



## **Samtgemeinde Barnstorf – Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Bürger/innenkommune**

*Birgit Böhm & Jürgen Lübbers*

### **Der Wandel der Bürgerbeteiligung**

Bürgerbeteiligung hat in den vergangenen 20 Jahren einen beträchtlichen Wandel erfahren. Wurde sie ursprünglich mit dem Ziel angewendet, die Bürger/innen an Entscheidungen teilhaben zu lassen, hat sie sich in den letzten zehn Jahren zu einem Instrument der Local Governance (1) entwickelt und ist heute mehr als Teilhabe. Sie ist Instrument zur Bewältigung komplexer Sachverhalte, Instrument kommunaler Entwicklungsplanung und sie ist Bildungsprogramm für Demokratie sowie für kommunale bzw. regionale Entwicklungspolitik. Standen Ende der 80er Jahre somit eher Beteiligungsmethoden und einzelne Veranstaltungen im Fokus, sind im Verlauf der letzten Jahre – auf Basis der Erkenntnis der Emergenz (Das Ganze ist mehr als die Summe aller Teile) – gesamte Entwicklungsprozesse in den Blick gerückt. Eine einzelne Veranstaltung findet sich somit ein in ein Konzert von Aktivitäten, Beteiligungsangeboten, Entscheidungszyklen, Machtstrukturen und den Stand des Wissens der Akteure – die Ausgangsbasis für Beteiligung. Bleiben wir bei der Metapher des Orchesters, so ist das Konzert nur so gut, wie das Zusammenspiel aller Akteure, das »Aufeinander eingespielt sein« sowie die Fähigkeit jedes/r Einzelnen mitzuspielen, das Ganze zu verstehen und seine Funktionsweise zu durchblicken. Übertragen auf Beteiligung bedeutet dies, sie ist nur so gut wie

- das Wissen der Akteure,
- die Fähigkeit des Dirigenten/der Dirigentin, die Musiker/innen zu Höchstleistungen anzuspornen und die eigenen Ziele transparent zu halten und im besten Falle gemeinsam mit ihnen zu entscheiden,
- sie eingebunden ist in ein Umfeld, das sich eben für dieses Konzert interessiert und die erbrachten Leistungen zu schätzen bzw. für sich zu nutzen weiß.

Die erste Beteiligungseuphorie der 90er Jahre, die sich insbesondere aus der Lokalen Agenda 21 entwickelte, hat sich in den vergangenen Jahren abgeschwächt. Denn – so beschreiben es Brigitte Geißel und Stephan Willinger umfassend – zum einen fehle es den diskursiven Verfahren häufig an problemlösenden Ergebnissen für die Stadtplanung bzw. für das Ganze, da sie nicht an Entscheidungsprozesse rückgekoppelt seien (vgl. Geißel, 2011, 133f). Zum anderen hätten die Verfahren die erkannten Herausforderungen der Beteiligung noch nicht gelöst, wie z. B. »geringe Resonanz, fehlende Informiertheit, Oberflächlichkeit, soziale Selektivität, Dominanz organisationsstarker Interessen, Engagement erst bei Betroffenheit und vielfach zu spät, stark polarisierte und kaum mehr überbrückbare Meinungsunterschiede« (Willinger, 2011, S. 156f).



In der im Mittelpunkt dieses Beitrags stehenden Samtgemeinde Barnstorf wurden Bürgerbeteiligung und nachhaltige Kommunalentwicklung in das Ganze integriert und erfolgreich miteinander verknüpft. Der Beitrag zeichnet die Rahmenbedingungen und wesentlichen Schritte dieses partizipativen Entwicklungsprozesses nach und stellt erste Erfolge und Wirkungen vor.

## **Die Notwendigkeit eines nachhaltigen Flächenmanagements in ländlichen Gemeinden – die Samtgemeinde Barnstorf**

Insbesondere der ländliche Raum ist - trotz des demographischen Wandels - noch immer von einer z. T. recht großzügigen Ausweisung von Wohnbauland und Gewerbegebieten betroffen. Diese Ausweisung erfolgt i. d. R. mittels einer Nutzungsänderung v. a. von landwirtschaftlich genutzten Flächen. Dies führt zu einem erhöhten Flächenverbrauch und einem beträchtlichen Überangebot solcher Flächen. Denn in vielen Kommunen ist die Bevölkerungsentwicklung und z. T. auch die Wirtschaftsentwicklung rückläufig oder stagnierend, so dass die ausgewiesenen Flächen nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen werden. Die Folgen der Strukturreform der Bundeswehr und des Abzugs ausländischer Streitkräfte verschärfen diese Situation, da zusätzliche Flächen und Gebäude frei werden. Dies stellt die betroffenen Kommunen vor weitere Herausforderungen, denn eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung ist mit herkömmlichen regionalplanerischen Ansätzen kaum zu erreichen (Böhm, B., 2011).

Die Samtgemeinde (2) Barnstorf im Landkreis Diepholz, Niedersachsen – gelegen zwischen den Oberzentren Osnabrück und Bremen – bildet in diesem Zusammenhang keine Ausnahme. Sie umfasst vier Mitgliedsgemeinden mit insgesamt 11.800 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern und hat z. B. zwischen den Jahren 1993 und 2005 ihre Wohnflächen um gut 20 Prozent ausgeweitet. Seit 1995 hat die Samtgemeinde tendenziell gleichbleibende Wohnbaulandreserven bei tendenziell sinkendem Wohnbaulandumsatz und stagnierende bzw. aktuell rückläufige Bevölkerungszahlen.

