

Prof. Dr. Gesine Schwan

Kommunale Entwicklungsbeiräte als wirksame Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie

Liberalen Demokratien brauchen eine partizipative Erweiterung, die die repräsentative Struktur und Legitimation der Demokratie durch Wahlen stimmig ergänzt und den Bürgerinnen und Bürgern eine wirksame Mitsprache zu aktuellen und grundlegenden Themen ermöglicht. Ein vielversprechender Ansatz hierfür sind Kommunale Entwicklungsbeiräte. Wie diese funktionieren, wird in diesem Beitrag sowohl theoretisch als auch praktisch am Beispiel des Kommunalen Entwicklungsbeirats Hernes dargestellt.

Die Zustimmung zur liberalen Demokratie ist in den letzten Jahren deutlich gesunken. Das betrifft nicht nur die konkrete Praxis, sondern auch das politische Modell. Dafür gibt es vielfältige Gründe. Ein wichtiger liegt darin, dass viele Bürger*innen mit den politischen Entscheidungen unzufrieden sind und sich in ihnen nicht mehr gesehen, auch nicht beteiligt fühlen. Dagegen gibt es inzwischen eine Fülle von Vorschlägen, um die Bürgerpartizipation zu verbessern. Sie werden auch schon vielfach praktiziert.

Gesucht wird vor allem zum einen eine direkte Einwirkung der Bürger*innen auf die Entscheidungen und zum anderen deren Orientierung am Gemeinwohl statt an mächtigen Partikularinteressen.

Dabei steht auch die repräsentative Demokratie zur Debatte. Denn was die Bürger*innen vermissen, ist ihre direkte Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Deshalb ist es sehr wichtig, eine Partizipationsform zu finden, in der sie eine solche direkte Einflussnahme empirisch überprüfbar wahrnehmen können. Allerdings darf dabei nicht das Prinzip der repräsentativen Demokratie und der Legitimation durch Wahlen konterkariert bzw. delegitimiert werden.

Einflussnahme ohne
Delegitimierung

Die direkte Einflussnahme von Bürger*innen muss im Rahmen der demokratischen Verfassung legitimiert sein, darf sich nicht einfach spontan durchsetzen. Nur wenn die Legitimität von Partikularinteressen und der Versuch, sie mit der Vergegenwärtigung (Repräsentation) auch gegenteiliger Interessen, also tendenziell des (immer nur asymptotisch zu erreichenden) Gemeinwohls zusammengedacht und -gebracht werden, wird man der Aufgabe gerecht, der „gleichen Freiheit“ der Bürger*innen, die die liberale Demokratie verspricht, so gut wie möglich zu verwirklichen. Partizipation muss in der repräsentativen Demokratie immer „vermittelt“ werden, ist also immer nur „mittelbar“, nie direkt.

Garant für
Gemeinwohl und
Vernunft

Viele aktuelle Vorschläge zur Demokratiereform sehen die Wurzel des Verlusts der Glaubwürdigkeit von Demokratie im Einfluss von Partikularinteressen und von Lobbygruppen, die noch dazu über ungleiche Sanktionsmacht verfügen. Sie wollen diese deshalb so weit wie möglich ausschalten. Das ist auch der Kern der Forderung nach Losverfahren im Modell der Bürgerräte. Zusammen mit dem Prinzip der Deliberation, die das Gemeinwohl ermitteln soll, gilt das Losverfahren als Garant der politischen Gleichheit und der gemeinwohlorientierten Vernunft. Der Preis ist allerdings hoch. Denn entweder entfernen sich die Beratungsergebnisse solcher Deliberation weit von der realen Interessenkonstellation, mit der demokratische Politik nun einmal umgehen muss, und werden damit irrelevant. Oder sie werden autoritativ gegen die Interessengruppen ausgespielt, mit dem Risiko, dass die empirischen Bürgerinteressen tendenziell delegitimiert und autoritär zum Schweigen gebracht werden.

Der Vorschlag der „Kommunalen Bürgerräte“ nimmt die empirischen Partikularinteressen in der Form seiner Multi-Stakeholder Zusammensetzung auf, er erarbeitet daraus durch begründende Argumentation und Deliberation einen Grundkonsens, der sich am Gemeinwohl orientiert, und er ermöglicht eine direkte Einflussnahme der Bürger*innen auf die politische Entscheidung dadurch, dass an der vorbereitenden gemeinsamen Beratung der langfristigen kommunalen Entwicklung von Anfang an Legitimierte (Ver-

treter*innen der Stadtverordnetenversammlung und Oberbürgermeister*in mit Verwaltung) und nicht-Legitimierte (organisierte Zivilgesellschaft und Wirtschaft) beteiligt sind. Damit entsteht ein neues, auf Dauer angelegtes institutionelles Format, das den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung entspricht und mit der repräsentativen Demokratie vereinbar ist.

