

Die Lokale Agenda 21

**Eine Analyse ihrer Umsetzung in Städten und Gemeinden
der Bundesrepublik Deutschland**

Diplomarbeit

von

Sylvia Kissling

vorgelegt im

Juli 1998

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

der

Universität Konstanz

Gutachter:

1. Prof. Dr. Leonhard Neidhart
2. Prof. Dr. Hiltrud Naßmacher

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Problembereich und Erkenntnisinteresse	1
1.2. Methode und Aufbau der Arbeit	2
2. Politikbegriff, Policy-Analyse, Implementationsforschung	5
2.1. Politikbegriff: Die drei Dimensionen der Politik	5
2.2. Die Implementation im Rahmen der Policy-Analyse	5
2.2.1. Policy-Analyse	5
2.2.1.1. Der Policy-Zyklus	6
2.2.1.2. Die Implementation	7
2.2.1.3. Implementationsforschung	7
3. Die Konferenz von Rio de Janeiro 1992, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, das Abschlußdokument „Agenda 21“, Folgekonferenzen	10
3.1. Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 (UNCED)	10
3.2. Nachhaltige Entwicklung: Definition, Entstehung und Konkretisierung des Begriffs	11
3.3. Die Agenda 21	12
3.4. Der Rio-Folgeprozeß	14
3.4.1. Die Charta von Berlin	15
3.4.2. Die Charta von Aalborg	16
3.4.3. Der Aktionsplan von Lissabon	16
3.4.4. Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen	17
4. Die Lokale Agenda 21	18
4.1. Was ist eine Lokale Agenda 21? Entstehung und Definition des Begriffs. Unterschied: Lokale Agenda 21 - Lokale Agenda 21-Prozeß	18
4.2. Warum sollen Städte und Gemeinden handeln?	19
4.3. Ansprüche an eine Lokale Agenda 21	20

4.3.1. Analyse der Ansprüche an eine Lokale Agenda 21	
hinsichtlich der Dimensionen Inhalte, Prozeß und Ziele	21
4.3.1.1. Inhalte (Policies)	21
4.3.1.2. Prozeß (Politics)	23
4.3.1.3. Ziele	27
5. Handlungsspielräume und -kompetenzen der Kommunen	
für die Implementation einer Lokalen Agenda 21	29
5.1. Handlungsspielräume zur inhaltlichen Ausgestaltung	
einer Lokalen Agenda 21	29
5.2. Finanzen	30
5.3. Organisatorische Rahmenbedingungen	31
5.4. Partizipationsmöglichkeiten	32
5.5. Fazit	33
6. Bilanz des Umsetzungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland	34
6.1. Einleitung in die folgenden drei Kapitel (Kapitel 6, 7 und	
8 dieser Diplomarbeit)	34
6.2. Zum Stand der Umsetzung in der BRD	35
6.2.1. Wieviele Kommunen haben einen Lokale Agenda 21-	
Prozeß gestartet?	37
6.2.2. Von welchen Akteuren wurden Lokale Agenda 21-	
Prozesse initiiert?	40
6.2.3. Welche Aktivitäten fanden bisher im Rahmen von Lokale	
Agenda 21-Prozessen statt?	40
6.2.4. Von welchen (staatlichen) Organisationen werden die	
Kommunen unterstützt?	42
6.2.5. Wie steht die BRD im internationalen Vergleich dar?	46
7. Auftretende Probleme und Hemmnisse bei Lokale Agenda 21-Prozessen	49
7.1. Methodische Probleme bei der Durchführung von	
Lokale Agenda 21-Prozessen	49
7.2. Mangelnde Unterstützung und Hilfestellungen für	
die Kommunen	50