Um diese Probleme (Zersiedelung, zu hohe Kostenentwicklung, Überangebot an Wohn- und Gewerbeflächen, Preisverfall u. v. a.) zu lösen, wurde die Strategie verfolgt, mittels einer Angebotsdiversifizierung die Nachfrage zu erhöhen. So sind in Barnstorf weitere Gewerbe- und Industrieflächen ausgewiesen worden. Ihr Flächenanteil hat seit 1992 um gut ein Drittel zugenommen. Da diese Strategie von vielen benachbarten Gemeinden verfolgt wurde bzw. wird und gleichzeitig die Nachfrage aufgrund konjunktureller und demografischer Einflüsse stagniert oder gar sinkt, führte dies zu einem Überangebot an Gewerbe- und Industrieflächen in der gesamten Region. In der Folge sanken die Bodenpreise und die öffentlichen Ausgaben für die infrastrukturelle Erschließung konnten nicht refinanziert werden. Somit war der erwartete Nutzen der Flächenneuausweisungen deutlich geringer als erhofft, und die öffentlichen Finanzen wurden zusätzlich belastet. Als Ende 2005 mit der »Hülsmeier-Kaserne« (ca. 20 Hektar) ein militärischer Standort mit ausgesprochen modernem Baubestand aufgegeben wurde (Luftbild Abb. 1), verschärfte dies die ohnehin angespannte Situation: Zum einen fielen 90 zivile Ar-

beitsplätze und die mit etwa 350 Dienstposten verbundene Kaufkraft weg. Zum anderen wurde eine weitere Nutzfläche frei, für die eine Lösung gefunden werden musste (vgl. Böhm, B. 2009, S. 109ff).



Abb. 1: Luftbild der Hülsmeier-Kaserne in der Gemeinde Eydelstedt, Samtgemeinde Barnstorf

Dieser »Leidensdruck« bot für die Kommune einen sehr guten Anlass, um mit der Bevölkerung ins Gespräch zu kommen. Diese empfand die ungeklärte Nachnutzung der Liegenschaften als Bedrohung. Die Angst vor dem Wegfall von Arbeitsplätzen, vor Preisverfall sowie vor dem Verlust von gewerblichen Aktivitäten, von Kaufkraft und damit vor sinkender Lebensqualität sprach die Menschen emotional an. Ein in der Samtgemeinde Barnstorf allgemein erhoffter Lösungsansatz war der Kauf des Geländes durch einen Investor.

### **Das Forschungsprojekt »Gläserne Konversion« (2006-2009)**

Zu diesem Zeitpunkt bot sich für die Samtgemeinde Barnstorf die Chance, am Forschungsvorhaben »Gläserne Konversion« im Rahmen des Programms REFINA »Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement« teilzunehmen. Ziel dieses Projekts war es, ein partizipatives Bewertungs- und Entscheidungsverfahren für ein nachhaltiges Flächenmanagement im ländlichen Raum am Beispiel von Konversionsflächen in ausgewählten Kommunen zu entwickeln. Das Projekt ging ebenso wie dieser Beitrag von der Hypothese aus, dass Beteiligungsprozesse nicht »automatisch« zu nachhaltiger Entwicklung führen (was gerade in vielen Lokale Agenda 21-Prozessen in den 90er Jahren angenommen wurde). Anhand eines umfassenden Beteiligungsprozesses in den Samtgemeinden Barnstorf und Fürstenau wurde diese Hypothese in den Blick genommen und überprüft. Konkret sollte daher ein Prozess in Gang gesetzt werden, an dem sich Verwaltung, Politik, Landkreis und Einwohner/innen pro-aktiv beteiligen und der ein nachhaltiges, auf einem gesamtkommunalen Leitbild basierendes Flächenmanagement implementiert. Dabei waren sowohl prozesshemmende als auch -unterstützende Faktoren zu identifizieren und für den weiteren Prozessverlauf zu nutzen. Zudem wurden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie die ökologischen Flächenpotenziale des Konversionsstandortes in den Blick genommen.



Ausgangspunkt des Forschungsprojekts war in den Samtgemeinden Barnstorf und Fürstenau die Nachnutzungsproblematik der Kasernen. (3) Wie beschrieben, waren Politik, Verwaltung, Multiplikatorinnen bzw. Multiplikatoren und Einwohner/innen zu motivieren, pro-aktiv

- Ideen zur Nachnutzung der Hülsmeier-Kaserne und
- ein nachhaltiges Gemeindeentwicklungskonzept mit integrierten Aussagen zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche zu entwickeln.

Die Entscheidungen dazu sollten gemeinsam getroffen werden.

### **Motivation für die Beteiligung**

Vor Beginn des Forschungs- und Beteiligungsprojekts wurde die Bevölkerung in Barnstorf durch Rat und Verwaltung lediglich im Rahmen des gesetzlich geforderten Umfangs beteiligt. Über ihre Mitwirkungsoptionen wurde sie nur rudimentär informiert z. B. in der örtlichen Presse mittels Informationen über Planauslegungen. Zudem ging der Bürgermeister mit kritischen Anmerkungen sofort »ins Gericht«. Er neigte dazu, die von den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern geäußerten Hinweise, kritischen Anmerkungen und Fragen eher in einer Verteidigungshaltung möglichst schnell abzuschwächen bzw. zu widerlegen. Dies resultierte in einer eher konfrontativen Diskussionshaltung beider Seiten.

