

Kommunale Entwicklungsbeiräte als Gestalter der lokalen Transformation

Laura Gerards Iglesias • Inga Lutosch

Beteiligungsformat »Kommunaler Entwicklungsbeirat«

Ein Kommunaler Entwicklungsbeirat (KEB) ist ein Format der kommunalen Bürgerbeteiligung und wird von der lokalen Politik dazu beauftragt, eine spezifische, gesamtgesellschaftlich relevante Fragestellung zu bearbeiten. Rund 30 Personen, welche die kommunale Politik und Verwaltung, die lokale Wirtschaft und Zivilgesellschaft vertreten, werden als Beirat/innen von einer Steuerungsgruppe ausgewählt. Im Verlauf eines Jahres kommen sie in vier ganztägigen Sitzungen mit dem Ziel zusammen, auf Basis des Auftrags gemeinwohlorientierte Zukunftsstrategien zu entwickeln und im Konsens zu verabschieden. Das finale Empfehlungspapier wird daraufhin dem gewählten Gremium zur Bewertung und Entscheidung über die Umsetzung vorgelegt.

Mehr Informationen zum Beteiligungsformat: <https://www.governance-platform.org/portfolio/nale-entwicklungsbeiraete/>

Ob die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen und ihre Ableitungen auf nationaler und regionaler Ebene, die UN-Klimaschutzkonvention oder das nationale Klimaschutzgesetz der Bundesregierung – überall finden sich ambitionierte Pläne zur Umsetzung von Nachhaltigkeit und Regulierung des Klimas, die sich an die Entscheidungsträger/innen richten. Dabei kommt der kommunalen Ebene eine besondere Rolle zu, da hier viele Hebel der Umsetzung liegen. Gleichzeitig ist die Kommune oft Schauplatz besonders erbitterter Auseinandersetzungen, weil Auswirkungen von Planung und Politik besonders spürbar werden. Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen ist daher eine Aushandlung zwischen und Mitwirkung von Vielen.

Einen Raum dafür bietet das Beteiligungsformat der Kommunalen Entwicklungsbeiräte (KEB). Diese setzen sich aus ca. 30 Akteuren der Kommune zusammen, die als Vertreter/innen der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung unterschiedliche Interessen und Perspektiven einbringen. Das Ergebnis umfasst richtungsweisende Zukunftsstrategien, die anschließend der Politik zur Umsetzung in konkrete Beschlüsse übergeben werden. Der Prozess selbst ist ein moderierter Dialog, bei dem im Zentrum steht, transparent und auf Augenhöhe einen gemeinwohlorientierten Grundkonsens zu finden. Insgesamt zehn Kommunen haben den Prozess bisher unter Begleitung der Berlin Governance Platform durchlaufen. Dazu zählen Herne und Weißwasser, zwei unterschiedlich große Kommunen, in denen das Thema Nachhaltigkeit bzw. Umweltschutz im Beteiligungsprozess eine große Rolle gespielt hat.

Die Stadt Herne ist eine Kommune im Ruhrgebiet mit ca. 157.000 Einwohner/innen, die als ehemaliger Steinkohlebergbau-Standort mitten im Strukturwandel steckt. Herne war die erste Kommune, in der zwischen Januar und November 2022 ein Kommunaler Entwicklungsbeirat pilotiert wurde. Thema des Kommunalen Entwicklungsbeirates war die Gestaltung einer 23 Hektar großen Steinkohle-Brache mitten in der Stadt. Seit der Zeit der Stilllegung hatte sich dort eine vielfältige Flora und Fauna entwickelt, für die sich ein Bündnis

aus Umwelt- und Naturschützern einsetzte. Die Verwaltung verfolgte mit der Idee eines Technologiestandortes andere Prioritäten. Diese Interessen standen sich gegenüber und sollten im Kommunalen Entwicklungsbeirat ausgehandelt werden. Im Ergebnis unterschrieben alle Beteiligten unter dem Titel: »Blumenthal soll – unter Einbezug des Uniper-Geländes – ein nachhaltiges Innovationsquartier für Alle mit überregionaler Strahlkraft werden«, das Empfehlungspapier, das dann in Ausschüssen und der Politik beraten wurde. Knapp zwei Jahre später steht eine Konzeptstudie für die Fläche, die der Rat der Stadt beschlossen hat und die nun als Grundlage für die Gestaltung der Fläche dient.