7.3. Hemmende Strukturen in der Kommunalverwaltung	51
7.4. Finanzielle und damit zusammenhängende personelle Probleme	52
7.5. Problem der Aufrechterhaltung eines bereits eingeleiteten Lokale Agenda 21-Prozesses	52
7.6. Probleme bei der gleichzeitigen Verfolgung ökologischer, ökonomischer, sozialer und entwicklungspolitischer Ziele, d.h. die Bewältigung von Zielkonflikten	53
7.7. Schlechte Rahmenbedingungen, vor allem für die inhaltliche Ausgestaltung einer Lokalen Agenda 21	54
8. Möglichkeiten die beschriebenen Probleme zu lösen	56
8.1. Lösungsvorschläge für methodische Probleme bei der Durch- führung von Lokale Agenda 21-Prozessen	56
8.1.1. Initiative und die Durchführung des Konsultations- prozesses (Organisatorische Gestaltung und die Her- stellung des Konsenses)	56
8.1.2. Das Erfassen und Messen von Nachhaltigkeit durch Indikatoren	61
8.2. Wie kann dem Problem der mangelnden Unterstützung und Hilfestellung begegnet werden?	63
8.3. Überwindung struktureller Hemmnisse in den Kommunen	65
8.4. Vorschläge zur Finanzierung Lokaler Agenda 21-Prozesse mit Bezugnahme zum Kostenfaktor Personal	69
8.5. Möglichkeiten dem drohenden Abbruch eines Lokale Agenda 21- Prozesses zu begegnen	71
8.6. Möglichkeiten mit den bereits in der Agenda 21 angelegten Zielkonflikten auf lokaler Ebene umzugehen	72
8.7. Zu den schlechten Rahmenbedingungen	73
9. Zusammenfassung und Fazit	75
9.1. Zusammenfassung der Analyse der Umsetzung	75
9.2. Fazit	81
Übersicht der nachfolgenden Abbildungen	86

Abkürzungsverzeichnis

CSD	Commission on sustainable development
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives (Internationaler Rat für kommunale Umweltinitiativen)
Kap.	Kapitel
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRO	Nichtregierungsorganisation
SGV	Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen
U.A.N.	kommunale Umweltaktion Niedersachsen
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

1.1. Problembereich und Erkenntnisinteresse

Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992, auch bekannt unter der englischen Abkürzung UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) in Rio de Janeiro, liegt mittlerweile sechs Jahre zurück. Daher ist es an der Zeit, sich mit den dort beschlossenen Abschlußdokumenten hinsichtlich ihrer Umsetzung näher zu beschäftigen.

Damals waren sich die Vertreter der 178 teilnehmenden Staaten einig, daß die zukünftige Entwicklung auf der Erde einem anderen Leitbild folgen muß als bisher, soll die Erde vor dem ökologischen (z.B. Treibhauseffekt) und sozialem (Überbevölkerung, Armut usw.) Kollaps bewahrt werden. Dieses Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ war zu diesem Zeitpunkt nicht neu - es wurde bereits 1987 durch den sog. „Brundtland-Bericht“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung¹ in die internationale Diskussion eingeführt. Kurz gesagt bedeutet nachhaltige Entwicklung, daß durch die heutige Wirtschafts- und Lebensweise der Menschen, die Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen nicht zerstört werden dürfen.

Das wichtigste und weitreichendste Abschlußdokument der UNCED ist die **Agenda 21**, weil hier erstmals der Versuch unternommen wurde, nachhaltige Entwicklung zu präzisieren und damit auch umsetzbar zu machen. Es handelt sich bei der Agenda 21 um ein Aktionsprogramm in 40 Kapiteln, in denen alle wesentlichen Politikbereiche einer nachhaltigen Entwicklung angesprochen werden.

In ihrem Kapitel 28 fordert die Agenda 21 alle Kommunen dieser Welt auf, eine eigene, kommunale bzw. **Lokale Agenda 21** zu entwickeln. Eine Lokale Agenda 21 ist ein kommunaler Aktionsplan, der auf die nachhaltige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert gerichtet ist.

Begründet wird dieser Auftrag an die Kommunen damit, daß viele in der Agenda 21 aufgeführten Probleme, Ziele und Lösungen besonders die kommunale Ebene betreffen, sowie die breite Öffentlichkeit auf dieser staatlichen Ebene am besten erreicht werden kann.² Letzteres ist wichtig, weil nachhaltige Entwicklung nicht zu von oben zu erzwingen ist, sondern nur eine Chance hat, wenn viele Menschen aus Überzeugung diesen Weg beschreiten.

