

Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement: Teil einer Gesamtstrategie zur Entlastung des Bodens vom Besiedlungsdruck im Rahmen kommunaler Strukturentwicklung

*aus: Dieterich, Löhr, Tomerius (Hg., 2005): Jahrbuch für Bodenpolitik. Berlin, VWF: S. 105-120.
Überarbeitete Fassung vom 20. April 2005*

Dr.-Ing. Holger Kreft (bzw. hattingen)

1. Ein neuer, integrierender Weg zur Vermeidung von Flächenverbrauch

Eine große Zahl von bodenrechtlichen, raumplanerischen, fiskalpolitischen, bewusstseinsbildend-aufklärerischen u.a. Ansätzen ist in der Fachwelt bekannt, um den Flächenverbrauch in Deutschland einzudämmen. Hier wird ein Ansatz vorgestellt, der in der Lage ist, in Bezug auf das Handeln die vorhandenen Ansätze auf lokaler Ebene zu integrieren: Als Möglichkeit den gesamten Handlungsrahmen und insbesondere die Akteursbeziehungen auf der lokalen Ebene effizienter und effektiver zu organisieren, wird den Kommunen ein stringentes kommunales Nachhaltigkeitsmanagement (KNM) mit einer definierten Organisationsstruktur vorgeschlagen. Mit diesem wird nicht nur ein nachhaltiges Flächenmanagement, sondern eine insgesamt nachhaltige Entwicklung der Kommune angestrebt.

Um den zunächst vielleicht nicht sehr offensichtlichen Zusammenhang zu verdeutlichen, ist die Perspektive stark zu weiten. Der Blick ist - zusätzlich zum Boden - auch auf die anderen Potenziale einer Kommune zu richten: Rohstoffe, Energie, Landschaftsstruktur und Landschaftsbild, Kapital, Infrastruktur, die Bürgerschaft mit ihren Kompetenzen, Qualifikationen und ihrer Motivationsstruktur, ihre unternehmerischen Fähigkeiten und vorhandenen Einflussmöglichkeiten, die soziokulturellen Faktoren und das Marktpotenzial (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 194). Für eine nachhaltige Entwicklung der Kommune stehen insbesondere ihre erneuerbaren und vermehrbaren Potenziale im Vordergrund.¹

Weitverbreitet ist jedoch noch immer eine Form der Wirtschaftsförderung, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet: Es wird v.a. unter der Vorgabe quantitativen Wachstums gearbeitet, mit einseitigen Zielsystemen und damit ausgerichtet auf wenige (ohne Zweifel wichtige), bislang dominierende Kenngrößen wie die Anzahl der Arbeitsplätze. Oft werden wider bessere Erfahrung mechanistische, lineare Kausalzusammenhänge angenommen und entsprechend die Bewältigung der Aufgaben nicht-systemisch angegangen. Stattdessen müssten die Kommunen (und die Regionen, in die sie eingebettet sind) alternative Entwicklungspfade unter stärkerer Nutzung erneuerbarer bzw. vermehrbarer heimischer Potenziale formulieren und systemisch unter Aufgreifen von Evolutionsmechanismen umsetzen. Dabei sollte der Faktor Boden im Rahmen der städtischen oder gemeindlichen Strukturentwicklung stärker von dem auf ihn gerichteten Nutzungs- insbes. Besiedlungsdruck entlastet werden. Das Grundanliegen dieses Beitrags besteht daher darin verstärkt für das Aufbauen von KNM in Kommunen zu werben. Damit würde die Formulierung und Verwirklichung alternativer Entwicklungspfade erleichtert werden.

Um es gleich vorwegzunehmen: Es soll nicht der Eindruck entstehen, es handele sich bei KNM um ein Patentrezept. Das Management-Konzept ist als ein – zwar künftig unverzichtbares – Basiskonzept zu verstehen, das in der Stadt oder Gemeinde jedoch noch in einem strukturierten Prozess an die jeweiligen lokalen Bedingungen anzupassen und Schritt für Schritt einzuführen ist. Insofern ist ein KNM, bildlich formuliert, kein „maßgeschneiderter Anzug von der Stange“, sondern lediglich ein Vorschlag für ein „Schnittmuster“, das variiert und mit dem lokal vorhandenen „Material“ umgesetzt werden sollte.

¹ Ganz besonders sollte der Blick auf das in der Gemeinde oder Stadt vorhandene Wissen gerichtet werden. Im Resümee dieses Artikels wird das Thema wieder aufgegriffen. Ein anderer Aufsatz (Kreft 2005) geht näher auf die Charakteristika von Wissen und den Umgang mit diesem im Rahmen von lokalen Initiativen für nachhaltige Entwicklung ein.

Auf andere, ebenfalls ergänzende Herangehensweisen, die vom Autor in Projekten verfolgt werden, wird hier aus Platzgründen nur hingewiesen. So werden nach einer Art von Cluster-Ansatz („Stärken stärken“) einzelne Potenzialfaktoren mit Hilfe von Instrumenten des Wissensmanagements in der Netzwerkorganisation Kommune ausgebaut und entwickelt, um den Potenzialfaktor Boden bzw. Fläche zunehmend zu entlasten. Im Fall der Initiative „Klimadorf“ ist es das Potenzial der erneuerbaren Energieträger und der Energieeinsparmöglichkeiten in einem Dorf und in der Kommune, zu der das Dorf gehört (BzR 2004, Kreft 2005).

Es ist zu erwarten, dass ein nicht-nachhaltiger Umgang mit der nicht-vermehrbar Ressource Boden sich durch Anwendung eines KNM weiter zurückdrängen lässt. Bspw. könnten unrealistische Flächenbedarfseinschätzungen für die Zukunft durch Politik und Verwaltung einer Kommune (etwa aufgrund falscher Annahmen zur künftigen Größe und Funktion der Stadt oder Gemeinde) leichter vermieden werden. Überhaupt könnte das Konzept dazu beitragen, dass Boden als Ressource bei den Bewohnern des Ortes längerfristig (wieder) eine höhere Wertschätzung genießt. Die mögliche Wirkungsweise ist im Einzelnen selbstverständlich noch empirisch zu untersuchen, da sich die Stadt Rheinberg (Kreis Wesel) gerade erst als erste Kommune explizit mit einem KNM auf den Weg gemacht hat.

Hier soll zunächst einmal nur das Vorgehen in dieser Beispielkommune vorgestellt werden, in der das Konzept seit Mitte 2002 eingeführt und umgesetzt wird. Nach der Darstellung dieses Einführungsprozesses werden die ersten Ergebnisse aufgeführt und erläutert. Dabei handelt es sich um die Grundzüge eines Managementsystems und eines Zielsystems, mit dem nun seit Mitte 2004 das entstehende Managementsystem „gefüllt“ wird. Im Ausblick für Rheinberg werden Aktivitäten zum weiteren Umgang mit dem KNM in Beziehung zum nachhaltigen Flächenmanagement vorgeschlagen.

Im abschließenden Resümee wird die Funktion eines solchen KNM in einer Kommune im Rahmen von Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung eingeschätzt – v.a. unter dem Blickwinkel der Potenzialentwicklung.

2. Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement (KNM)

Grundlage des KNM ist das Management-Konzept des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, der auf Werthaltung und Zielsystem der Nachhaltigkeit und auf die Verhältnisse der jeweiligen Kommune auszurichten ist. Basis des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ist die ständig wiederkehrende Ablauf-Schleife *‘planen – umsetzen – prüfen – bewerten – erneut planen – usw.’* (vgl. plan do check act, siehe auch Gebhard 2004).