Weißwasser/O.L. ist eine Große Kreisstadt mit 15.000 Einwohner/innen in der sächsischen Lausitz. In unmittelbarer Nähe zum Braunkohletagebau Nochten gelegen ist Weißwasser durch den Beschluss zum Kohleausstieg 2038 Teil des großen Strukturwandels in der Lausitz, der Herausforderungen, aber auch Chancen bietet. Die Zahl der Einwohner/innen hat sich seit der Wende mehr als halbiert. Initiiert von einer Landtagsabgeordneten und gefördert über ein Programm zum nachhaltigen Strukturwandel in Kohleausstiegsregionen wurde der Kommunale Entwicklungsbeirat vom Stadtrat beauftragt, Empfehlungen zur Energiewende, zum Klimaschutz und zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu erarbeiten. Für viele aus der Kommune am Prozess Beteiligte stellte dies auch eine Möglichkeit dar, die Attraktivität des Standortes Weißwasser für potenzielle Rückkehrer/innen und Zuzügler/innen zu erhöhen. Im Ergebnis finden sich in den Empfehlungen Leitlinien, Strategien und Maßnahmen zur blaugrünen Infrastruktur, zum Artenschutz und zu den Möglichkeiten von Stadt und Bürger/innen, Energieeinsparung und -produktion sowohl im Strom- als auch im Wärmebereich zu unterstützen.

Im Folgenden diskutieren wir auf Basis der Erfahrungen in Herne und Weißwasser, inwieweit Kommunale Entwicklungsbeiräte für die Bearbeitung von Nachhaltigkeitsthemen besonders geeignet sind.

Multi-Akteurs-Dialog: Politik und Verwaltung gemeinsam mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Eine Besonderheit der Kommunalen Entwicklungsbeiräte ist die Zusammenarbeit der gewählten Politiker/innen mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren in einem Beteiligungsgremium.

In Weißwasser stand zu Beginn des Prozesses eine große Skepsis im Raum, was die Umsetzung der künftigen Empfehlungen anging. Zahlreiche vorhergehende Beteiligungsprozesse und selbst das Energie- und Klimaschutzkonzept hatten nicht den Weg in die Umsetzung gefunden. Dies sorgte für Frust in der Stadtbevölkerung, aber auch in der Verwaltung selbst. Die Zusammensetzung des KEB konnte dem an verschiedenen Stellen entgegenwirken und eine positive Dynamik entwickeln. Die Transparenz über Möglichkeiten, Grenzen und Bedarfe auf beiden Seiten sorgte sowohl für Wertschätzung und Rückendeckung, als auch für ganz konkrete Unterstützungsangebote.

Aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft kam der Vorschlag, bei der Umsetzung der Energiewende den knappen kommunalen Haushalt mit der Finanzkraft der Bürger/innen zu unterstützen, um etwa Solaranlagen auf kommunalen Dächern zu installieren. Und ein Mitarbeiter des Wirtschaftshofes der Kommune brachte zahlreiche Vorschläge ein, um die Arbeit des Wirtschaftshofes nachhaltiger zu gestalten – etwa beim Gießmanagement oder beim Mähkonzept. Dafür brauchte er wiederum die Unterstützung der Politik, auch gegenüber Menschen in der Bevölkerung, die eine ungemähte Wiese als unordentlich empfänden.

Moderierter Dialog: Von Positionen zu gemeinsamen Strategien gelangen

Die Qualität und Tragweite der Empfehlungen der Kommunalen Entwicklungsbeiräte hängen stark davon ab, ob sie von allen Beteiligten mitgetragen und mitverantwortet werden, was sich an den Unterschriften der Teilnehmenden unter den Empfehlungen am Ende des Prozesses festmachen lässt. Ziel ist, über transparente und begründete Diskussionen gemeinsam getragene Strategien im Sinne des Gemeinwohls zu entwickeln.

Kreuzkröten vs. Technologiestandort – das stand zu Anfang des Prozesses in Herne im Zentrum aller Debatten zur Zukunft der Brachfläche. Der Schutz der Kreuzkröte ließ de facto keinen Raum für eine Form der baulichen Entwicklung der Fläche, die ursprünglichen Pläne für den Technologiestandort bedeuteten das Ende der Artenvielfalt an diesem Ort. Weder in der einen noch in der anderen Lösung hätte es Raum für die vielfältigen weiteren Interessen der Stadtgesellschaft gegeben.

Mithilfe der Moderation gelang es, die hinter den Positionen liegenden Begründungszusammenhänge deutlich werden und so Verständnis für die jeweils andere Seite wachsen zu lassen. Während auf der einen Seite hinter dem Argument der Schutz der Kreuzkröte das Interesse für den Erhalt der Biodiversität stand, ermöglichte ein Technologiestandort die Schaffung von zukunftsgerichteten Arbeitsplätzen, was beides Argumente im Sinne des Gemeinwohls waren. So konnte auf der Ebene von Leitlinien und Kriterien eine gemeinsam getragene Empfehlung entwickelt werden, die unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse der Kommune integrierte und Spielraum in der konkreten Ausgestaltung zuließ.