¹vgl.: Stark, Susanne: Lokale Agenda 21, Hemmnisse-Risiken-Chancen, 1997, S.7 u. Fußnote 25 in Kapitel 3

²Vgl.: EXPO 2000 Hannover GmbH und Niedersächsischer Städtetag (Hrsg.): Lokale Agenda 21: Kommunen aktiv für die Zukunft, 1997, S.10

Da der Auftrag der Agenda 21 an die Kommunen noch sehr unkonkret bleibt, stehen diese nun vor der Frage, wie sie den Anforderung aus Rio de Janeiro inhaltlich, vor allem aber formell gerecht werden können. Es herrscht in Deutschland noch große Unsicherheit und Verwirrung drüber, welche konkreten Anforderungen ein Lokale Agenda 21-Prozeß an die Städte und Gemeinden stellt. Mit großen Unsicherheiten ist damit insbesondere die Frage des „WIE“ der Umsetzung verbunden, weniger das „WAS“.

Darüber hinaus sehen sich Städte und Gemeinden bei ihren konkreten Bemühungen, Lokale Agenda 21-Prozesse zu starten und aufrecht zu erhalten, mit vielen Problemen konfrontiert.

Das zentrale Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit richtet sich daher auf die verschiedenen Fragen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung (Implementation) der Agenda 21 auf kommunaler Ebene in der BRD von Bedeutung sind. An dieser Stelle muß betont werden, daß die Umsetzung nicht erst bei der Verwirklichung diverser Maßnahmen beginnt, sondern mit der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 in einer Kommune, also mit Einleitung des Lokale Agenda 21-Prozesses. An den entsprechenden Stellen dieser Arbeit wird auf derartige Klarstellungen und Differenzierungen nochmals näher eingegangen.

Um die Fragen zur Umsetzung beantworten zu können, muß man zunächst herausfinden, was überhaupt umgesetzt werden soll, d.h. das Erkenntnisinteresse ist zunächst auch, aus dem unscharf formulierten Kapitel 28 der Agenda 21 die spezifischen Handlungsanforderungen an die Kommunen abzuleiten.

Die nachfolgenden Fragen zur Umsetzung richten sich dann auf den derzeitigen Stand der Umsetzung in der BRD, auf die dabei auftretenden Probleme, sowie auf Möglichkeiten, diese Probleme zu lösen oder, falls das nicht möglich ist, zumindest zu entschärfen.

Ziel der Arbeit ist es, eine fundierte Analyse über die relevanten Aspekte der Umsetzung der Agenda 21 in Städten und Gemeinden der BRD zu liefern und damit einen Beitrag zu einem erfolgreicherem Umsetzungsprozeß als bisher, zu leisten.

1.2 Methode und Aufbau der Arbeit

Zur Beantwortung obiger Fragen wurde die für die Problemstellung und die theoretischen Grundlagen verfügbare Literatur in Form einer Sekundäranalyse ausgewertet. Dazu wurden diverse Aufsätze aus Büchern und Fachzeitschriften, sowie Studien, Broschüren und sonstiges

Informationsmaterial zur Lokalen Agenda 21 herangezogen. In der Universitätsbibliothek fand sich zum Zeitpunkt meiner Recherchen fast keine Literatur zum Thema Lokale Agenda 21, weshalb ich gezwungen war, mich an verschiedene Organisationen, Ministerien, Verbände, Forschungsinstitute oder Agenda-Büros zu wenden, um von dort die jeweiligen Publikationen zu beziehen.

Für die Darstellung der Ansprüche auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21 wurde das Abschlussdokument Agenda 21, sowie darauf bezogene Kommentare und Interpretationen herangezogen.

Eine Alternative zur Sekundäranalyse und eine zunächst naheliegende Methode, wäre die Betrachtung bzw. exemplarische Untersuchung derzeit stattfindender Lokale Agenda 21-Prozesse in ausgewählten Städten und Gemeinden gewesen. Ich habe davon aber abgesehen, weil durch die alleinige Betrachtung weniger Städte und Gemeinden ein nur geringer Erkenntniszuwachs erzielt werden kann, da die derzeit festzustellende Vielfalt in der konkreten Ausgestaltung der stattfindenden Lokale Agenda 21-Prozesse verhindert, allgemeingültige Aussagen zu diesem Thema zu machen. Zudem genügen die zur Zeit stattfindenden Lokale Agenda 21-Prozesse in den meisten Fällen nur annähernd den geforderten Ansprüchen, weil diese Prozesse noch nicht sehr weit fortgeschritten sind.