Die Übertragung von Managementsystemen aus dem Management von Unternehmen auf lokale oder regionale Akteursnetze und Initiativen liegt nahe, trotz einiger deutlicher Unterschiede zwischen diesen Organisationsformen wie das Fehlen einer durchgängigen Hierarchie und einer personell zugeordneten eindeutigen Gesamtverantwortung u.a. (s.a. Kreft 2002; Rheingans-Heinze 2004).

Für Unternehmen wurden auf der Basis von Qualitäts- und Umweltmanagementkonzepten bereits verschiedene Konzepte zum Nachhaltigkeitsmanagement entwickelt und verfeinert, bislang jedoch kaum angewandt. Bei Schaltegger, Kleiber und Müller (2003) liegt der Schwerpunkt auf dem Management von Interessen der Stakeholder eines Unternehmens, ohne explizit den kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu erwähnen. Mittlerweile existiert bereits ein Entwurf zu einer VDI-Richtlinie zum nachhaltigen Wirtschaften (VDI 2004; Erläuterungen dazu in Gebhard 2004), die ausdrücklich auf den kontinuierlichen Verbesserungsprozess Bezug nimmt.

Eine Entwicklung führte von der Beschäftigung mit kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren zum Nachhaltigkeitsmanagement. Kreft (2001) hatte noch zurückhaltend die Einbettung der Indikatorenentwicklung und –anwendung in kommunale und regionale Planungs-, Steuerungs- und Entwicklungsansätze gefordert. Liepach, Sixt und Irrek (2003, S. 47) gelangen dann über ihre Überlegungen zu kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren zum Konzept des KNM. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt Gehrlein (2003), der sich ebenfalls mit kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren beschäftigt hat. Dieser Autor schlägt ein großes Spektrum an Steuerungsinstrumenten für ein Nachhaltigkeitscontrolling vor.

Ein KNM kann in jeder Kommune durchgeführt werden. Unter einer Kommune wird hier das Akteursnetzwerk aus Verwaltung und Politik, Unternehmen, anderen nichtstaatlichen Organisationen und nicht organisierten Einzelbürgern im Gebiet einer Stadt oder einer Gemeinde verstanden. Das KNM ist in der jeweiligen kommunalen Verwaltung zu verankern. Es wird im vorliegenden Beitrag wie folgt definiert (s. Kasten):

Kasten: Definition Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement

Definition: Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement (KNM)

Gesamtheit der Handlungen, die zum Ziel haben, die Handlungen in einer Kommune so zu steuern, dass deren ökologische, soziopsychologische, soziokulturelle und ökonomische Wirkungen optimiert werden, um

- **erstens eine nachhaltige Entwicklung der Kommune auf ihrer Fläche insgesamt zu erreichen,**
- **und zweitens zu erreichen, dass die Kommune zur global nachhaltigen Entwicklung beiträgt.**

Erreicht wird dies v.a. dadurch, dass - sehr verkürzt formuliert - die erneuerbaren und vermehrbaren Potenziale der Stadt verstärkt entwickelt werden. Der kommunale Haushalt kann auf diese Weise bereits kurzfristig bis mittelfristig entlastet werden.

Die Notwendigkeit eines derartigen Managements wird in Kreft (2005) über die Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklung inhaltlich genauer erläutert. Ebenso werden dort die Hindernisse und Erfolgsfaktoren der Einführung und des Funktionierens eines KNM näher beschrieben.

3. Das Beispiel des dynamischen Stadtentwicklungskonzeptes „Rheinberg 2030+“

3.1 Der Auftrag

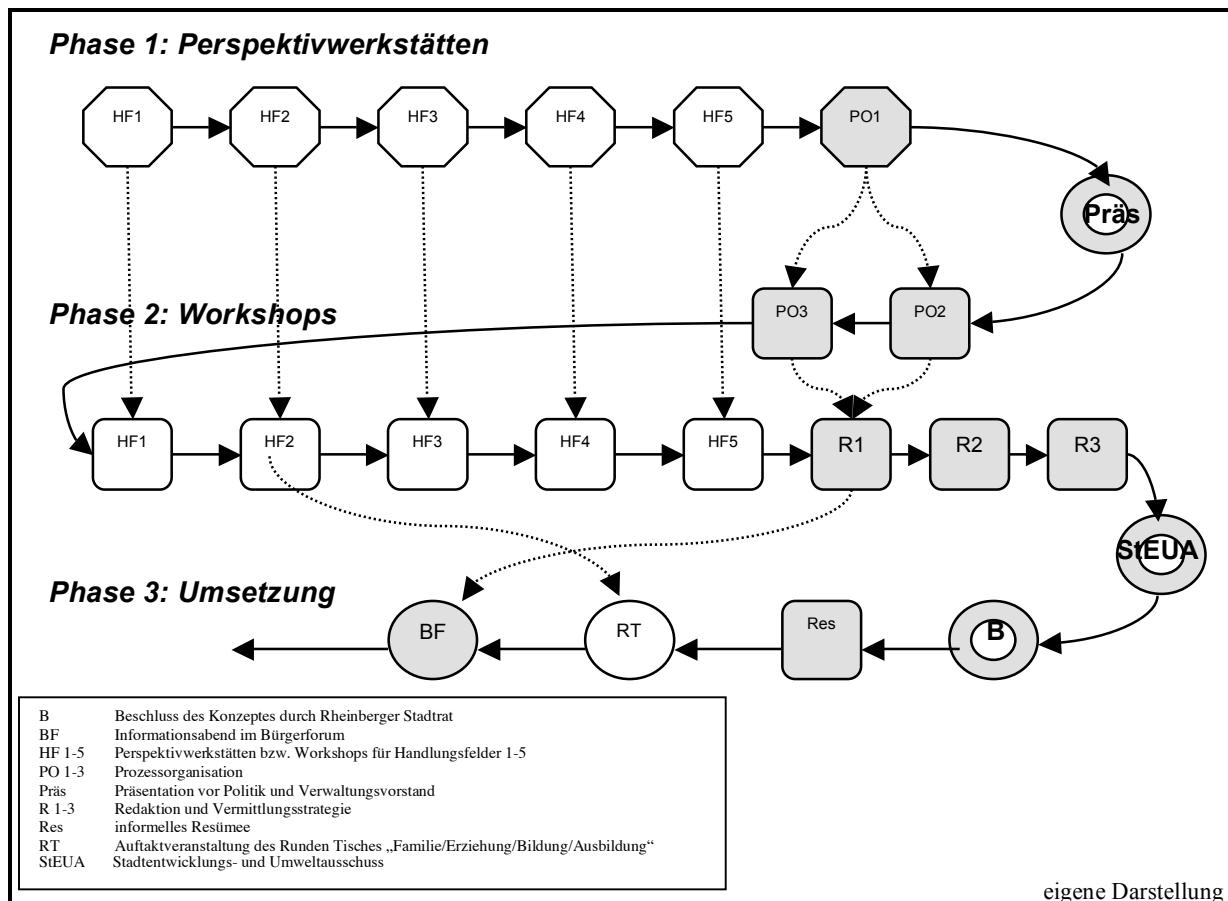
Die Stadt Rheinberg befindet sich am linken Niederrhein im Kreis Wesel, hat gut 32.000 Einwohner und bedeckt eine Fläche von rd. 75 km². Entwicklung und Einführung des KNM in Rheinberg befinden sich z.Zt. in ihrer dritten Phase (s. Ablauf Abb. 1).