Vermittlung von Partikularinteressen und Gemeinwohl in der Demokratie

In der Theorie der liberalen Demokratie etwa von John Locke oder Charles de Montesquieu bleiben die Forderung nach Aufnahme der Partikularinteressen in die Entscheidung einerseits und deren gleichzeitige Ausrichtung am Gemeinwohl andererseits theoretisch unvermittelt. Es gibt kein allgemeines Verfahren für eine Priorisierung der Interessen. Auch die Forderung im GG Art. 38, dass die Abgeordneten ein freies Mandat haben und nur ihrem Gewissen verantwortlich seien, bleibt abstrakt und faktisch meistens hilflos, weil der oft unentdeckt erfolgende Einfluss der Lobby die Gewissensentscheidung de facto konterkariert.

Der Vorschlag der Kommunalen Entwicklungsbeiräte legt diesen Hiatus auf der überschaubaren Ebene der Kommune offen. Durch Transparenz werden Kreativität und ein fairer Kompromiss ermöglicht, ohne die konkreten Interessen einfach auszublenden.

Kreativität und
Kompromiss durch
Transparenz

Damit entsteht in den Gemeinden nach und nach eine politische Kultur der Argumentation und gegenseitigen Offenheit, die die Output Legitimation von Demokratien durch perspektivenreichere Entscheidungen verbessert, weil sie sich mehr am Gemeinwohl orientieren und nachhaltiger ausfallen.

Schließlich begünstigen sie die Umsetzung der Beratungsergebnisse durch die Entscheidungen der legitimierten Gemeindeinstitutionen (Abgeordnetenversammlung und Bürgermeister*in einschließlich Verwaltung), weil Legitimierte und nicht Legitimierte von Anfang an zusammen beraten. Sie lernen ihre Argumente und

Logiken gegenseitig kennen, und wenn sie zu einem gemeinsamen Ergebnis kommen, liegt es psychologisch nahe, das gemeinsam Erarbeitete dann auch umzusetzen.

John Locke und Charles de Montesquieu vertrauen zur Vereinbarung von Partikularinteresse und Gemeinwohl auf die vernünftige Kompetenz der Eliten, die am Entscheidungsprozess teilnehmen. Für sie ist die soziale und politische Ungleichheit als Resultat solcher Entscheidungsprozesse kein grundlegendes Thema. Jean-Jacques Rousseau versucht dieses Spannungsverhältnis durch die Priorität eines „Gemeinwillen“ zu lösen, dessen empirische Organisation er nicht ausweisen kann und der die Gefahr antipluralistischer Machtkonzentration birgt.

An diesem Spannungsverhältnis setzen Kommunale Entwicklungsbeiräte an. Ihr Ziel ist es, vor der politischen Entscheidung in der Gesellschaft eine transparente Kommunikation über Interessen und deren Verallgemeinerungsfähigkeit herzustellen und zugleich partikuläre Interessen als legitime pragmatisch auszuhandeln, nicht auszuschalten. Besonders wichtig sind dabei die Begründungen von Positionen und der argumentative, dialogische und aufgeschlossene Austausch darüber, um eine gemeinsame Referenz-Ebene – abstrakt gesprochen: der Gerechtigkeit bzw. des Gemeinwohls – gemeinsam zu erarbeiten. Wichtig ist dabei zu lernen, einander zuzuhören und sich an die Stelle der anderen zu setzen.

Gemeinwohl durch
Aushandlung

Kommunale Entwicklungsbeiräte

Um es vorweg zu sagen: Der Vorschlag der „Kommunalen Entwicklungsbeiräte“ bietet keine rechtliche oder logische Vereinigung von direkter und repräsentativer Demokratie, sondern eine pragmatisch-psychologische „Quadratur des Kreises“, d. h. eine pragmatisch-psychologische Vereinbarung zwischen direkter Bürgerpartizipation und repräsentativer Demokratie. Die kann erst richtig gelingen, wenn Bürger*innen über einen längeren Zeitraum einander kennen und zuhören lernen. So entsteht ein tragfähiges Vertrauen das für wirksame Partizipation unerlässlich ist.