Vermutlich erhöhte die oben kurz skizzierte unsichere Situation in der Samtgemeinde Barnstorf zumindest bei den Einwohnerinnen und Einwohnern die Motivation, sich am Partizipationsprozess zu beteiligen. Die Motivation des Bürgermeisters und der politischen Vertreterinnen und Vertreter, sich an dem Forschungsprojekt zu beteiligen, lag jedoch nicht (in erster Linie) darin begründet, Bürgerbeteiligung und Nachhaltigkeit in der Kommune zu implementieren. Sie waren vielmehr v. a. daran interessiert, einen langfristigen Leerstand der Kaserne abzuwenden und von der Nachnutzung der Kaserne finanziell zu profitieren. Dies ist bei der weiteren Lektüre zu berücksichtigen, da sich im Verlaufe des Prozesses in der Samtgemeinde Barnstorf eine grundlegende Veränderung dieser Sichtweise vollzogen hat.

Vor diesem Hintergrund galt es für die drei beteiligten Forschungsakteure, der Mull und Partner Ingenieurgesellschaft mbH (Umwelt), dem Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Regionalökonomie) und der Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR, mensch und region (Partizipation, Kommunikation), die Projektziele im Blick zu halten und Schritt für Schritt einen Beteiligungsprozess für nachhaltige Entwicklung und nachhaltiges Flächenmanagement zu implementieren sowie die wichtigen regionalökonomischen und ökologischen Fragestellungen in das zu entwickelnde Bewertungs- und Entscheidungsverfahren zu integrieren.

## Wesentliche Bausteine des Beteiligungsprozesses

Um mittels Beteiligung das Ziel eines nachhaltigen Flächenmanagements in der Kommune möglichst per Ratsbeschluss zu verankern, hat mens und region einen systemischen und ergebnisoffenen Prozess initiiert. Die in der folgenden Abbildung 2 aufgeführten und angewendeten Prozessbausteine (Meilensteine) stellen einen erfolgreichen Instrumentenmix dar, den Willinger wie folgt beschreibt: »Es könnte ein Resonanzraum entstehen, in dem Paralleldiskussionen immer wieder in Beziehung zueinander und zu konkreten Planungsentscheidungen gesetzt und so große Teile der Bevölkerung für Stadtentwicklungsfragen, ihre Komplexität und Widersprüchlichkeit sensibilisiert würden.« (Willinger 2011. S. 158).

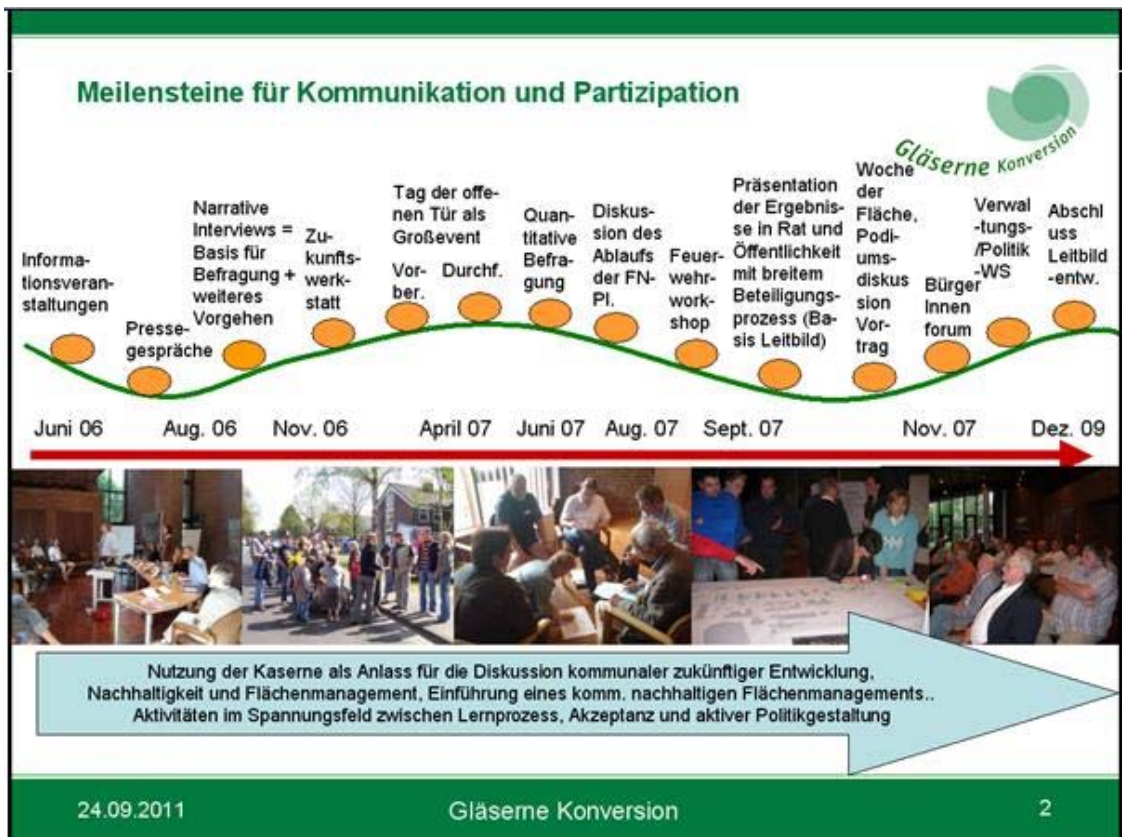


Abb. 2: Meilensteine für Kommunikation und Partizipation im Beteiligungsprozess »Gläserne Konversion« in der Samtgemeinde Barnstorf

Die für die Resonanz des Gesamtsystems – und damit für die Entwicklung von Barnstorf hin zur nachhaltigen Bürgerkommune – sicherlich wichtigsten Bausteine (vgl. Abb. 2) waren die erste Analyse der Wissens- und Wertbestände in der Samtgemeinde, der »Kasernenfrühling« (Tag der offenen Tür), die Einrichtung des Einwohner/innenbeirates, die Leitbildentwicklung und die Woche der Fläche. Der Beitrag geht auf diese ausführlicher



ein, um daran aufzuzeigen, wie die erreichten Erfolge systematisch in kommunalpolitisches Handeln integriert und somit zum Ausgangspunkt für eine weitere Vertiefung der nachhaltigen Entwicklung wurden.