Daher habe ich mich dazu entschlossen, von der ausführlichen Betrachtung der Umsetzungsprozesse konkreter Städte und Gemeinde abzusehen und statt dessen mittels der Sekundäranalyse versucht, den gesamten Stand der Umsetzung, sowie dabei auftretende Hemmnisse und Probleme, mit denen fast allorts zu rechnen ist, darzustellen, um sodann mit dieser Arbeit einen Beitrag zu deren Lösung zu leisten.

Somit ermöglichte mir eine Sekundäranalyse am besten, relevante Aspekte im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 zu untersuchen und damit zu Aussagen zu kommen, deren Inhalt für viele Städte und Gemeinden Gültigkeit besitzt.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei große Teile. Zum ersten Teil, der als theoretischer Hintergrund dieser Arbeit bezeichnet wird, gehören die Kapitel 2 bis 5. Zunächst wird in Kapitel 2 der Politikbegriff analysiert, das Konzept der Policy-Analyse vorgestellt, um die Implementation in diesen Rahmen einordnen zu können, sowie auf zentrale Fragen der Implementationsforschung eingegangen, auf die im zweiten Teil der Arbeit Bezug genommen wird.

In Kapitel 3 wird die Konferenz von Rio de Janeiro mit ihrem Abschlußdokument Agenda 21 näher beleuchtet, es wird auf Folgekonferenzen im Zuge des sog. „Rio-Folgeprozesses“ eingegangen, sowie „nachhaltige Entwicklung“ definiert.

Nach diesen Erläuterungen zu Hintergrund und Entstehung der Lokalen Agenda 21, wird nun auf diese selbst eingegangen, indem die Frage beantwortet wird, worum es sich bei diesem Begriff handelt, welche Ansprüche sich hinter dem Ansatz Lokale Agenda 21 verbergen und welche Ziele sie verfolgt. Im Anschluß daran werden kurz die in der BRD vorzufindenden Handlungsspielräume zur Ausgestaltung einer Lokale Agenda 21 aufgezeigt.

Im zweiten, dem hauptsächlich empirisch ausgerichteten Teil dieser Arbeit, wird von Kapitel 6 bis 8 die Umsetzungswirklichkeit in der BRD analysiert. Zunächst wird eine Bilanz zum derzeitigen Stand der Umsetzung geliefert. Durch das Ergebnis wird deutlich, daß es Städten und Gemeinden in der BRD schwerfällt, Lokale Agenda 21-Prozesse durchzuführen. Daher wird im folgenden Kapitel 7 auf die Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung eingegangen. Den Abschluß der Analyse bildet Kapitel 8, welches zu vorher dargestellten Problemen, die Möglichkeiten zu deren Lösung aufzeigt.

In einer Zusammenfassung werden die wichtigsten Ergebnisse der Analyse zur Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene nochmals dargestellt. Ein Fazit steht am Ende dieser Arbeit.

2. Politikbegriff, Policy-Analyse und Implementationsforschung

2.1. Politikbegriff: Die drei Dimensionen der Politik

Das deutsche Wort „Politik“ unterliegt einer Mehrdeutigkeit, da es eine Vielheit unterschiedlicher Gegenstände erfaßt, was die Bedeutungserfassung des Begriffs sehr erschwert. Daher ist es sinnvoll, sich an der englischen Sprache zu orientieren, die eine Dreiteilung des Begriffs Politik vornimmt, bzw. drei Dimensionen unterscheidet:³

a) Policy bezeichnet die inhaltliche Dimension von Politik. Es geht um die Art und Weise der Bearbeitung der öffentlichen Angelegenheiten, bzw. Aufgaben, der Problemlösung und ihrer Instrumente.⁴

b) Politics beschreibt die prozessuale Dimension von Politik. Es geht hier um den von gegensätzlichen Interessen und daraus resultierenden Konflikten geprägten Prozeß der Politikgestaltung und der Durchsetzung von Inhalten, Zielen und Interessen.

c) Polity beschreibt die formale Dimension von Politik. Es geht hier um die Institutionen, Verfahrensregeln und Rechtsnormen, in denen Politik abläuft.