Aufgabe und Zusammensetzung des Kommunalen Entwicklungsbeirates

Aufgabe Kommunalen Entwicklungsbeiräte (KEB) ist es, über die Langzeitentwicklung der Kommune zu beraten. Das inzwischen öffentlich weit akzeptierte Gebot der Nachhaltigkeit, das die Vereinten Nationen 2015 mit der Verabschiedung der 17 Nachhaltigkeitsziele weltweit unterstützen, erfordert in Nord und Süd Entwicklungen und Transformationen. Sie legen eine durchdachte Partizipation der Bürger*innen nahe, damit sie gerecht erfolgen können und die Bürger*innen sie sich zu Eigen machen.

Durch die Vielfalt der Perspektiven, die hier offen diskutiert werden kann, gelingt eine bessere, innovative Gemeinwohlorientierung zu finden. Zugleich findet die Transformation in der Gesellschaft der Kommune eine soziale nachhaltige Verankerung.

Kommunale Entwicklungsbeiräte setzen sich nach dem Multi-Stakeholder-Prinzip zusammen: Zum einen finden sich darin Vertreter*innen der gewählten Politik: aus dem gewählten (Stadt-) Rat (Legislative) und vonseiten des/der Oberbürgermeister*in einschließlich der Verwaltung (Exekutive), zum anderen Vertreter*innen von organisierter Zivilgesellschaft und des Unternehmenssektors, die nicht durch Wahl legitimiert sind. Einzelne Bürger*innen können per Losverfahren hinzukommen, um die Palette der Argumente zu bereichern. Damit entsteht im Kommunalen Entwicklungsbeirat eine Kooperation von demokratisch legitimierten und nicht legitimierten Bürgerinnen und Bürgern.

Multi Stakeholder
Prinzip

Die strukturell angelegte Vielfalt unterschiedlicher, auch gegensätzlicher empirischer Interessen und damit Perspektiven, folgt aus der Zusammensetzung der Kommunalen Entwicklungsbeiräte nach dem sogenannten Multi-Stakeholder Prinzip. Ursprünglich ist es in der Entwicklungszusammenarbeit beim Bau von Staudämmen entstanden, damit Politik und Wirtschaft auch die Interessen der betroffenen Gesellschaft berücksichtigen, vertreten durch die organisierte Zivilgesellschaft. Im „Global Compact“ hat der frühe-

re Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan die Zusammenarbeit von Politik, organisierter Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft weiterentwickelt.

Stakeholder
Politik

Einer der drei Stakeholder bzw. Akteure ist die Politik, die in der Demokratie Entscheidungen für die Gesamtgesellschaft, orientiert am Gemeinwohl und die verschiedenen Interessen integrierend, treffen muss. Sie ist daher im strikten Sinne kein Stakeholder, der eine partikulare Perspektive vertritt.

Stakeholder
Zivilgesellschaft

Die organisierte Zivilgesellschaft vertritt legitimer Weise Partikularinteressen – zu ihnen gehört auch, was man traditionell Interessenverbände nennt. In den letzten Jahrzehnten sind immer mehr sogenannte Advocacy Initiativen entstanden, die sich aus ihrer Sicht gesamtgesellschaftlichen Interessen wie Klimaschutz, Artenvielfalt, Bekämpfung von Armut etc. widmen und in der Gesellschaft in dem Maße Vertrauen gewinnen, wie ihre Ziele als gesamtgesellschaftlich relevant wahrgenommen werden. Sie sind politische, aber nicht parteipolitische Akteure, nicht an Wahlen oder Legislaturperioden gebunden. Ihre demokratische Legitimation liegt in ihrer inneren demokratischen Verfassung, der Transparenz ihrer Finanzierung und ihrer Rechenschaftslegung und in ihrer Glaubwürdigkeit in Bezug auf die von ihnen vertretenen gesamtgesellschaftlichen Ziele.

Stakeholder
Wirtschaft

Die dritte Akteursgruppe ist die (Privat)Wirtschaft bzw. der Unternehmenssektor. Anders als Staat und organisierte Gesellschaft müssen Unternehmen sich auf dem kommerziellen Markt bewähren, sonst verlieren sie ihre Existenz. Sie folgen daher anderen Begründungs- und Handlungslogiken als Staat und organisierte Zivilgesellschaft. In einer Marktwirtschaft – wie auch immer sie reguliert ist – sind erfolgreiche Unternehmen unverzichtbar. Wichtig ist aber der Einbezug der Wirtschaft in die politische Verantwortung. Kapitalistische Wirtschaftsunternehmen sollen sich an politische Verantwortung „gewöhnen“. Sie haben in der Demokratie bzw. für die moderne demokratische Politik auch eine „Citoyen“-Rolle, können nicht nur als wirtschaftlich-partikular ausgerichte-