Phase 1 - weitere Ideensammlung, Ideenausbau und Strukturierung: Im Juli 2002 beauftragte die Stadt Rheinberg zunächst ein interdisziplinäres Team aus sechs Beraterinnen und Beratern damit – unterstützt durch den ehemaligen Leiter des Umweltamtes, heute Stabstelle für Nachhaltigkeit der Stadt – den Lokalen Agenda 21-Prozess der Stadt zunächst für die erste Phase in sechs Perspektivwerkstätten zu begleiten. In diesen Veranstaltungen sollte ein Entwicklungskonzept für die nächsten 25-30 Jahre und darüber hinaus für die Stadt Rheinberg erstellt werden („StEK Rheinberg 2030+“). Fünf Perspektivwerkstätten dienten der Aufbereitung, Konkretisierung und Ergänzung der aus dem Lokalen Agenda 21-Prozess bereits vorliegenden Daten, einem noch vagen unspezifischen Leitbild für die Stadt sowie einer Sammlung von Leitzielen (Hoffmeister u.a. 2001) in letztlich fünf zuvor definierten Handlungsfeldern:

- Soziales Zusammenleben in der Stadt
- Bildung und Erziehung
- Planen und Bauen, Wohnen und Arbeiten - nachhaltig Wirtschaften
- Energie und Mobilität
- Natur und Landschaftsnutzung (insbes. Freizeit)

Eine weitere Perspektivwerkstatt galt der Organisation des Prozesses. Die Ergebnisse der ersten Phase wurden anschließend Politik und Verwaltungsvorstand im Rahmen einer Informationsveranstaltung vorgestellt.

Abb. 1: Ablauf der Entwicklung und Einführung des KNM in Rheinberg



Phase 2 - Verdichtung, weitere Strukturierung und Konzeptreifung: In dieser Phase (September 2003 – Mai 2004) wurden zwei Berater beauftragt, eine aus den ursprünglichen Teilnehmern der Perspektivwerkstätten zusammengestellte Arbeitsgruppe darin zu unterstützen, die Ergebnisse der ersten Phase zu kondensieren und eine abstimmungsreife Ratsvorlage mit konkreten Werkzeugen zur Umsetzung der nach dem Auswahl- und Abstimmungsprozess verbliebenen Ziele zu formulieren.

Dazu wurden zunächst zwei Workshops zur Weiterentwicklung der Prozessorganisation abgehalten – auf der Grundlage der Ergebnisse aus der letzten Perspektivwerkstatt. Fünf Workshops schlossen sich zur Bearbeitung der Ergebnisse aus den Perspektivwerkstätten der Phase 1 zu den fünf Handlungsfeldern mit weiterer Kondensierung, Auswahl und Konkretisierung der Projektvorschläge an.

Anschließend dienten drei Workshops der Abfassung des Dokuments und seiner abschließenden redaktionellen Überarbeitung sowie dem Festlegen einer stringenten Vermittlungsstrategie. Danach wurde das Stadtentwicklungskonzept im Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt präsentiert. Im Mai 2004 wurde das Konzept durch den Rat der Stadt Rheinberg

verabschiedet. Zum Resümieren der zweiten Phase und weiteren Planen trafen sich die Workshop-Teilnehmer privat im August 2004.

Phase 3 – Beginn der Implementierung: Die aktuelle dritte Phase seit Juni 2004 ist durch erste Umsetzungsarbeiten geprägt: Die vorgeschlagenen Strukturen werden aufgebaut und die geplanten Gremien eingerichtet (Steuerungsgruppe, Projektgruppen). Die Vernetzung zwischen Bürgerschaft bzw. Organisationen innerhalb der Bürgerschaft sowie adäquaten Einheiten der Verwaltung erfolgt. Die Arbeit an dem querschnittsorientierten Projekt des Nachhaltigkeitsberichts wird vorbereitet. Zunächst unabhängig begonnene, eher sektorale Projekte der Verwaltung etwa im Umweltbereich (ÖkoProfit) werden als Bausteine dem sich entwickelnden KNM zugeordnet. Neue Projekte in Anlehnung an den Vorschlag für ein aktuelles Zielsystem aus dem StEK werden gestartet (z.B. Neuaufstellung des Flächennutzungsplans, Seniorenplan, Förderung energetischen Bauens).

3.2 Die gewählte Strategie (Wie die Einführung des KNM überhaupt möglich wurde)

Die Teilnehmer der Perspektivwerkstätten und das Beraterteam sind nicht von Beginn an mit dem hohen Anspruch angetreten, in Rheinberg ein KNM zu installieren. Zunächst war ja lediglich beabsichtigt, aus dem „großen Wunschzettel“ der „Agenda-Bewegten“ ausschließlich ein Zielsystem mit Indikatoren, Anknüpfungspunkten bzw. guten Beispielen aus dem Stadtgebiet und Projektvorschlägen zu erarbeiten. Allen Beteiligten wurde jedoch besonders seit Ende der ersten Phase immer deutlicher, dass die reine Kompilation von Teillösungen zu den verschiedenen Problemen und definierten Aufgaben nicht umsetzungs- geschweige denn „politikfähig“ sein würde. Ein Paket mit Zielsystem mit Indikatoren, Anknüpfungspunkten und Projektvorschlägen (erweitertes Zielsystem) ist zwar eine unabdingbare Voraussetzung eines Entwurfs von Stadtentwicklung, reicht jedoch für eine Realisierung noch nicht aus. Ohne Selektion und Aufbereitung der Ziele und Maßnahmenvorschläge wäre das gesamte Paket zum Scheitern verurteilt gewesen, weil es im Ganzen bis dahin noch zu unhandlich war und damit nicht praktikabel.

Die Ergebnisse der Perspektivwerkstätten galten wegen der auf die gesamte städtische Einwohnerzahl bezogen geringen Anzahl der Beteiligten (insgesamt nahmen rd. 150 Personen teil) für das städtische Gemeinwesen als nicht repräsentativ genug. Damit war das von ihnen unter Anleitung ausgearbeitete erweiterte Zielsystem für eine unmittelbare Beratung als Paket im politischen Raum noch nicht ausreichend qualifiziert. Dennoch erwies sich dieses Zielsystem aufgrund der intensiven Bearbeitung durch die Beteiligten letztlich doch als sehr ausgewogen, systematisch und zugleich verständlich. Diese Eigenschaften führten dann auch dazu, dass die politischen Fraktionen in ihren Beratungen der Zustimmung durch den Stadtrat den Weg ebneten.

Damit dies gelang, mussten die Bearbeiter des Konzeptes zunächst Folgendes beachten:

- Es musste ein Weg skizziert werden, der das erweiterte Zielsystem in die politische Abstimmung bringen konnte. Die Bearbeiter des StEK Rheinberg mussten auch die geplanten Beiträge aller wichtigen Akteursgruppen einschließlich ihrer wichtigsten künftigen Aufgaben definieren.
- Dabei wurden bewusst einige der besonders schwierigen Konfliktfälle nicht vertieft bearbeitet, andere bewusst „in der Schwebe gehalten“, um sich daran nicht „festzu-beißen“.

Um es noch einmal bildlich zu beschreiben: Es war Ziel der zweiten Phase alle Projektideen zusammen in ein Paket zu packen und zu schnüren, es mit den Koordinaten des Weges, auf dem es bewegt und verhandelt werden sollte, zu versehen, um es für die Weiterverarbeitung der Politik zu übergeben, damit später Teile davon zu vereinbarten Zeitpunkten wieder

gemeinsam und systematisch ausgepackt und gesichtet werden könnten. Durch dieses Vorgehen konnte das Konzept überhaupt erst dynamisiert werden.