Gebündelte Kompetenz: Kooperation von kommunaler und externer Expertise

Herausforderung für ein Gremium wie den Kommunalen Entwicklungsbeirat ist es, relevantes Wissen und geltende Rahmenbedingungen rund um das Thema zu identifizieren und diese so aufzubereiten, dass alle Beirat/innen unabhängig von ihrem vorherigen Kenntnisstand auf einen Informationsstand gebracht werden, der ihnen sinnvolle Entscheidungen ermöglicht. Nur so kann der Gestaltungsspielraum definiert und es können Empfehlungen mit Umsetzungsperspektive entwickelt werden. Gerade in Sachen Nachhaltigkeit sind Kommunen keine unbeschriebenen Blätter. Egal, wie groß die Kommune ist, es gibt mindestens eine kommunale Bauleitplanung, übergeordnete Zuständigkeiten wie eine Untere Wasser- oder Untere Naturschutzbehörde, die Nachhaltigkeitsthemen bzw. Umweltschutz direkt oder indirekt in ihrer Arbeit berücksichtigen.

In Weißwasser gab es einen Dschungel an zu beachtenden Grundlagen: ein frisch erarbeitetes Integriertes Stadtentwicklungskonzept, eine Studie der Stadtwerke zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung, zahlreiche Ergebnisse anderer Beteiligungsprozesse oder Auflagen zur Durchführung einer Kommunalen Wärmeplanung – um nur einiges zu nennen. Hier war es wichtig, dass sich der Beirat schnell einen versierten Überblick über das Gegebene verschaffen, Optimierungspotenziale und vor allen Dingen Lücken erfassen konnte, in denen noch sinnvolle Beiträge geleistet werden können. Dabei war es entscheidend, dass das Team zur Umsetzung des Kommunalen Entwicklungsbeirat Expertise in den Themen aufweisen konnte, um wichtige Hintergrundarbeit zu leisten und die Informationen kontextualisieren zu können. Die im Konzept der Entwicklungsbeiräte vorgesehene Zusammenarbeit zwischen einer stetigen externen Prozessbegleitung und einer koordinierenden Person in der Kommune, die mit ausreichend Stundenumfang für den Prozess da ist und zudem inhaltliche Expertise aufwies, war dabei ideal. Nur so konnte das Gremium qualifizierte Entscheidungen in nur vier Sitzungen erarbeiten.

Als größere Stadt besitzt Herne ein Dezernat für Umwelt- und Stadtplanung. So konnten dem Beirat über die Verwaltung umweltrelevante Faktoren sowie bautechnische Voraussetzungen für eine Neugestaltung vermittelt werden. Dabei wurde unter anderem deutlich, dass die Forderung nach einem Verzicht auf Versiegelung nicht per se Umweltschutz bedeutet, sondern Versiegelung an manchen Stellen notwendig ist, um Mensch und Umwelt vor durch die Steinkohle vergifteten Böden zu schützen. Jedoch sorgte die Rolle der Verwaltung als Akteure mit eigenen Positionen im Prozess dafür, dass ihre Inputs nicht immer von allen Beteiligten als objektiv wahrgenommen wurden. Gleichzeitig ermöglichte die enge Involviertheit des Baudezernats über den gesamten Prozess, dass die teils sehr komplexen Inhalte zu Rahmenbedingungen und Hintergrundwissen in Bergrecht immer wieder in den Raum geholt, eingeordnet und erklärt werden konnten. So konnte eine gemeinsame Informationsgrundlage geschaffen und Vorbehalte gegenüber der Verwaltung von vielen Seiten abgebaut werden.

Umsetzungsperspektive: Beschlussfassung und Entwicklung mitgestalten

Kommunale Entwicklungsbeiräte sind zunächst Konstrukte auf Zeit. Nach vier Sitzungen legen sie ein Empfehlungspapier dem gewählten politischen Gremium vor. Damit liegt die Verantwortung für die Umsetzung wieder bei der Politik, die entweder die Empfehlung als Ganzes oder einzelne Maßnahmen beschließen kann.

In Herne gab es auf Grund des experimentellen Charakters des Pilotprojekts keine Beauftragung zur Umsetzung der Empfehlungen durch den Rat. Zwar wurden die Empfehlungen am Ende vom OB ausdrücklich verbal unterstützt, aber deren Tragweite und Bindungskraft für Verwaltung und Planer/innen offengelassen. Entsprechend ihrer Empfehlung wurden die Mitglieder des KEB im anschließenden Entwicklungsprozess durch ein Planungsbüro über Beteiligungs-Workshops einbezogen, und die Konzeptstudie des Büros auch positiv aufgenommen. Es wurden jedoch wichtige Kompromissgrundlagen des Empfehlungspapiers nicht weiterverfolgt, was nun von einigen ehemaligen Beirat/innen kritisiert wird. Ohne Beschluss gab es keine klare Positionierung der Politik zu dem Empfehlungspapier, sodass die Berücksichtigung der Empfehlungen von der Unterstützung der Verwaltung und der Interpretation des beauftragten Planungsbüros abhängig sind. Das gefährdet die Nachhaltigkeit des Prozesses und das Vertrauen in wirksame Beteiligung.