Auf Basis der o. g. Ausgangshypothese, dass Partizipation nicht »automatisch« zu nachhaltigem Flächenmanagement und Nachhaltigkeit führt, war es vorab notwendig, die vorhandenen Wissens- und Wertbestände zu identifizieren und ggf. zu erweitern. Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, herauszufinden, welche Beziehung die Menschen zu ihrer Umgebung, zu Boden und Fläche und zum Thema Umweltschutz haben, was ihnen ihr ländlicher Lebensraum bedeutet und ob sie Bauland- und Gewerbegebietsausweisungen mit dem Aspekt der Flächenreduzierung in ihrer ländlichen Umgebung in Verbindung bringen. Aufgrund dieser Befragung konnten die Informationen und Argumente auf die Wissensdefizite der Bevölkerung optimal zugeschnitten werden.

Der »Kasernenfrühling 2007« auf dem Gelände der ehemaligen Hülsmeier-Kaserne in Barnstorf bot den Menschen den Anlass, das Kasernengelände zu besuchen. Ausschlaggebend für ihre rege Teilnahme war nicht das Thema »Nachhaltiges Flächenmanagement«, sondern das begleitende Rahmenprogramm, welches unter starker Beteiligung der Einwohner/innen der Samtgemeinde geplant und umgesetzt wurde. Die Kommune (als Ganzes) demonstrierte, was Leben und Arbeiten in der Samtgemeinde Barnstorf heißen kann. Lokale Einzelakteure präsentierten sich ebenso wie ortsansässige Vereine und Verbände. Beratungen fanden statt zu Wirtschaftsförderung, zu Flächen und Gebäuden und zu nachhaltigem Flächenmanagement. Mehrere Tausend Besucher/innen informierten sich auf diese Weise und bekamen ein Bild von der Lebendigkeit der Samtgemeinde und der Qualität des Kasernengeländes.

Ein wichtiges Ergebnis des Tages war, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger begannen, sich mit den Möglichkeiten einer Nachnutzung intensiver auseinander zu setzen. Zudem konnten sie sogar vielfach von der Bedeutung eines nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Boden und der Kaserne als in diesem Zusammenhang wichtige Ressource überzeugt werden. Der Erfolg des Kasernenfrühlings ist in der Umsetzungsform und den damit verbundenen Möglichkeiten begründet. So wurde er mit Bürgerinnen und Bürgern, politischen Vertreterinnen und Vertretern sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern inkl. Bürgermeister vorbereitet, wodurch ein Höchstmaß an Transparenz und Kommunikation entstand. Für interessierte Investoren bzw. Investorinnen bot der Tag eine gute Gelegenheit, sich »quasi nebenbei« über die Liegenschaft zu informieren oder sich die Gebäudesteckbriefe anzuschauen. Dies ermöglichte größtmögliche Geheimhaltung des potenziellen Kaufinteresses seitens der Interessenten und Interessentinnen.

Dieser Erfolg war die Basis für zwei wichtige Schritte im Beteiligungsprozess. So bewog er den Rat dazu, dem Kauf und der tranchenweisen Vermarktung der Kaserne zuzustimmen, wenn auch mit knapper Mehrheit. Anschließend gelang es, innerhalb kurzer Zeit einen Großteil der ehemaligen Kaserne an gewerbliche Unternehmen zu vermarkten. Inzwischen sind die meisten Gebäude verkauft, einige vermietet. Darüber hinaus bot der Erfolg dem Forschungsverbund und dem Bürgermeister die Chance, gemeinsam mit einem eingerichteten Ein-



wohner/innenbeirat und der Öffentlichkeit über das Thema Nachhaltigkeit und Flächenmanagement zu diskutieren.

Der Einwohner/innenbeirat wurde im November 2007 als freiwilliges, informelles Beteiligungsgremium eingerichtet. Von Beginn an beteiligten sich daran ca. 30 Bürgerinnen und Bürger, die in schwankender Zahl (zwischen acht und 15 Personen) an den insgesamt sieben Sitzungen während der Projektlaufzeit teilnahmen. Im Laufe des begleiteten Beteiligungsprozesses entwickelte der Einwohner/innenbeirat nicht nur ein Leitbild für Barnstorf. Er war auch intensiv in die wissenschaftlichen Arbeiten eingebunden und hat entscheidende Impulse (z. B. Hinweise für Orte zur Beteiligung in der Woche der Fläche, Veranstaltungsabläufe, wichtige Personen, die eingebunden werden sollten, u. ä.) für den weiteren Prozessverlauf gegeben. 2009 wurde der Einwohner/innenbeirat in der Samtgemeinde Barnstorf per Ratsbeschluss als »Bürgerforum« institutionalisiert und legitimiert. Das Bürgerforum unterstützt den Samtgemeinderat und die Räte der Mitgliedsgemeinden und dient als Bindeglied zwischen Rat, Verwaltung und Einwohnerinnen und Einwohnern. Es setzt sich für nachhaltige Kommunalentwicklung und eine reduzierte Flächenneuanspruchnahme und viele weitere Themen ein.