Für diese Verfahrensweise wuchs die Akzeptanz, so dass sich in der ersten Phase die Teilnehmer für die sechste Perspektivwerkstatt genau diese Aufgabe geben konnten. Die Gestaltung eines Rahmens für die weitere Bearbeitung der Projektideen im politischen Prozess erhielt Vorrang vor der Priorisierung und Entwicklung einzelner Projekte. Sie erhielt auch Vorrang vor der anderen (völlig utopischen) Alternative, die bedeutet hätte, zu versuchen „auf einen Schlag“ alle Projektvorschläge ohne konkrete Ausführungsplanungen zur möglichst raschen und unmittelbaren Umsetzung „durchzudrücken“.

Mit dem beschriebenen Vorgehen war überhaupt erst die Voraussetzung gegeben, zunächst den kontinuierlichen Verbesserungsprozess als Basiskonzept heranzuziehen und auf ihm das KNM aufzubauen und dieses wiederum auf die Werthaltung und das Zielsystem der Nachhaltigkeit sowie auf die Verhältnisse Rheinbergs auszurichten.

3.3 Erste Ergebnisse

Mit der Erstellung des nunmehr dynamischen Stadtentwicklungskonzeptes 2030+ der Stadt Rheinberg wurde das Konzept des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements (KNM) an die lokalen Verhältnisse angepasst (Breyer, Harnack, Kreft 2004). Damit wurde ein wichtiger Schritt unternommen das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung für die Stadt Rheinberg zu konkretisieren und umzusetzen. Die Umsetzung mit Hilfe des KNM hat bereits begonnen.

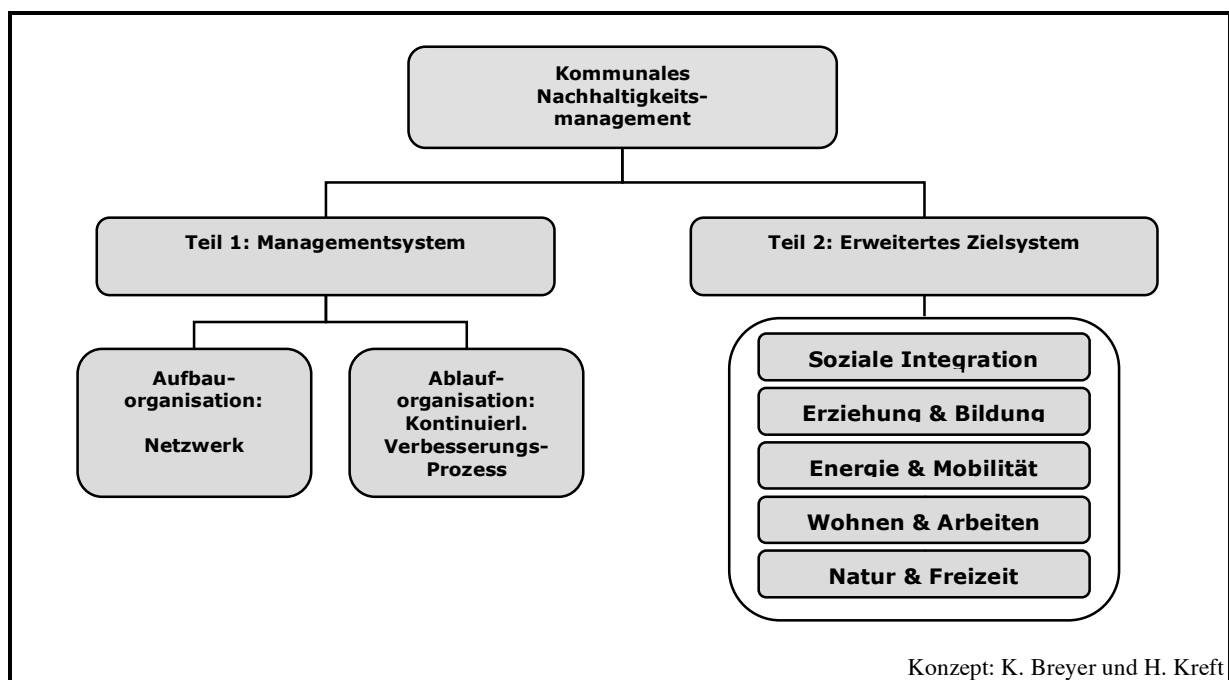
Das Konzept besteht zunächst aus zwei Teilen (Abb. 2):

- Managementsystem
- Aktuelles Zielsystem

Das Managementsystem umfasst wiederum zwei Bestandteile:

- die Aufbauorganisation
- die Ablauforganisation

Abb. 2: Übersicht über das Konzept des KNM



Die Aufbauorganisation des Managementsystems wird als Netzwerk charakterisiert (Abb. 3). Für Eingeweihte ist dies auch angesichts der Aufgabenstellung natürlich naheliegend und

wirkt beinahe trivial. Letztlich entscheidend ist die Art der Beziehungen in diesem Netzwerk. Die Aufgaben, die die Akteure im Rahmen des KNM wahrnehmen sollen, sind konkretisiert worden. Könnte der an sich „schlichte“ Gedanke eines Netzwerks von prinzipiell gleich-rangigen Akteuren mit einer Art „benefit net thinking“, wie es Leuninger und Held (2003) beschreiben, im Bewusstsein der Akteure tatsächlich verankert werden, wäre dies ein wichtiger Schritt. Berücksichtigt wurden für die Darstellung: Verwaltung mit der Stabsstelle Agenda und Nachhaltigkeit, Politik, Steuerungsgruppe, Projektgruppen, die mit privatwirtschaftlichen Akteuren besetzt sein können, die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger. Zur Vermittlung an die Öffentlichkeit und Bewusstmachung wird die einfache Darstellung als hilfreich angesehen.

Die Ablauforganisation (Abb. 4) basiert auf dem zyklisch-iterativen kontinuierlichen Verbesserungsprozess und wurde an die Verhältnisse einer Stadt mittlerer Größenordnung und an ein Grundgerüst der in Kommunen üblichen (teilweise in der Kommunalverfassung festgelegten) Entscheidungswege angepasst. Gemeint ist damit, dass der Stadtrat Satzungen verabschiedet etc. und die Verwaltung Vorgaben der Politik mit einem ortsüblichen Handlungsspielraum umsetzt.

Das erweiterte Zielsystem wird als Paket in das Managementsystem gegeben, durch das das Zielsystem umgesetzt und weiterentwickelt wird. Als Umsetzungen des Zielsystems fließen aus dem Managementsystem mehr oder minder ständig Produkte, meist Handlungen in Form von Projekten und Aktionen und in periodischen Abständen ein neues, aktualisiertes Zielsystem. Daher ist auch jedes kommunale Zielsystem als eine auf längere Sicht ausgerichtete Momentaufnahme zu verstehen, die bei den weiteren Durchläufen durch das Managementsystem verändert wird, aber mit der Zeit auch das Managementsystem optimieren und veränderten Rahmenbedingungen anpassen kann.