ter „Bourgeois“ handeln und auf Gewinnmaximierung zielen. Das bisherige Modell der kapitalistischen Wirtschaft in Demokratien, gemäß dem Unternehmen auf die Regeln der Politik warten (die sie vorher durch Lobbyarbeit für sich möglichst günstig machen) und innerhalb deren Rahmen sie dann für ihren betriebswirtschaftlichen Erfolg herausholen, was das Recht hergibt, reicht in unseren Zeiten nicht aus, um ein konstruktives Verhältnis von kapitalistischer Wirtschaft und demokratischer Politik herzustellen. Milton Friedman's „the business of business is business“ gilt nicht mehr. Demokratische Politik droht durch die Dynamik und ökonomische Macht der kapitalistischen Wirtschaft unterminiert und unwirksam zu werden – auch dies ein Grund dafür, dass die liberale Demokratie an Zustimmung verliert.

Innerhalb der genannten Akteursgruppen gibt es wieder deutliche Unterschiede, die nie alle eingefangen werden können. Wenn man aber die Interessenvielfalt der Gesellschaft in einer Kommune einbeziehen will, bietet das Multi-Stakeholder Modell, eine gute Chance, keine wichtigen Interessen zu übersehen.

Wissen über
Inhomogenität

Um die begründende Argumentation über die jeweiligen Interessen möglichst vorurteilslos führen zu können, bietet es sich an, zum einen wissenschaftliche Beratung (nicht als Stakeholder!) einzubeziehen und zum anderen Bürger*innen, die über ein Losverfahren ermittelt werden.

Am Ende der KEB- Beratungen, die oft von Einzelfragen ausgehen, sich dann aber konzeptionell und geografisch auf die gesamte Entwicklung einer Kommune ausdehnen, steht eine Empfehlung für den Stadtrat und für den Bürgermeister.

Gegenüberstellung der Interessenvielfalt und Zusammengehörigkeit von Konflikt und Gemeinwohl

Der Kommunale Entwicklungsbeirat verfolgt so den Grundgedanken, die verschiedenen empirischen Perspektiven und Interessen einander gegenüberzustellen und dabei zugleich offenzulegen, da-

mit sie fair ausgehandelt werden können. Diese Transparenz hilft, die sonst nur im Hintergrund arbeitenden Lobbygruppen und ihre Ziele und Interessen öffentlich erkennbar zu machen.

Entweder sie erweisen sich dabei als zwar politisch mächtig, aber zugleich beschränkt auf eine Minderheit von Bürger*innen, und verlieren dadurch an demokratischer Legitimation und Glaubwürdigkeit. Oder ihre öffentliche Explikation zeigt ihre Verallgemeinerbarkeit bzw. Anschlussfähigkeit an andere Interessen und sie werden so mehrheits- oder sogar konsensfähig. Oder die Kollision von konkreten Interessen erlaubt mit Verweis auf die Begründungsebenen, auf denen sich neue gemeinsame Interessen ergeben können, kreativ neue Lösungen ausfindig zu machen und zu einem sachlich überzeugenden Kompromiss zu gelangen. In der Beschreibung des Pilotprojekts in Herne soll das anschaulich gemacht werden.

Im Kommunalen Entwicklungsbeirat gibt es mithin zwischen den Multi-Stakeholder Gruppen notwendig Konflikte. Sie tragen unter anderem zur Transparenz bei, indem sie die „Kehrseiten der Medaille“ der verschiedenen Positionen aufdecken, und dienen damit einer gemeinwohlorientierten Politik. Deshalb kann man von einer antagonistischen Kooperation sprechen.

Wichtig ist, dass die unterschiedlichen Funktionen, Interessen und Perspektiven von vornherein miteinander konfrontiert werden und dabei zugleich kooperieren müssen, um zu einem guten Ergebnis für alle zu kommen. Das schafft eine realistische Ausgangssituation: Alle Vertreter*innen der verschiedenen Perspektiven müssen gleich zu Beginn die realen Voraussetzungen der kommunalen Entwicklung kennen. Die unterschiedlichen Perspektiven und Logiken z. B. von Bürgerinitiativen und kommunaler Verwaltung müssen lernen, einander zuzuhören und zu verstehen, und sich „zusammenzuraufen“ für die gemeinsame Verbesserung der Kommune. Das geht nicht von heute auf morgen. Man braucht dazu eine Kultur der Fantasie, der Offenheit, des Zuhörens und, wenn möglich, mit Empathie für die Person. Dass ihre Tätigkeiten sich auf eine (bes-

Konflikte fördern
Transparenz

sere) Zukunft ausrichten, hilft psychologisch, sich zusammenzufinden.