In der »Woche der Fläche«, bot das Vorhaben »Gläserne Konversion« den Einwohnerinnen und Einwohnern der Samtgemeinde Barnstorf die Möglichkeit, an Orten der alltäglichen Kommunikation (vorzugsweise in Einkaufszentren) am Bewertungs- und Entscheidungsprozess für die zukünftige Entwicklung der Samtgemeinde teilzuhaben, indem sie konkrete Hinweise zur Entwicklung der Samtgemeinde bzw. Hinweise zur Nachnutzung der Kaserne gaben. Durch diese Aktivitäten und weitere Informations- und Mitwirkungsangebote wie Zukunfts- und Strategiewerkstätten, Politik- und Verwaltungsworkshops sowie Diskussionsveranstaltungen mit externen Referentinnen und Referenten wurden mehr als 150 Personen über das Thema Nachhaltiges Flächenmanagement aktiv informiert. Insbesondere die Vorstellung von Best-Practice-Beispielen hatte starke Überzeugungskraft. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Authentizität der Vortragenden und Verantwortlichen. So führte beispielsweise der Vortrag des damaligen Wallmeroder Bürgermeisters Paulus dazu, dass die SG Barnstorf ein Brachflächen- und Baulückenkataster erstellte sowie die Einwohnerentwicklung im Verhältnis zum Wohnbau Bestand analysierte. Darüber hinaus wurde die Verwaltung beauftragt, ein Förderprogramm für die Sanierung von Altbauten zur Innenverdichtung zu erarbeiten.

Die partizipative Leitbildentwicklung (»Barnstorf, die nachhaltige Samtgemeinde«) verlief über einen Zeitraum von etwa zwei Jahren. In dieser Zeit hat sich der Einwohner/innenbeirat viele Gedanken über die zukünftige Entwicklung der Samtgemeinde Barnstorf gemacht und zahlreiche Ideen dazu entwickelt. Diese wurden im Rahmen eines Leitbildworkshops, an dem auch Kommunalvertreter/innen und Politiker/innen teilnahmen, gemeinsam mit den älteren Ideen zu einem Gesamtbild zusammengefasst und strukturiert. Das Leitbild sollte Auskunft darüber geben,

- was man in den nächsten 17 Jahren in der Samtgemeinde und der Region tun kann und soll,



- nach welchen Wertmaßstäben und Richtschnüren (Leitlinien) Entscheidungen für die Samtgemeinde künftig fallen sollen und
- wie sich die Flächennutzung künftig entwickeln soll.

Eine wichtige Leitlinie des Leitbildes thematisiert den sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche. Um dieser Leitlinie auch gerecht werden zu können und eine Legitimation für die Umsetzung eines nachhaltigen Flächenmanagements zu haben, wurde dem Samtgemeinderat zum Gesamtleitbild und zum Einwohner/innenbeirat selbst (Einrichtung eines Bürgerforums) eine Beschlussvorlage zur Entscheidung vorgelegt. Beiden Vorlagen wurde zugestimmt. Zudem wurde ein Grundsatzbeschluss zur Einführung eines Nachhaltigen Flächenmanagements gefällt. Der künftige Bedarf an Flächen wird nunmehr grundsätzlich durch Innenentwicklung, Flächenrecycling sowie Umnutzung gedeckt (vgl. Böhm, Birgit et al. 2009, S. 119ff).

### Ergebnisse des Prozesses

Eine alte Weisheit in der entwicklungspolitischen Arbeit besagt, dass sich die Wirkungen von Interventionen häufig erst viele Jahre später in den Kommunen und Regionen zeigen. In der Samtgemeinde Barnstorf gibt es bereits jetzt positive Effekte des Forschungsprojektes »Gläserne Konversion«, die sowohl kommunal als auch landesweit erkennbar sind.

Mit dem Grundsatzbeschluss zum Nachhaltigen Flächenmanagement, dem auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Leitbild und der Legitimation des Einwohner/innenbeirats als Bürgerforum wurde ein zentrales Ziel des Forschungsprojekts erreicht. Dies war ein wesentlicher, erster Schritt in Richtung nachhaltige Bürgerkommune. Für die weiteren Schritte und Aktivitäten der Kommune ist das Leitbild zentraler Orientierungspunkt. Mittels des Leitbildes sollte erkennbar werden, wie die Aktivitäten miteinander zusammenhängen und welche Ziele der gesamtkommunalen Entwicklung mit ihnen verfolgt werden. Es ist eine zentrale Aufgabe des Bürgerforums, jährlich zu überprüfen, ob und wie die Aktivitäten von Politik und Verwaltung im Einklang mit dem Leitbild stehen bzw. dies berücksichtigen und ob das Leitbild selbst noch aktuell ist. Somit entsteht aus dem Zusammenspiel zwischen Leitbild und Bürgerforum eine Korrekturinstanz für Nachhaltigkeit. Das Bürgerforum hat sich als wichtiger Akteur der kommunalen Entwicklung etabliert. Es trifft sich in unregelmäßigen Abständen, um konkret an kommunalen Entwicklungsfragen weiterzuarbeiten. Dabei konnte es schon einige Probleme lösen, über die zuvor jahrelang diskutiert wurde. So hat es z. B. Konzepte für die Nutzung der Sporthallen und die Entscheidung, ob eine neue Sporthalle gebaut werden soll, erarbeitet. Die Ermutigung der Menschen, sich aktiv an der kommunalen Entwicklung zu beteiligen – wichtiges Ziel des Beteiligungsprozesses – hat vermutlich auch dazu beigetragen, dass bei der letzten Kommunalwahl 2011 zwei neue Wählergemeinschaften, die ausgewählte Bürger/inneninteressen vertreten, in den Samtgemeinderat gewählt wurden.