Abb. 3: Aufbauorganisation – Akteursnetzwerk mit definierten Aufgaben

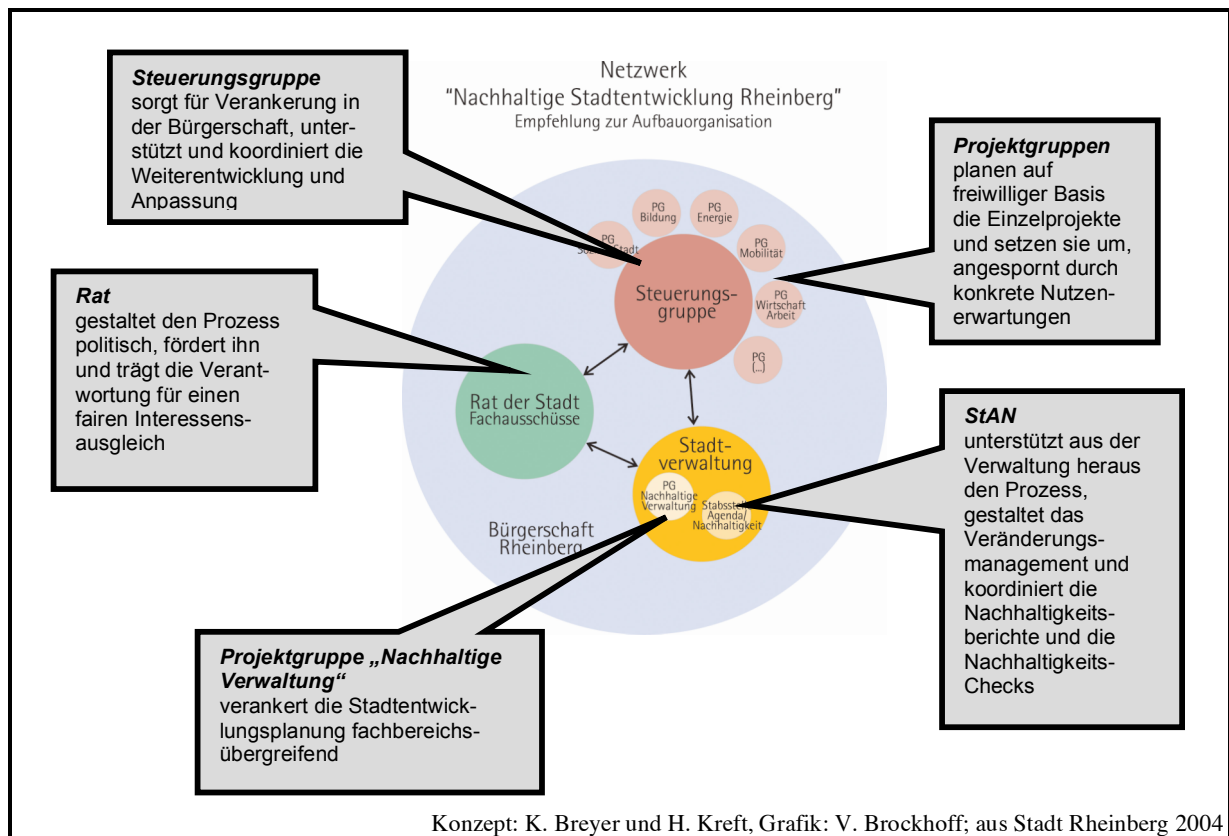
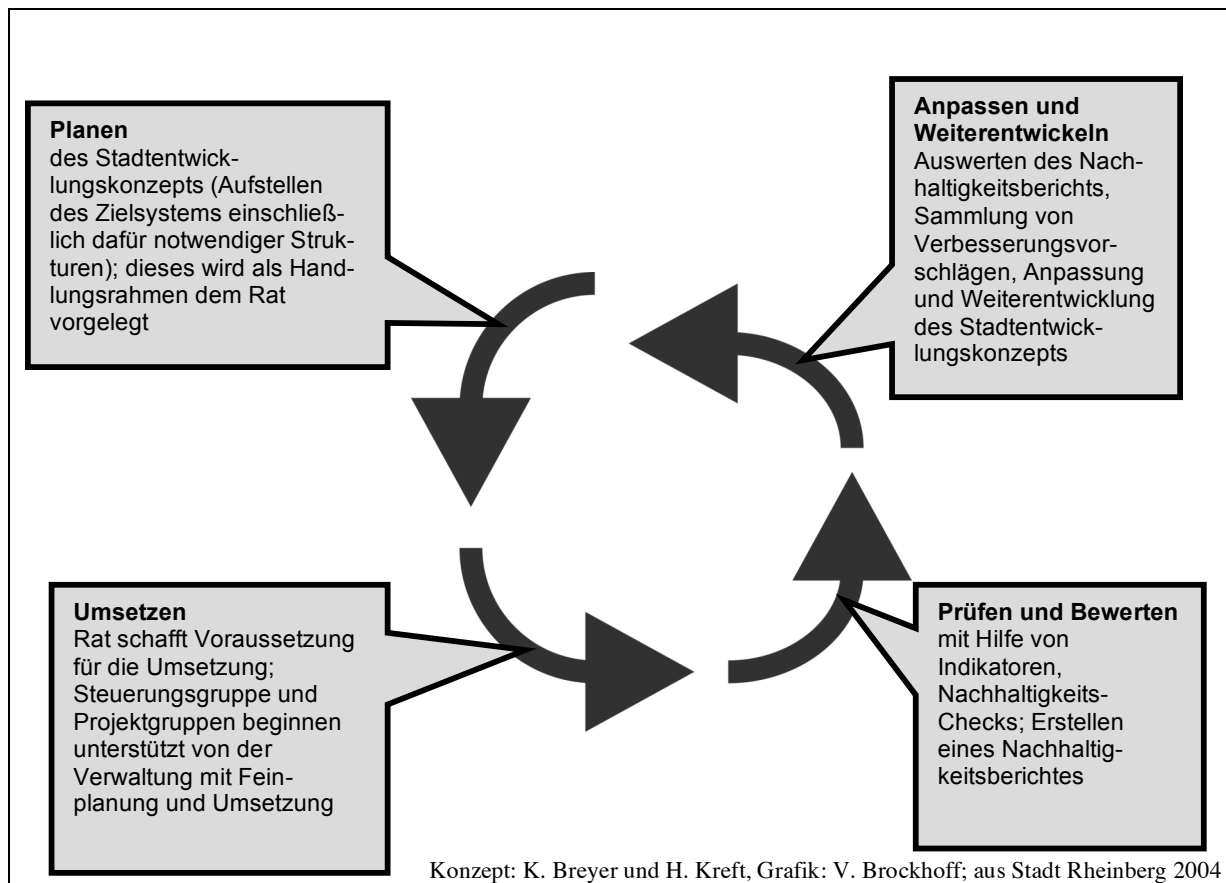


Abb. 4: Ablauforganisation – Einstieg in den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess



Das erweiterte Zielsystem enthält fünf Kategorien (s. Tab. 1):

- Leitziele
- Teilziele
- Indikatoren
- beispielhafte laufende Projekte
- Vorschläge für Projekte und Maßnahmen

Die Leitziele wurden weitgehend aus den Dokumenten des vorhergegangenen Agenda-Prozesses aufgenommen, von den Teilnehmenden der Perspektivwerkstätten und der anschließenden Workshops inhaltlich und sprachlich überarbeitet, ergänzt und ausgewählt. Bei den Teilzielen bedurfte es mehr noch als bei den Leitzielen der Auswahl, um das Zielsystem vereinfachen und reduzieren zu können. Indikatoren mussten v.a. in der zweiten Phase noch nachbearbeitet und ergänzt werden.

Allen Beteiligten wichtig war die Nennung bereits laufender beispielhafter Projekte. Dadurch wird dokumentiert, dass nicht bei „Null“ angefangen wird, sondern an Vorhandenem angeknüpft werden kann. Nachhaltige Entwicklung erhält damit zugleich ein konkretes „Gesicht“ in der Kommune, sie wird für Bürgerinnen und Bürger leichter greifbar. Dies ist zur Vermittlung an diejenigen wichtig, für die das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung noch zu abstrakt ist.

Um das Zielsystem umsetzbar zu machen, wurden von den Teilnehmenden der Perspektivwerkstätten konkrete Projekte und Maßnahmen vorgeschlagen. In den Workshops der Phase 2 wurden sie von den Beteiligten aufgegriffen, nochmal inhaltlich leicht überarbeitet und im Interesse der Handhabbarkeit und besseren Vermittelbarkeit des Zielsystems in ihrer Anzahl reduziert.