Überdies kann diese Kooperation aller von Anfang an die Willensbildung und die Entscheidung beschleunigen. Zwar dauert die Vorbereitung dadurch länger, sie bietet aber die Möglichkeit, zunächst unvereinbare Positionen vor einer konkreten Umsetzung auszuhandeln, und die Konflikte nicht im Nachhinein über rechtliche Prozesse oder mit „verhärteten Fronten“ austragen zu müssen.

Wichtig ist auch, dass die Mitglieder des Kommunalen Entwicklungsbeirates zwar ideell aus ihrer Herkunftsgruppe politisch „gespeist“ werden, sich aber zugleich als eigenständig denkende und entscheidende Personen begreifen, wie dies auch von gewählten Abgeordneten im Grundgesetz erwartet wird.

Emanzipation der Akteure

Überdies ist es notwendig, über die Inhalte der Diskussionen im KEB möglichst viel öffentlich zu kommunizieren und die Vorstellungen der Bürger*innen immer wieder „rückkoppelnd“ einzuholen, so wird der „Einzugsbereich“ der Interessen und Diskussionen über die strikte Zahl der Mitglieder des Kommunalen Entwicklungsbeirates hinaus ausgeweitet. Das geschieht nach den „Chatham House“ Regeln: Die Inhalte der Argumente sollen öffentlich transportiert werden, aber nicht ihre Autoren.

„Quadratur des Zirkels“ durch gemeinsame Erarbeitung der Entwicklung

Weil alle gemeinsam das Ergebnis erarbeiten, entsteht psychologisch eine Identifikation aller mit dem Ergebnis. Dabei ist eine faire, allparteiliche und professionelle Moderation erforderlich, die gegenseitige Wertschätzung und Vertrauensbildung fördert. Auch Konflikte und Momente der Krise – die überwunden werden – verbinden, schaffen sozialen Zusammenhalt.

So entsteht die psychologische Vereinbarkeit von direkter Teilhabe und repräsentativer Demokratie. Stadtverordnete bzw. gewählte

Räte und Verwaltung werden dazu neigen, das was sie zusammen erarbeitet haben, auch umzusetzen.

Es macht einen großen Unterschied aus, ob die Verwaltung eine Empfehlung vorgelegt bekommt, mit der sie vorher nichts zu tun hatte und deren begründende Argumentationen sie auch nicht kennt; oder ob sie in Abstimmungsprozessen an deren Entstehung beteiligt war, ihre möglichen Gegenargumente zur Diskussion stellen und sich den Text zu eigen machen konnte.

Eine solche wirksame Teilhabe, die in gemeinsame Gestaltung mündet, schafft überdies ein modernes zeitgemäßes Zugehörigkeits- und Heimatgefühl. Bürger*innen wirken auf die konkrete zukünftige Entwicklung ein, werden nicht nur angehört oder informiert, sie erfahren sich als „selbstwirksam“. Man könnte daraus den Slogan machen: „Raus aus dem negativen Zirkel des Kontrollverlusts, rein in den positiven Zirkel der Selbstwirksamkeit!“ Dies ist wichtig und zugleich chancenreich, um immun zu werden gegen rechte Polemik, die suggeriert, dass Bürger*innen in dieser Demokratie doch nichts zu sagen hätten. Damit werden sie besser gegen die Versuchungen rechter Demagogie gefeit. Deshalb ist eine Regelung von Partizipation, die die Umsetzung dessen, was gemeinsam erarbeitet worden ist, ehrlich anstrebt, zentral für den Erfolg von demokratischer Partizipation und damit von Demokratie.

Zirkel der
Selbstwirksamkeit

Das Beispiel Herne

In der Ruhrgebietsstadt Herne hat die „Berlin Governance Plattform“ der Kommune bei der Errichtung eines KEB zur Seite gestanden, um die bisher umstrittene und blockierte Weiterentwicklung des ehemaligen Zechengebietes „General Blumenthal“ vorzubereiten. Dabei ging es allen Beteiligten durchaus um Nachhaltigkeit. Einander entgegen standen aber ökologische Nachhaltigkeit einerseits und soziale Nachhaltigkeit sowie wirtschaftliche Entwicklung andererseits“, die nicht selbstverständlich konfliktfrei miteinander sind. Das Gebiet lag Jahre lang brach, entstanden sind Biotope, die Naturschützer*innen nicht anrühren wollen. Es hat mehrere Ei-

gentümer (Ruhr AG, Uniper, Stadt Herne), der Boden ist über weite Strecken vergiftet, ganz gegensätzliche Wünsche und Ziele prallen hier aufeinander:

- Das Biotop unberührt lassen,
- einen Technologiepark mit Start-ups einrichten,
- das Modell für eine neue Mobilität (Seilbahn) ausprobieren,
- einen Ausflugsort für verschiedene Generationen gestalten,
- Wanne-Eickel stadtplanerisch attraktiv anbinden.