In Weißwasser wurde der Kommunale Entwicklungsbeirat durch einen Beschluss des Stadtrates beauftragt, so dass die Empfehlungen nun als Informationsvorlage dem Rat vorgelegt werden, und anschließend über die Umsetzung einzelner Maßnahmen in Beschlüssen entschieden wird. Parallel dazu ist eine Bürgerenergiegenossenschaft bereits in Gründung, und es wird überlegt, ob ehemalige Beirat/innen als Teil eines Umsetzungsbeirat die Durchführung weiter unterstützen. Das zeigt, dass neben dem politischen Prozess zusätzlich eine Aneignung des Prozesses durch die Beirat/innen erfolgt ist, sodass sie Akteurs-übergreifend Ressourcen mobilisieren, um selbst Verantwortung für Veränderung zu übernehmen.

Fazit

Insgesamt zeigen die Prozesse in Herne und Weißwasser, dass das Format der Kommunalen Entwicklungsbeiräte eine Aushandlung von Nachhaltigkeitsthemen sehr gut unterstützt.

Der Multi-Akteursansatz mit Politik und Verwaltung auf der einen und Zivilgesellschaft und Wirtschaft auf der anderen Seite holt die für die Umsetzung von Nachhaltigkeit entscheidenden und kompetenten Akteur/innen an einen Tisch. Die Zusammensetzung erhöht die Chancen einer Umsetzung, weil Handlungslogiken und Ressourcen der verschiedenen Seiten zusammengebracht werden. Dabei hilft der moderierte Dialog, über

scheinbar alternativlose Positionen hinwegzukommen, Vertrauen sowie einen kooperativen Arbeitsmodus aufzubauen.

Gleichwohl ist der Prozess voraussetzungsvoll: die komplexe Thematik erfordert ein kontinuierliches, mit gutem Zeitbudget ausgestattetes Zusammenwirken von inhaltlicher und Prozesskompetenz. Die Verwaltung kann und muss auf der inhaltlichen Ebene viel beitragen, sollte aber auch durch externe Expertise ergänzt werden. So können zum einen weitere Perspektiven in die Entscheidungsfindung integriert werden, insbesondere dann, wenn die Verwaltung eigene Positionen in streitbaren Punkten vertritt. Zum anderen, um Verwaltung in der Doppelrolle als Teilnehmende und Inputgebende nicht zu überlasten.

Nicht zuletzt ist die Wirkung eines jeden Beteiligungsprozesses angewiesen auf die anschließende Umsetzungsphase. Hierzu braucht es zu Beginn des Prozesses den Arbeitsauftrag an den Entwicklungsbeirat durch das gewählte Gremium. Zum Ende braucht es politische Beschlüsse, die die Empfehlungen des Beirats in die Umsetzung bringen und so verbindlich werden lassen. Ein einzelner Entwicklungsbeirat kann jedoch nicht die Breite an Themen abdecken, die es für eine nachhaltige Transformationsstrategie braucht. Hier wäre eine Wiederholung oder Verstetigung des Gremiums sinnvoll, um die verschiedenen Themen rund um Nachhaltigkeit aus der Stadtgesellschaft heraus längerfristig zu bearbeiten und zu begleiten.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, dann kann ein Kommunaler Entwicklungsbeirat im gesellschaftlichen Aushandlungsprozess ein wichtiger Anker werden, um die Herausforderungen rund um Nachhaltigkeit zwischen allen relevanten Akteuren besprechbar zu machen und gemeinsam Verantwortung für die Umsetzung zu übernehmen.

Autorinnen

Laura Gerards Iglesias begleitet an der Berlin Governance Platform seit 2022 Kommunale Entwicklungsbeiräte in ganz Deutschland und hat dafür als Prozessbegleiterin in Herne und Kalletal den Ansatz wesentlich mitgestaltet. Momentan begleitet sie vier Kommunale Entwicklungsbeiräte in Cottbus, Duisburg, Frankfurt (Oder) und Meinersen.

Kontakt

E-Mail: IGerardsiglesias@governance-platform.org

Inga Lutosch hat sich als Moderatorin, Mediatorin und Bildnerin für Nachhaltige Entwicklung seit zwei Jahrzehnten mit Prozessen und Konflikten rund um das Thema Nachhaltigkeit und Klimaschutz befasst. Für die Berlin Governance Platform begleitet sie seit über einem Jahr die Kommune Weißwasser bei der Umsetzung des Kommunalen Entwicklungsbeirats.

Kontakt

E-Mail: ILutosch@governance-platform.org

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter,
Am Kurpark 6 | 53177 Bonn
E-Mail: redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de