Die Implementierungen in der nun begonnenen dritten Phase (Einsetzen der Steuerungsgruppe, Einsetzen Runder Tische zu verschiedenen Handlungsfeldern, Anschließen laufender Projekte der Stadtverwaltung, Vorbereitung der Einführung weiterer Instrumente des KNM) sind als weitere Ergebnisse des Prozesses anzusehen.

3.4 Beiträge zur Entlastung nicht erneuerbarer und nicht vermehrbarer Ressourcen

Warum kann nun erwartet werden, dass dieses KNM in Rheinberg ein taugliches Instrument für den Bodenschutz ist? Warum kann darüber hinaus erwartet werden, dass generell ein KNM in einer Stadt oder Gemeinde ein taugliches Instrument für den Bodenschutz ist?

Beispielhaft sollen an den zwei Teilkonzepten Energie und Mobilität sowie Erziehung und Bildung Beiträge zur Entlastung nicht erneuerbarer und nicht vermehrbarer Ressourcen verdeutlicht werden.

Teilkonzept *Energie und Mobilität*: Nach zahlreichen bisher erschienenen Studien, Programmevaluationen und eigenen Erfahrungen zur Förderung energetischer Sanierung und Einführung von Energieeffizienztechnologie (bspw. Stadt Münster 2003) und zur Substitution nuklear-fossiler Energieträger durch erneuerbare Energieträger (bspw. Heck und Hoffmann 2004) ist anzunehmen, dass der hierzu formulierte Modernisierungsbedarf Binnenmärkte stimulieren kann und auf diese Weise ein zusätzliches Beschäftigungsvolumen induzieren wird. Vorausgesetzt wird dazu eine Anschubfinanzierung (teilweise Subventionierung wie sie aktuell über die Stromeinspeisevergütung nach dem Energie-Einspeise-Gesetz stattfindet), um Hürden bzw. „Blockaden des Anfangs“ (s.a. Ortmann 1997) abbauen zu können. Dann eröffnen sich bei bestehenden Unternehmen v.a. im Bauhandwerk Möglichkeiten für die Ausweitung der Geschäftstätigkeit und für die Entwicklung zusätzlicher, neuer Geschäftsideen sowie für zusätzliche Existenzgründungen. Hierdurch sind kurz- bis mittelfristig positive Effekte zu erwarten.

Teilkonzept *Erziehung und Bildung*: Am Beginn des 21. Jahrhunderts gilt Wissen als *der* Rohstoff für jede Form weiterer individueller und gesellschaftlicher Entwicklung und Entfaltung. Das Teilkonzept wurde dementsprechend ausgerichtet auf verstärkten Kompetenzerwerb zu eigenverantwortlichem Handeln in allen Erziehungs- und Bildungsphasen (bzw. für Menschen auf allen Altersstufen und in unterschiedlichen Lebenssituationen), auf größere Transparenz der Bildungslandschaft, auf Verbesserung der Bildungszugänge sowie Qualitätssteigerung bei Ausbildung, Bildung und Erziehung. Mit dem Zielsystem einschließlich der ersten Maßnahmenvorschläge wollen die Bearbeiter letztlich erreichen, dass die im heimischen Raum vorhandenen Potenziale für die Gesellschaft besser genutzt, zugleich die Endlichkeit bestimmter Ressourcen schneller erkannt, Geschäftsideen leichter formuliert und umgesetzt und Konzepte für künftiges nachhaltiges Wirtschaften entwickelt werden. Für einen nachhaltigen Umgang mit den nicht erneuerbaren und nicht vermehrbaren Ressourcen sind in diesem Handlungsfeld positive Effekte überwiegend mittel- bis langfristig zu erwarten.

Die „Mütter“ und „Väter“ des StEK Rheinberg 2030+ (die Arbeitsgruppe StEK) gehen davon aus, dass beide hier exemplarisch angesprochenen Konzepte Chancen bieten, eine positive Strukturentwicklung der Stadt Rheinberg vom Verbrauch v.a. nicht-erneuerbarer und nicht-vermehrbarer Ressourcen wie dem Boden zu entkoppeln. Es wird erwartet, dass eine Steigerung lokaler Wertschöpfung und eines am Markt nachgefragten, bezahlbaren Beschäftigungsvolumens durch den intelligenteren Umgang mit dem vorhandenen Bestand an nicht-erneuerbaren oder nicht-vermehrbaaren Ressourcen angestoßen wird und letztlich die Bedürfnisse der dort lebenden Menschen sogar besser befriedigt werden.

3.5 Unmittelbar bodenschutzrelevante Aspekte im Zielsystem des KNM

Neben der Strategie einer mittelbaren Entlastung des Bodens vom Siedlungsdruck enthält das momentane Zielsystem des Rheinberger KNM auch unmittelbare Strategieelemente der Entlastung, die durchgängig aus Bodenschutzkonzeptionen bereits bekannt sind.

Die folgende Tabelle enthält Auszüge solcher unmittelbaren Strategieelemente (Tab. 1). Auslassungen von Strategieelementen, die stärker auf andere Schutzgüter bzw. Ziele ausgerichtet sind, werden mit [...] gekennzeichnet.

Tab. 1: Bodenschutzrelevante Aspekte im Teilkonzept „Wohnen und Arbeiten“

Leitziele	Teilziele	Indikatoren	Beispiele für laufende Projekte	Vorschläge für künftige Projekte
1. Rheinberg ist ein attraktiver beschäftigungsintensiver Wirtschaftsstandort. Er richtet sich an den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung aus [...] 2. [...] 3. [...] Die weitere Flächeninanspruchnahme ist auf ein Minimum reduziert.	1. Eine systematische Integration von Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Anreizsystemen und Flächenmanagement sorgt dafür, dass stets ausreichend innovative Arbeitsplätze in allen Stadtteilen verfügbar sind.	1. [...]	1. Ermittlung der Nachverdichtungspotenziale	1. Management vormals genutzter und brachliegender Gewerbeflächen 2. Verstärktes Flächenmanagement im Innenbereich 3. [...]
	2. [...]	2. [...]		4. [...]
	3. Die zwischen den Stadtteilen liegenden Freiflächen wurden erhalten. [...]	3. [...]		
	4. Die Stadt kommt mit den derzeit wirksamen Flächenpotenzialen aus. Behutsame Nachverdichtung hat Vorrang vor weiterer Flächeninanspruchnahme im Außenbereich. Erst wenn die Nachverdichtung und Wiedernutzung von Brachen keinen ausreichenden Handlungsspielraum mehr lassen, ist auch eine (kontrollierte) Stadtentwicklung zu planen und zu steuern. Die Bürgerbeteiligung hat bei Planung und Entwicklung einen hohen Stellenwert.	4. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Jahr in m ²	2. Erhebung des Potenzialbestands 3. Festlegung einer Rangfolge für Bebauungspläne	5. Konzept für eine Stadtinnenentwicklung 6. Neuaufstellung des Flächennutzungsplans mit breiter aktivierender Bürgerbeteiligung 7. Planerische Gestaltung von Mischgebieten im Innenstadtbereich

3.6 Ausblick für Rheinberg

Im Stadtgebiet müssen aufgrund der Neuheit des KNM zunächst eine ganze Reihe von Erfahrungen gesammelt werden. Nach Einrichtung der notwendigen Strukturen steht der erste Durchlauf im KNM an. Die Steuerungsgruppe wird ein erstes Programm erstellen. Bürgerschaft und Verwaltung sind zum verstärkten Aufbau horizontaler und vertikaler