Eigentlich sollte in diesem „Pilotprojekt“ durch vier Workshops die Einrichtung des Entwicklungsbeirats zunächst vorbereitet werden. Nach einer Geländebegehung mit anschließender Aussprache und vier ganztägigen Sitzungen (von 9 Uhr bis 17 Uhr) zwischen April und November 2022 wurden jedoch schon eine gemeinsame Vision für das Gebiet und Kriterien für deren Umsetzung erarbeitet. Entstanden ist nach Aussagen der Mitglieder mehr gegenseitiges Verständnis. Vorurteile konnten abgebaut werden und das Vertrauen zwischen den Teilnehmer*innen ist gewachsen. Es wurde durch das argumentative Gespräch klar, dass nicht eine Position sich einfach durchsetzen kann und dass es auf der Ebene der Begründungen mehr Gemeinsamkeiten gab als erwartet.

Empirisch war sehr wichtig, dass die Logiken von Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft gegenseitig besser nachvollzogen werden konnten. Zugleich hat sich gezeigt, dass der anfangs erheblich erscheinende Gegensatz zwischen „Wirtschaft/Wissenschaft“ einerseits und „Natur und Umwelt“ andererseits nicht unüberwindbar ist. Vielmehr bemühten sich beide Seiten erfolgreich um Schnittmengen. Nach einem Sommer, in dem die Teilnehmer*innen in ihre „Communities“ zurückgegangen sind und deren Einschätzung des Zwischenergebnisses eingeholt haben, und zwei weiteren ganztägigen Sitzungen kann nun dem Bürgermeister und dem Stadtrat ein Vorschlag für die Entwicklung des Gebietes vorgelegt werden, den alle Teilnehmer*innen unterzeichnet haben.

Logiken verstehen
lernen

Kommunale Partizipation in der Globalisierung

Kann die Erweiterung von Partizipation auf der kommunalen Ebene, die Vertrauensdefizite der Demokratie in der Globalisierung überwinden? Dafür gibt es Chancen. Denn Ihr Beitrag liegt zu einem darin, dass Bürger*innen ihre kommunalen Erfahrungen des Verständnisses und vor allem der Selbstwirksamkeit auf demokratische Politik im weiteren Sinne sowohl intellektuell als auch emotional übertragen können. Sie verstehen politische Prozesse besser und gewinnen politisches Selbstvertrauen, eine entscheidende Komponente konstruktiver politischer Kultur in der Demokratie. Wenn sie vor Ort, in ihrem wichtigen Daseinsalltag Einfluss nehmen können, gewinnen sie eine positivere innere Einstellung zur Demokratie.

Dabei ist klar, dass die Herausforderungen globaler Politik – Schutz des Klimas, der Artenvielfalt, der Ressourcen, menschliche Regelung von Migration, innere und äußere Sicherheit, um nur einige zu nennen – nicht allein auf der kommunalen Ebene entschieden werden können. Umgekehrt sehen wir, dass die nationale Ebene allein auch nicht reicht und die transnationale – europäische oder globale – Ebene so viele Abstimmungsprozesse und Kompromisse erfordert, dass oft nur allgemeine Festlegungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gelingen. Was dann fehlt, ist die Umsetzung und die findet eben ganz wesentlich auf der kommunalen Ebene statt. Die Entfaltung von menschlicher Energie, Kompetenz und Fantasie der Bürger*innen kann deshalb erheblich zur Erreichung der politischen Ziele beitragen.

Schließlich hat sich seit dem 20. Jahrhundert, insbesondere nach 1989 ein dichtes Netz von Kommunalen Assoziationen und Städtebünden herausgebildet – global über 200 – die eine horizontale Globalisierung bewirken – im Unterschied zur vertikalen durch Staaten und internationale Organisationen – und einen nachhaltigen Beitrag zur globalen gerechten Transformation leisten können. Die Nachhaltigkeitsziele streben eine partnerschaftlich-partizipatorisch gestaltete Transformation an, damit die Menschen sie sich

Globale
Herausforderungen
kommunal
bearbeiten

aneignen können. Für diese Aneignung können vor allem Kommunen eine entscheidende Rolle spielen. Kommunale Partizipation steht der Globalisierung deshalb nicht entgegen, sondern erfüllt sie – klug gestaltet und durchgeführt – mit Leben und Energie.