Die einzelnen Politikdimensionen werden voneinander getrennt gedacht - sie haben insoweit analytisch (gedanklich auflösenden) Charakter. In der Wirklichkeit allerdings durchdringen sie sich wechselseitig.⁵

2.2. Die Implementation im Rahmen der Policy-Analyse

2.2.1. Policy-Analyse

Bei der Policy-Analyse (dt.: Politikfeldanalyse) handelt es sich nicht um eine Theorie im engeren Sinne, sondern um ein analytisches Konzept, d.h. ein Erkenntnismittel, um damit die politische Wirklichkeit abzubilden. Dabei wird mit bestimmten Begriffen (Terminologie) gearbeitet.

Es geht in der Politikfeldanalyse um öffentliches bzw. staatliches Handeln. Darunter versteht man alle öffentlich legitimierte Entscheidungen, die für die Allgemeinheit verbindlichen Cha-

³vgl.: Böhret, Carl u.a.: Innenpolitik und Politische Theorie, 1988, S.7

⁴vgl.: ebda.

⁵vgl.: Prittwitz von, Volker: Politikanalyse, 1994, S.12

rakter aufweisen.⁶ Ein Politikfeld ist ein Teilbereich der Gesellschaft, der politisch relevant ist, d.h. in den der Staat interveniert.⁷

Konkret wird in der Policy-Analyse die Fragestellung „nach den Eigengesetzlichkeiten spezifischer Policies mit einem Gerüst traditioneller politikwissenschaftlicher Fragestellungen durchzogen und der Zusammenhang zwischen politischen Institutionen, politischem Prozeß und Politikinhalt“ thematisiert.⁸ Die Policy-Analyse stellt dabei Konzepte, Hypothesen und Klassifikationen zur Verfügung, die es ermöglichen, verschiedene Policy-Bereiche analytisch zu durchdringen.

2.2.1.1. Der Policy-Zyklus

Der Policy-Zyklus ist ein solches Konzept, das den politischen Problemlösungsprozess in zeitlich verschiedene Phasen zerlegt und so als modellhaften Zyklus darstellt. Die Phasen stellen ein analytisches Konstrukt dar, das als Bezugsrahmen zur Untersuchung der einzelnen Entwicklungsstadien einer Policy und der jeweils gegebenen Einflußgrößen dient.⁹ Daraus wird die mögliche Veränderung von Politikinhalt während der verschiedenen Phasen erkennbar.

Während Mayntz und Jann nur jeweils drei Phasen unterscheiden,¹⁰ besteht der Policy-Zyklus bei Windhoff-Heritier aus den fünf Phasen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, *Politikimplementation* und Terminierung bzw. eventuelle Neuformulierung. Das Ganze kann von einer Politikevaluation begleitet werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß eine genaue Unterscheidung der fünf Phasen, wie es das Zyklus-Modell suggeriert, nur analytisch möglich ist. In der politischen Realität ist diese Trennung meist nicht gültig, da die Phasen ineinander übergehen und einander beeinflussen.¹¹

⁶vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung, 1987, S.7 und Prittwitz von, Volker a.a.O., S.48

⁷vgl.: Vorlesung Politikfeldanalyse im SS 1996 (2.7.96) bei Prof. Dr. Leonhard Neidhart

⁸vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne a.a.O.

⁹vgl.: ebda., S.64 und Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, 1991, S.69

¹⁰vgl.: Mayntz, Renate: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Joachim J.Hesse (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, 1982, S.75 und Jann Werner: Politikfeldanalyse, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S.552,553
Grundsätzlich liegt nach Schubert allen Phasenmodellen des Eastonsche „Input-Output“-Modell zugrunde, das die Verarbeitung von inputs zu outputs als zentrale Leistung des politischen Systems herausstellt.