Zusammenarbeit in Projekten und einzelnen Maßnahmen zu motivieren. Instrumente und Maßnahmen sollen bald zum Einsatz kommen, um für die Ziele des KNM und das konkrete Vorgehen zu seiner Umsetzung zu werben. Dazu wird die Steuerungsgruppe Vorhaben priorisieren und Vorschläge machen müssen zur Erschließung und Zuordnung ausreichender Ressourcen. Sie wird versuchen müssen weiteres Engagement kompetenter Akteure, Schlüsselfiguren und Multiplikatoren zu gewinnen. Neue Projekte sind anzuregen und laufende einzubinden. Zum ersten Mal müssen in der Verwaltung die Nachhaltigkeits-Checks durchgeführt, der Nachhaltigkeitsbericht erstellt und veröffentlicht, daraufhin eintreffende Anregungen gesammelt und ausgewertet werden. Schließlich sind erste Erfolge zu registrieren und zu bewerten. Das Zielsystem ist zu prüfen, ggf. zu überarbeiten und alle Maßnahmen sind zu koordinieren. Schließlich wird der neue Durchlauf des KNM begonnen. Beim ersten Durchlauf wird sich eine Menge Optimierungsbedarf ergeben. Vielleicht wird sich das eine oder andere Gutgemeinte auch als nicht (sofort) umsetzbar herausstellen.

Die begleitende Evaluation von Effektivität und Effizienz des KNM in Rheinberg im Hinblick auf verschiedene (Schutz-)Ziele, u.a. auch des Bodenschutzes, ist in den nächsten Jahren unbedingt notwendig. Nur nach längerer systematischer Beobachtung lässt sich beurteilen, ob tatsächlich wie erwartet mit der Einführung eines funktionierenden KNM der Weg vom Projektbündel zur dauerhaften (mehr noch: nachhaltigen) Strukturentwicklung geebnet werden konnte.

Eine Weiterentwicklung des Rheinberger KNM durch Integration unterschiedlicher Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, der Bürgerorientierung und des betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements (und allgemein des Wissens- und Veränderungsmanagements) ist dabei selbstverständlich notwendig. Angesprochen ist bspw. auch das bereits geplante Instrument des Bürgerhaushalts. Zu denken ist auch an eine Art „kommunale Sustainability Balanced Score Card“², die hiermit im Zusammenhang mit der verstärkten Nutzung von Nachhaltigkeitsindikatoren vorgeschlagen wird.

Bei allen beteiligten Akteuren ergibt sich zudem Qualifizierungsbedarf (Projektmanagement, Teamarbeit, Gesprächsführung und Moderation, Personalführung u.a.), der durch ein eigenes auf Rheinberg bezogenes Programm zum Kompetenzerwerb gedeckt werden müsste (für die Verwaltung s.a. Pippke 2003).

4. Resümee

Die konkrete Entwicklung und Einführung des KNM in der Stadt Rheinberg lässt sich als eine Art „notwendiges Experiment“ bezeichnen. Es erscheint geradezu zwangsläufig, betrachtet man die Entwicklungen im Bereich des Managements von Organisationen.

Mit dem Stadtentwicklungskonzept Rheinberg 2030+ wird ein Managementkonzept in eine deutsche Kommune eingeführt, das erstmalig nachhaltige Entwicklung auf der lokalen Ebene für den politischen Entscheidungsprozess und den Umsetzungsprozess in Verwaltung, Wirtschaft, NROs und Bürgerschaft praktikabel macht.

Das Stadtentwicklungskonzept Rheinberg 2030+ als Prototyp eines KNM ist ein Konzept, das sich bereits auf mehr bezieht als auf räumliche Strukturen wie Standorte und Flächennutzungsgefüge, sondern (mit seinem an den kontinuierlichen Verbesserungsprozess angelehnten zyklischen Entwicklungsprozess) auch auf wesentliche Akteursbeziehungen in der

² Eine *Kommunale Sustainability Balanced Score Card* könnte ein Managementinstrument sein, bei dem für die gesamte Kommune wie für ein Unternehmen eine *Balanced Score Card* erstellt wird, die zudem auf das Leitbild Nachhaltigkeit ausgerichtet wird. Bei einer solchen *Kommunalen Sustainability Balanced Score Card* würden neben finanziellen Kriterien auch Kennzahlen für interne Prozesse, für die Beziehungen nach außen, für den Status aller kommunalen Ressourcen, einschließlich der Naturgüter, und für die Lern- und Entwicklungsfähigkeit der Organisation formuliert. Auf eine Kommune angewandt würde es der Klärung und Konkretisierung des Bündels von Zielen der betreffenden Kommune (auch der Klärung der Beziehungen der Ziele untereinander) dienen.

Kommune. Damit ist es ein Managementkonzept für das gesamte Netzwerk aller Akteure in dem Stadtgebiet Rheinbergs. Es ist verankert in der kommunalen Verwaltung.

Die Strukturen und Prozesse werden als verallgemeinerbar angesehen: Die aktive Einführung des KNM stellt einen Veränderungsprozess in den Organisationsstrukturen des Akteursnetzwerks einer Gemeinde oder Stadt dar und ist damit auch Gegenstand eines Veränderungs- oder „Change“ Managements. Es stellt zugleich eine grundlegende Systeminnovation dar. Gerade weil es sich um einen Veränderungsprozess handelt, ist die politisch-strategische Dimension neben den zahlreichen inhaltlichen Aspekten ausreichend stark zu berücksichtigen. Zahlreiche Schlüsselpersonen sind für den Einführungsprozess zu gewinnen. Auf längere Sicht ist Motivationsarbeit durch Politik und Verwaltungsspitze wie durch spezielle Promotoren des KNM („Kümmerer“ oder Managementbeauftragte) unabdingbar.

Die wesentlichen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (sozialer Ausgleich, langfristige Ressourcensicherung und betriebliche Wertschöpfung sowie kulturell selbstbestimmte Weiterentwicklung) werden zum einen über die Bündelung in Handlungsfeldern miteinander verknüpft. Eine starke Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger wird in Form von freiwilligen Projektgruppen und über die Reaktionsmöglichkeit im Rahmen der öffentlichen Diskussion über den Nachhaltigkeitsbericht fest verankert. Mitwirkung bedeutet daher mehr und mehr Mit-Entscheidung und Mit-Übernahme des Nutzens aus der Mitwirkung, aber auch Mitübernahme von Verantwortung und Aufwand bei der Umsetzung in Projekten.

V.a. durch diese kanalisierte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger wird im konkreten Detail zur Integration der Nachhaltigkeitsziele beitragen. Dadurch, dass in diesem Managementsystem alle Akteure zu Mitarbeitern gemacht werden, können wesentlich mehr Finanz-, Knowhow-, Kreativitäts- und Kapazitäts-Ressourcen erschlossen werden. Das KNM kann, entsprechenden Gestaltungswillen und Gestaltungsglauben vorausgesetzt, zu einer besseren Ausbalancierung der Rechte und Pflichten, der Chancen und Risiken aller Akteure in der Kommune genutzt werden. Mit Einführung des KNM wird die Werthaltung und das Leitbild nachhaltiger Entwicklung für die lokale Ebene in einem ständig fortlaufenden Prozess Schritt für Schritt konkretisiert und dessen Umsetzung initiiert. Andere vorhandene Ansätze und Instrumente aus den Bereichen der Verwaltungsmodernisierung, des betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements können an dieser Basisstruktur anknüpfen. Dadurch kann auch ein in einer Kommune bereits in Ansätzen vorhandenes Managementsystem individuell und modular ergänzt und optimiert werden, um auf diese Weise stetig bessere Ergebnisse hervorzubringen.