Lernprozesse, Folgerungen und offene Fragen

Die Teilnehmer*innen des KEB in Herne haben in ihren persönlichen Abschlussbemerkungen ein sehr positives Fazit gezogen: Sie fanden die Arbeit anstrengend, aber persönlich und in der Sache aufbauend. Die Diskussionen haben die Teilnehmer*innen, so haben sie es erlebt, zusammengeführt. Dazu hat eine durchgängige Atmosphäre der Wertschätzung entscheidend beigetragen.

Herne war ein Pilotprojekt mit experimentellem Charakter. Deshalb gab es immer wieder Situationen mit offenem Ausgang, die gemeistert werden mussten. Das gelang und sollte bei der Gestaltung zukünftiger kommunaler Beiräte reflektiert werden. Wichtig ist nämlich, dass die Mitglieder des Beirats sich nicht einfach als „Konsument*innen“ begreifen, die ein fertiges Programm absolvieren.

Eine besondere Herausforderung eines KEB ist die Moderation einer sehr heterogenen und großen Gruppe (circa 30 Personen), in der jede*r Beteiligte mit der eigenen Unterschrift für das Ergebnis am Ende bürgt. Aus dem Prozess in Herne wurde deutlich, dass die Moderator*innen zum einen offen und flexibel an den Prozess herangehen müssen und immer wieder auf die Gruppendynamiken eingehen – und gegebenenfalls Pläne wieder umschmeißen müssen-, zum anderen verschiedene kreative Methoden brauchen, um das Potenzial der gesamten Gruppe zu aktivieren und eine inklusive Gesprächskultur aufzubauen.

Um zu einem systematischen und differenzierten Kompromiss-Ergebnis zu gelangen, brauchte es viel Verarbeitung und Vorbereitung zwischen den Sitzungen. Hier spielte das nachhaltige Engagement des Koordinationsteams in Herne und der Prozessbegleitung der Berlin Governance Platform sowie deren intensive und konstruktive Kooperation miteinander eine entscheidende Rolle. Ohne eine

verantwortliche Organisationsleitung in der Kommune, die beim OB oder dem Stadtrat angesiedelt sein und zum Ausdruck bringen sollte, dass die Kommune dahinter steht, kann ein Kommunalen Entwicklungsbeirat sein Ziel nicht erreichen.

Die Zusammensetzung des KEB hatte der Oberbürgermeister von Herne Frank Dudda durch seine Einladungen bestimmt, die der Maßgabe folgten, möglichst alle unterschiedlichen/gegenseitlichen Interessen einzubeziehen, ebenso wie einzelnen persönlichen „Sachverstand“. Zwei Bürgerinnen wurden durch Bewerbung und Losverfahren bestimmt, um die Argumentationspalette zu erweitern.

Generell ist es aber für die Zukunft ratsam, am Anfang eine Multi-Stakeholder Steuerungsgruppe für die Konstitution der KEB's zu schaffen, in der bereits alle Stakeholderguppen vertreten sind. Für das Verfahren gibt es kein einheitliches oder axiomatisches Muster. Oft bleibt nur der Weg, auf der Grundlage des Multi-Stakeholder Ansatzes vor Ort zu ermitteln, welche Gruppen und Personen bereit, in der Lage und anerkannt genug sind, die Interessenvielfalt in der Kommune zu repräsentieren.

Dabei können zwei Logiken nicht immer miteinander vereinbart werden: über den Kreis der „üblichen Verdächtigen“ hinaus gerade diejenigen einzubeziehen, die sich aus der Politik verabschiedet haben; und diejenige, die vorhandene bzw. artikulierte (nicht dasselbe!) Interessenvielfalt vor Ort „einzufangen“. Allerdings hilft bereits das Organisationsprinzip „Vielfalt“ und „Gegenseitlichkeit“ der Interessen - auf der Basis der Stakeholder-Trias: Politik, organisierte Zivilgesellschaft und Wirtschaft - dabei, sich einer „Verallgemeinerbarkeit“ bzw. einem Gemeinwohl zu nähern. Dabei gilt es besonders darauf zu achten, dass die Interessen derjenigen, die häufig nicht in Beteiligungsverfahren gehört werden, explizit vertreten sind. Zudem sollte über die Multi-Stakeholder-Verteilung hinaus auch die Diversität im Kommunalen Entwicklungsbeirat selbst unter anderem in Sachen Geschlecht, Alter und Herkunft beachtet werden.