Ein weiteres, zentrales Ergebnis ist der Bewusstseinswandel bei allen Akteuren. Eine große Anzahl der Bürgerinnen und Bürger weiß (laut einer Befragung in der SG Barnstorf) um die Bedeutung des Themas »Nachhaltig-





ges Flächenmanagement« und befürwortet es als wichtiges Ziel für die Samtgemeinde Barnstorf. Darüber hinaus sprechen sie sich sehr deutlich dafür aus, dass sich Barnstorf zu einer Bürgerkommune entwickelt. Ein Ausdruck für dieses Bewusstsein ist, dass die Bürgerinnen und Bürger von Barnstorf in einem Beteiligungsverfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein Wohnbaugebiet die Notwendigkeit eines zusätzlichen Baugebietes angezweifelt und stattdessen Innenverdichtung angeregt haben. Auch in Politik und Verwaltung werden Nachhaltigkeit und nachhaltiges Flächenmanagement nicht mehr in Frage gestellt, sondern vielmehr als Erfolgsfaktor betrachtet. Zudem erkennen in der Zwischenzeit auch die Verwaltungsspitzen die Notwendigkeit, Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement stärker in die kommunalen Entscheidungen zu integrieren.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Samtgemeinde Barnstorf mit und in Folge des Beteiligungsprozesses für Nachhaltiges Flächenmanagement als Gesamtsystem in Bewegung geraten ist und in Resonanz versetzt wurde. Auch heute noch werden zahlreiche Aktivitäten und Maßnahmen angestoßen und umgesetzt, die sich auf das Leitbild zurückführen lassen und der Kommune sowohl Zukunftssicherheit als auch die Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner garantieren. So wurden beispielsweise über das bereits erwähnte Baulückenkataster hinaus eine Werbekampagne »Lebendige Dörfer und Ortskerne« mit dem Motto und einem Logo »Leben mittendrin«/»Midden int Dörp« gestartet, ein Förderprogramm »Leben mittendrin« aufgelegt, welches den Erwerb (und damit Erhalt) alter Gebäude, aber auch Abriss und Neubau im Innenbereich fördert, das Modellprojekt »Neue Wohnformen im Alter« gestartet und die »UmBau – Fachmesse für nachhaltiges Bauen & Leben« 24./25.09.2011 erstmals ausgerichtet. Darüber hinaus wurden weitere Nachhaltigkeitsprojekte angestoßen wie die Konzeption und Umsetzung einer Ausbildung zum Klimaschutzmanager, die Einrichtung des Barnstorfer Umwelt- und Erlebniszentrums, welches ein wichtiger Partner bei allen Maßnahmen und Vorhaben geworden ist oder auch die Verabschiedung eines Klimaschutzkonzepts. Zudem haben Einwohner/innen aus der Samtgemeinde Barnstorf die Bürgersolaranlage Öko-Energie-Huntetal eG gegründet, um dem Klimawandel etwas entgegenzusetzen.

Der Erfolg gibt den Verantwortlichen Mut, den begonnenen Weg weiter zu gehen. In dem Folgeprozess zum Projekt »Gläserne Konversion« hat sich jedoch auch gezeigt, dass – wenn sich die kommunale Entwicklung einmal umorientiert hat – das Fachpersonal in der Verwaltung gemeinsam mit den Politikerinnen und Politikern eine Entwicklungsgeschwindigkeit erreichen kann, die es erschwert, im Rahmen einer Bürgerbeteiligung viele Menschen mitzunehmen bzw. zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen. Die Menschen an den Entwicklungsprozess anzubinden ist und bleibt eine notwendige Aufgabe für Politik, Verwaltung und Bürgerforum, um eine langfristig tragfähige Entwicklung zu garantieren. Aus all diesen Entwicklungen und Aktivitäten haben sich für Barnstorf positive Effekte ergeben: Neue Unternehmen haben sich angesiedelt und damit zusammenhängend stiegen die Gewerbesteuereinnahmen. Neue Arbeitsplätze wurden geschaffen, so dass bis Ende 2010 ein Höchststand an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen vermeldet werden konnte. Die Gemeinde sparte Kosten für den Bau von neuer Infrastruktur. Der Wert vorhandener Gebäude blieb erhalten und der Ortskern wurde deutlich belebt. Davon profitiert auch die Landwirtschaft, denn sie verliert einen starken Konkurrenzfaktor bei der Flächennutzung (die Flächenausweisung für Gewerbe und Wohnungsbau). Ein weiterer positiver



Effekt ist, dass sich mit dem Leitbild im Hintergrund leichter Fördermittel akquirieren lassen. Mit diesen können dann Maßnahmen in innovativen und zukunftsorientierten Handlungsfeldern aktiv umgesetzt werden. Schließlich erzielte die Samtgemeinde mit ihrem Konzept zur »Energieeffizienten Stadtbeleuchtung« im Rahmen des bundesweiten Wettbewerbes den ersten Preis in der Größenklasse bis 50.000 Einwohner/innen.

## **Herausforderungen, die sich im Beteiligungsprozess stellten**

Trotz aller Erfolge sollen hier auch die Herausforderungen erwähnt werden. So erschwerte das »Kirchturmdenken« in den Mitgliedsgemeinden vielfach massiv die Realisierung gemeinsamer Projekte. Über wechselseitige Resonanzen zwischen Politik und Bürgerschaft ist im Rahmen des Projektes zwar ein Sichtwechsel in Gang gekommen, dessen Bearbeitung bedarf jedoch noch mehr Zeit. Bürgerbeteiligung verursacht eine deutlich höhere Arbeitsbelastung in der Verwaltung. Dieses Gefühl der übermäßigen Belastung reduzierte sich zwar mit der zunehmenden Erfahrung im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern. Eine weitere Verbesserung dieses Umgangs bleibt in Barnstorf zugleich ein länger andauernder Lern- und Überzeugungsprozess, der auch eine gezielte Aus- und Fortbildung der kommunalen Mitarbeiter/innen erfordert. Insbesondere da noch nicht alle Bevölkerungsgruppen eingebunden werden konnten. So sind Migrantinnen und Migranten sowie Jugendliche zukünftig noch viel stärker in Beteiligungsprozesse zu integrieren.