Der momentane Handlungsspielraum für Veränderungen *im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Kommune* ist sehr eng begrenzt – zum einen wegen der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, zum anderen weil globale und EU-weite Rahmenbedingungen die Kostenwahrheit der Preise von Produkten und Dienstleistungen sehr stark verzerren und dadurch große Kostenanteile nichtnachhaltigen Wirtschaftens externalisiert werden.

Dennoch ist zu erwarten, dass die lokalen Akteursnetze nach Einführung eines KNM einen wesentlichen Beitrag zur Internalisierung externer Effekte und insbesondere dadurch zur nachhaltigen Entwicklung auch innerhalb eines noch nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Rahmens leisten können. Bodenschutz wird v.a. durch eine Entwicklung betrieben, die stärker im Bestand und mit der erneuerbaren und vermehrbaren Ressource Wissen stattfindet. Mit dem KNM wird „Nachhaltigkeitswissen“ generiert, dessen Vorhandensein (kodifiziert oder nicht kodifiziert oder gar als stummes Wissen in der Bevölkerung vorhanden) künftig einen Standortvorteil darstellen wird. Funktioniert das KNM schließlich ohne große Schwierigkeiten, kann die Kompetenz dazu wiederum selbst als ein wesentlicher Bestandteil des lokal verankerten „Nachhaltigkeitswissens“ angesehen werden.

Sobald es eingeführt ist, stärkt ein KNM die Städte und Gemeinden bei ihrer Selbstverwaltung auch und gerade in diesen für die öffentlichen Haushalte schwierigen Zeiten durch eine

Steigerung der Effektivität und Effizienz in der Leistungserstellung bzw. bei der Befriedigung der Bedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger. Durch strukturiertes Vorgehen werden die in der Kommune vorhandenen Potenziale besser genutzt.

Auch wenn es dem unvorbereiteten Beobachter so vorkommen mag: Trotz der Neuerung, die die Einführung eines KNM bedeutet, handelt es sich nicht um eine Neuerfindung von Kommunalpolitik. Schon gar nicht wird damit an den Grundfesten unserer Verfassung gerüttelt. Es wird keine Parallelorganisation zu den demokratisch verfassten Strukturen und Abläufen aufgebaut. Vielmehr hilft das KNM bei der integrativen Optimierung vorhandener Strukturen und Abläufe auf dem Weg von der Versorgungs- über die Dienstleistungs- zur Mitwirkungskommune!

Literatur

- Breyer, K.; Harnack, J. und Kreft, H. (2004): Stadtentwicklungskonzept (StEK) Rheinberg 2030+. Anlage zur Beschlussvorlage des Stadtrates zur Sitzung am 18. Mai 2004.
- BzR - Büro für zukunftsfähige Regionalentwicklung (2004): www.klimadorf.de.
- Gebhard, D. (2004): Impulse für Denken und Handeln, in: Umweltmagazin, 1/2 2004, S. 24-25.
- Gehrlein, U. (2003): Von Nachhaltigkeitsindikatoren zum kommunalen Nachhaltigkeitscontrolling, in: UVP-Report, Jg. 17 (H.5), S.216-221.
- Heck, Peter und Hoffmann, Dunja (2004): Stand der Biomasse-Potenzialstudie Rheinland-Pfalz. in: Heck, Peter und Wern, Bernhard (Hg.): Biomasse-Potenzialstudie Rheinland-Pfalz. Dokumentation zur 3. Biomassetagung am Umwelt-Campus Birkenfeld. S. 12-21. Berlin: P+H-Verlag.
- Hoffmeister, M.; Königs, H.; Löpmann, W. und Ufermann, A. (2001): „Wir-Gefühl“ in Rheinberg. Auswertung eines Fragebogens zum Wir-Gefühl durch das Fachforum Stadt/Land in der Lokalen Agenda 21 für Rheinberg. Rheinberg.
- Kreft, H. (2001): Ein Weg aus dem Dickicht heraus. Fazit der Tagung vom 7. September 2001 an der Universität Köln „NRW im Dickicht der Nachhaltigkeitsindikatoren“, in: Koitka, H.; Kreft, H. und Szerenyi, T. (Hrsg., 2001): NRW im Dickicht der Nachhaltigkeitsindikatoren. Schriftenreihe des Sonderforschungsbereichs 419 der Universität Köln, S. 89-100, Köln.
- Kreft, H. (2004): Developing Regional Markets to Promote Global Sustainability. Report on Renewable Energy Projects in North Rhine-Westphalia, in: Sagan, Iwona and Czepczynski, Mariusz (eds.): Featuring the Quality of Urban Life in Contemporary Cities of Eastern and Western Europe, S. 97-113, Posen.
- Kreft, H. (in Vorbereitung, 2005): Wenn das Dorf wüsste, was das Dorf alles weiß. Wissensmanagement für eine nachhaltige Entwicklung, für die Dokumentation d. Kongresses der Akademie für nachhaltige Entwicklung Mecklenburg-Vorpommern, 24.-25. November 2004, in Greifswald.
- Kreft, H. (in Vorbereitung, 2005): Initiating Sustainability Management in Municipalities. The Case of Rheinberg (North Rhine-Westphalia), für die Dokumentation d. Intern. Konferenz „Society, Economy, Environment – Towards the Sustainable City“, Danzig, Polen, 12.-14. Sept. 2004).
- Leuninger, St. und Held, H. (2003): Kommunale Wirtschaftsförderung im Umbruch. Kundenmanagement in Bestandsentwicklung und im Standortmarketing praxisorientiert umsetzen, in: Standort (Z.f.Angew.Geogr.), H 4 (Dez. 2003), 27. Jg, S. 161-166, Berlin.
- Liepach, K.; Sixt, J. und Irrek, W. (2003): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren. Vom Datenfriedhof zur zentralen Steuerungsinformation, Wuppertal Papers, 138 (Dez. 2003), Wuppertal.
- Maier, G. und Tödting, F. (2002): Regionalökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik, 2. Aufl., Wien, New York.
- Ortmann, G. (1997): Das Kleist-Theorem. Über Ökologie, Organisation und Rekursivität. in: M. Birke (Hrsg.): Handbuch Umweltschutz und Organisation. Ökologisierung, Organisationswandel, Mikropolitik, S. 23-91, Wien.

- Pippke, W. (2003): Aspekte der Nachhaltigkeit in der Ausbildung des allgemeinen gehobenen Verwaltungsdienstes. Grüne Reihe, Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Bd. 23. Gelsenkirchen.
- Rheingans-Heintze, A. (2004): Lokale Akteursnetzwerke als lernende Organisationen. Analysen am Beispiel von „Lokale Agenda 21“-Prozessen. 2. Aufl. München.
- Schaltegger, St.; Kleiber, O. und Müller, J. (2003): Die „Werkzeuge des Nachhaltigkeitsmanagements“. Konzepte und Instrumente zur Umsetzung unternehmerischer Nachhaltigkeit, in: Linne, G. und Schwarz, M. (Hrsg.): Handbuch Nachhaltige Entwicklung. Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar? S. 331-342, Opladen.
- Stadt Münster (Hg.; 2003): Evaluation des Förderprogramms Altbausanierung der Stadt Münster. Projektleitung: Hildebrandt, Olaf. (Werkstattberichte zum Umweltschutz 3/2003). Münster.
- VDI (2004): Richtlinie 4070 Blatt 1, Entwurf, Nachhaltiges Wirtschaften, Anleitung zum Nachhaltigen Wirtschaften. Berlin.