Interessen der Nichtbeteiligten müssen beteiligt werden

Wichtig ist, von vornherein klarzustellen, dass Stadtrat und OB entscheiden, der Kommunale Entwicklungsbeirat nur berät. Zugleich aber muss insbesondere auf die Teilnahme von Ratsvertreter*innen und Verwaltung am KEB genau geachtet werden. Nur dann funktionieren die „Quadratur des Zirkels“ und der Prozess gegenseitigen Lernens.

In Herne haben alle Teilnehmer*innen des KEB am Ende nicht nur dafür plädiert, dass die Ergebnisse ihrer Beratungen in die Planung der Stadt einfließen sollen, sondern auch dafür, einen Kommunalen Entwicklungsbeirat auf Dauer in Herne zu institutionalisieren. Ob beides gelingt, muss abgewartet werden. Die Nachhaltigkeit der Kommunalen Entwicklungsbeiräte hängt davon allerdings ab. Das ist kein Selbstläufer, selbst wenn das Projekt in Herne ein beachtliches Papier hervorgebracht hat, das alle Teilnehmer*innen unterschrieben haben.

Eine zentrale Herausforderung liegt in der Finanzierung des KEB. Ohne eine verantwortliche organisierende Person mit Büro ist das nicht zu machen. Das fällt vielen Kommunen schwer. Finanziell und sozial kann sich das aber durchaus rentieren, wenn der verlängerte Vorlauf einer Stadtentwicklung durch eine bessere Qualität und eine schnellere und reibungslose Implementation der Planung „be-lohnt“ wird.

Finanzierung bleibt Herausforderung

Das bisherige Konzept sieht vor, für die Moderation mindestens eine qualifizierte Person aus der Kommune selbst oder aus der Region zu finden, um die Kommunalen Entwicklungsbeiräte nachhaltig zu installieren. Zusammen mit der Prozessbegleitung der Berlin Governance Platform sind sie für die Gestaltung des Rahmens verantwortlich. Dazu braucht es ausreichend gemeinsame Räume für Reflexion und die gemeinsame Planung. Denn sachlich, psychologisch und „menschlich“ hängt viel von der Moderation ab.

Insgesamt haben die Teilnehmer*innen den KEB auch als einen Ort erlebt, an dem man durch Erweiterung der eigenen Perspektive – sich an die Stelle der anderen setzend – viel lernen konnte. Damit werden Kommunale Entwicklungsbeiräte auch zu Orten politischer

Bildung, sodass Bürger*innen viel resilienter auf Krisen reagieren und vereinfachende Parolen von Demokratiegegnern besser abwehren können, weil sie den politischen Prozess der Aushandlung und der Suche nach einer gemeinwohlorientierten Lösung politischer Herausforderungen mit seinen Schwierigkeiten besser verstehen und durchschauen; auch dass Politik eben das „Bohren harter Bretter“ (Max Weber 1919: 66) verlangt. Der Übernahme von politischer Verantwortung wird damit der Weg geebnet.

Für die weitere Institutionalisierung eines KEB müssen noch Fragen geklärt werden: Soll es einen regelmäßigen Rekrutierungsmechanismus für ihn geben, sollte er sich jeweils neu konstituieren, wenn ein neues Projekt – Bildung, Wohnen, Bauen, Mobilität – ansteht? Soll er sich regulär regelmäßig teilweise erneuern wie der amerikanische Senat? Prinzipiell soll allerdings der KEB kein Fachgremium sein. Wie soll die Kooperation zwischen Kommunen bzw. mit Landkreisen in Sachen nachhaltige Entwicklung gestaltet werden?

Insgesamt haben die Erfahrungen in Herne dazu ermutigt, den Aufbau von Kommunalen Entwicklungsbeiräten weiter voranzutreiben. Gegenwärtig verfolgt die Berlin Governance Platform mit drei Projekten den Aufbau von 10 weiteren Kommunalen Entwicklungsbeiräten. Sie werden helfen, Erfahrungen zu sammeln und sollen in eine Handreichung zur Einrichtung von weiteren Kommunalen Entwicklungsbeiräten münden.

Literatur

Weber, Max (1919): Politik als Beruf. München und Leipzig: Duncker & Humblot