Kommunale Entscheidungen und kommunales Handeln basieren häufig auf nicht nachgewiesenen Einschätzungen. Zu selten stützen sich die Diskussionen von Pro und Contra auf konkrete Daten und Fakten. Um die lokale Brisanz der bisherigen Flächennutzung, aber auch die Chancen eines nachhaltigen Flächenmanagements und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Zukunftsentwicklung der Samtgemeinde Barnstorf kommunizieren zu können, war der Forschungsverbund auf die Hilfe »von oben« (Kreis, Land, Bund) und die Bereitstellung von Daten und Vorgaben verschiedener Fachrichtungen u. a. durch die Verbundpartner/innen und von außen angewiesen.

## **Übertragbare Erfahrungen und Erfolgsfaktoren**

Zusammenfassend und rückblickend können folgende Faktoren als mitverantwortlich für den Erfolg identifiziert werden:

- die interdisziplinäre Zusammensetzung des Forschungsverbundes,
- die Transparenz im Forschungsverbund,
- die Fachkompetenz, die für die jeweiligen Dimensionen der Nachhaltigkeit vertreten war,
- die Anwendung eines breiten Instrumentenmixes aus Vorträgen, Workshops und Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit,



- die enge Zusammenarbeit mit den Führungskräften und politischen Vertreterinnen und Vertretern der beiden Samtgemeinden und deren Einbindung als authentische Befürworter und Vertreter eines nachhaltigen Flächenmanagements,
- die hohe Flexibilität und das Eingehen auf Prozessdynamiken,
- die starke emotionale Betroffenheit der Akteure, die es ermöglichte, sehr unterschiedliche Zielgruppen in den Prozess zu integrieren und damit eine breite Öffentlichkeit zu beteiligen,
- das Aushandeln nächster Prozessschritte zwischen externen Beraterinnen und Beratern, Verwaltungsspitze und Bürgerinnen bzw. Bürgern und
- die konstruktive Kommunikation dieser Schritte über die Presse an die Öffentlichkeit,
- die Integration des avisierten Entwicklungsziels in einen »Gesamtkanon« von Zielen der kommunalen Entwicklung und deren regelmäßige Überprüfung durch eine »Korrekturinstanz« (hier das Bürgerforum) (Böhm, B. et al. 2009, S. 112f).

Im Projekt hat sich gezeigt, dass Bürgerbeteiligung für Nachhaltigkeit eine klare inhaltliche Unterstützung bzw. Ausrichtung braucht, um erfolgreich zu sein (zielgerichteter Beteiligungsprozess). Darüber hinaus wurde deutlich, dass ein gelungenes Großereignis wie der »Kasernenfrühling«, an dessen Umsetzung viele Akteure vor Ort mitwirken und das tiefe Spuren im Alltag einer Kommune hinterlässt, gut als Anker und Werbung für eine politische Neuausrichtung einer Kommune geeignet ist. Dabei hat sich ebenfalls gezeigt, dass eine kontinuierliche Beteiligung der Bürger/innen an kommunalpolitischen Entwicklungen nicht zwingend notwendig ist, um eine erfolgreiche Entwicklung langfristig aufrecht zu erhalten. Vielmehr reicht es aus, wenn Menschen sich vor allem dann beteiligen, wenn sie eine bestimmte Richtung unterstützen wollen bzw. diese nicht auf ihr Einverständnis trifft. Diese selektive Form der Beteiligung setzt ein hohes Maß an Transparenz und Vertrauen in die Handelnden voraus.

Weiterhin zeigte sich, dass viele der bestehenden Konflikte erst wirklich spürbar werden, wenn alte Wege verlassen und neue beschritten werden. Die Verschiebung des Wertesystems in einer Kommune bzw. die Diskussion über Werte macht Konflikte sichtbar – und damit auch bewältigbar. Denn sind die Konflikte und Herausforderungen erst einmal bekannt, können dafür auch Lösungsansätze gefunden werden. Schließlich bedarf es einer Art »Joint-Venture« der Hauptakteurinnen und -akteure, um alle Beteiligten und Betroffenen zusammenzubringen, zu motivieren und zu aktivieren. Dafür wären vollständig neue Allianzen und Vertragsformen jenseits des üblichen Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnisses wünschenswert. Denn gerade die vielen Diskussionen im Forschungsverbund, das gemeinsame Ringen um Lösungen mit den Einwohnern und Einwohnerinnen, haben sich grundsätzlich von einer »delegierten« Verantwortlichkeit unterschieden. Hier scheint ein übertragbarer Lösungsansatz für einen authentischen Schwenk hin zu einer auf Nachhaltigkeit orientierten Bürger-



kommune zu liegen. Nachhaltige Entwicklung kann nur als Ganzes angestrebt werden und sollte daher auch in der Verantwortlichkeit vieler gemeinsam umgesetzt werden. Dazu gehört v. a. auch, dass sich Entscheider/innen kommunaler Entwicklungsprozesse der aktuellen Kenntnisse der Wissenschaft bedienen und sich weniger auf Hypothesen oder Annahmen stützen, sondern auf konkrete Daten und Fakten sowie auf fachkundige Unterstützung bei deren Interpretation. Sie sollten bei der Planung vor allem langfristige Wirkungen berücksichtigen, die weit über die eigene Amtszeit hinausreichen.

Letztlich jedoch muss jede Kommune ihren eigenen Weg gehen. Um sie dabei zu unterstützen, stellt der Forschungsverbund »Gläserne Konversion« auf seiner Website die »Infothek« und das elektronisch geführte Bewertungs- und Entscheidungsverfahren zur Verfügung. Hier sind viele Informationen, weiterführende Links sowie Handlungshinweise und Arbeitshilfen zu finden, die auch von anderen Kommunen genutzt werden können.

### Anmerkungen

---

(1) Good Governance (Public Governance), (Beitrag im [Online-Verwaltungslexikon olev.de](http://www.olev.de), Version 1.51), Das Konzept einer Gesamtsteuerung in Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften nach den Grundsätzen des guten Regierens der EU-Kommission: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität, Kohärenz, Internetquelle: [http://www.olev.de/g/good\\_gov.html](http://www.olev.de/g/good_gov.html), 5.12.2011.

(2) Eine Samtgemeinde (von »gesamt«, »zusammen«) ist in [Niedersachsen](#) ein [Gemeindeverband](#), der für seine Mitglieds[gemeinden](#) die Verwaltungsgeschäfte führt. Eine Samtgemeinde ist keine [Einheitsgemeinde](#). Vielmehr handelt es sich um eine Verwaltungsgemeinschaft ihrer weiterhin rechtlich selbstständigen Mitgliedsgemeinden.

(3) Dieser Beitrag betrachtet ausschließlich den Prozess der Samtgemeinde Barnstorf.

### Literatur

---

Böhm, B., Holzförster, B., Lübbers, J., (2011), Konversion als Einstieg in ein nachhaltiges Flächenmanagement S. 66-70 und Beteiligung der Bevölkerung an Konversionsprozessen. S. 150-154 erstmals veröffentlicht und hier z. T. verändert wiedergegeben, In Bock, S./Hinzen, A./Libbe, J. (Hrsg.), Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA Forschung.

Böhm, B., Holzförster, B., Krawczyk, O., Lübbers, J., Meyer-Glubrecht, T. (2009): Flächenmanagement im ländlichen Raum – oder wie kommt ein neues Thema auf die politische Agenda? Gläserne Konversion in Niedersachsen



sen. erstmals veröffentlicht und hier z. T. verändert wiedergegeben, In: Bock, S./Hinzen, A./Libbe, J. (Hrsg.). Nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA. Berlin 2009. S. 109ff.

Geißel, B. (2011): Kritische Bürger und demokratische Innovationen. Aktuelle Herausforderungen lokaler Beteiligung, In: RaumPlanung 2011, Nr. 156/157, S. 133-137.

Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 1,51, (Stand 5.12.2011): Good Governance (Public Governance).

Willinger, S. (2011): Partizipation. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten, In: RaumPlanung 2011, Nr. 156/157, S. 156-161.

---

## **Autoren**

**Birgit Böhm** studierte Geographie mit den Schwerpunkten Stadt- und Regionalentwicklung, Landschaftsplanung, Betriebswirtschaftslehre und Geologie am Institut für Geographie der Universität Hannover und später berufsbegleitend Arbeitswissenschaften an der Universität Hannover. Die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit liegen in partizipativen auf Nachhaltigkeit orientierten meist kommunalen Entwicklungsprozessen in den zahlreichen Themenfeldern der Stadt- und Regionalentwicklung sowie im Themenbereich Eine Welt. Neben der komplexen partizipativen Prozessentwicklung übernimmt sie immer wieder Lehraufträge an Universitäten sowie Trainings für Moderation und Prozessbegleitung im Rahmen der von ihr begleiteten Projekte, berät kommunale Führungskräfte und Bürgermeister/innen und begleitet auch Kinder- und Jugendprojekte. Projektentwicklung von der Idee bis zum umsetzungsreifen Projekt ist ebenso Bestandteil ihrer Arbeit. Sie arbeitet sowohl in Deutschland als auch im internationalen Bereich. Ehrenamtlich engagiert sie sich in verschiedenen Netzwerken für nachhaltige und partizipative Kommunal- und Regionalentwicklung, für die vertikale Integration der Nachhaltigkeitsstrategien und im Verein Wandelwerte e. V.

**Jürgen Lübbers** ist Samtgemeindebürgermeister in der Samtgemeinde Barnstorf. Er macht von 1975 bis 1977 die Ausbildung zum Verwaltungsangestellten und studierte im Anschluss Verwaltungswirtschaft in Hannover. Das Studium schloss er 1983 mit dem Verwaltungsdiplom ab. Von 1977 bis 1991 arbeitete er dann bei der Samtgemeinde Barnstorf und von 1991 bis 1998 bei der Gemeinde/Verwaltungsgemeinschaft Sandersdorf in Sachsen-Anhalt. 1995 machte er sein Kommunaldiplom in Halle/Saale und ist seit 01.12.1998 hauptamtlicher Bürgermeister der Samtgemeinde Barnstorf.



**Kontakt:**

Birgit Böhm  
mensch und region, Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung  
Lindener Marktplatz 9  
30449 Hannover  
Telefon: 0511 - 44 44 54  
Fax: 0511 - 44 44 59  
E-Mail: [boehm@mensch-und-region.de](mailto:boehm@mensch-und-region.de)  
<http://www.mensch-und-region.de/index.php>

Jürgen Lübbers  
Bürgermeister Samtgemeinde Barnstorf  
Am Markt 4  
49406 Barnstorf  
Telefon: +49 5442 809-0  
Fax: +49 5442 809-32  
E-Mail: [rathaus@barnstorf.de](mailto:rathaus@barnstorf.de)  
<http://www.barnstorf.de>

**Redaktion Newsletter**

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung MITARBEIT  
Redaktion Newsletter  
Bornheimer Str. 37  
53111 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)