Vgl.: Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse - Eine Einführung, 1991, S.69

¹¹vgl.: Siedentopf, Heinrich/Hauschild, Christoph: The Implementation of Community Legislation by the Member States - A Comparative Analysis, in: Siedentopf/Ziller: Making European Policies Work - The Implementation of Community Legislation in the Member States, 1988, S.42

2.2.1.2. Die Implementation

Die politischen Entscheidungen werden in der Phase der Politikimplementation in die Wirklichkeit umgesetzt. Implementation bedeutet „Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß der Programmentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogramme.“¹² Alternativ kann neben Durchführung/Anwendung auch von Umsetzung gesprochen werden. Dabei kann der in der Phase der Politikformulierung entstandene „Handlungsauftrag“ für die Akteure der Implementation vom vagen Aufruf bis hin zu präzisen Vorschriften reichen. Insbesondere bei Umverteilungsentscheidungen dient eine nur vage rahmenähnliche Gestaltung der Policy oft dazu, Konflikten bei der Politikformulierung aus dem Weg zu gehen. Folglich müssen sich die an der Implementation beteiligten Akteure mit den bestehenden Interessenkonflikten, mit Fragen von Nutzen und Kosten, auseinandersetzen.¹³ Akteure können dabei sein: öffentliche und privaten Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen.

Zur *Entstehung* des Begriffs Implementation läßt sich sagen, daß er auf das lateinische Verb „implantare“ zurückgeführt werden kann, welches sich wiederum aus „im“ (in hinein) und „plantare“ (pflanzen) zusammensetzt, so daß Implementation wörtlich „Einpflanzung“ bedeutet. Elemente der Phase der Implementation sind Programmkonkretisierung, Ressourcenbereitstellung, Mittelverteilung, Normenanwendung etc..

Die Bedeutung der Implementation besteht darin, daß politisches Handeln durch Zielvorgaben, Handlungsprogramme, Gesetze usw. nicht endgültig steuerbar ist und daher in dieser Phase politische Programme und deren Intentionen verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden können.¹⁴ Das wird dann im Policy-Ergebnis (unmittelbare Veränderungen wie z.B. Allokation von Finanzmitteln) und in den Policy-Wirkungen (umfassende Auswirkungen wie z.B. langfristige Veränderungen menschlichen Verhaltens) sichtbar.¹⁵

2.2.1.3. Implementationsforschung

Die Implementationsforschung rückt bei der Betrachtung des Policy-Zyklus dessen Durchführungsphase und -probleme in den Mittelpunkt ihres Interesses.¹⁶

Die Fragestellungen in der Implementationsforschung lauten: „ Was wird aus einem Gesetz (bzw. allgemein: „politischen Handlungsprogramm“ ; Anm. des Autors), nachdem es die politi-

¹²vgl.: Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 1980, S.236

¹³vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne a.a.O., S.83

¹⁴vgl.: Jann, Werner: Politikfeldanalyse, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S.553

¹⁵vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne a.a.O., S.19

¹⁶vgl.: Jann, Werner a.a.O., S.268

sche Bühne verlassen hat? Welche Hemmnisse muß es überwinden, bis es praktische Wirklichkeit wird?¹⁷

Zunächst soll noch darauf hingewiesen werden, daß hier von Implementationsforschung anstatt von Implementationstheorie gesprochen wird, da es nur sehr schwer möglich, ist allgemeverbindliche Aussagen mit dem folglichen Anspruch der Gültigkeit für alle Implementationsprozesse zu treffen. Das liegt an der Erkenntnis über die Singularität von Implementationsverläufen und der Unmöglichkeit, breite repräsentative Untersuchungen über gleichartige Implementationsprozesse durchzuführen.¹⁸ Mayntz vertritt in einem Aufsatz zur implementationswissenschaftlichen Theoriebildung die These, daß „die Implementationsforschung sowohl infolge der Eigenart ihres Gegenstandes, als auch aufgrund ihres spezifischen Erkenntnisinteresses kein axiomatisiertes System nomologischer Aussagen, wie sie das Ideal der analytischen Wissenschaftstheorie sind, hervorbringen kann und wird“.¹⁹

Hieraus leitet Mayntz das zentrale Erkenntnisinteresse der Implementationsforschung ab, nämlich die komplexe Wirklichkeit eines Implementationsprozesses deskriptiv zu erfassen und zu erklären.²⁰ In der Hauptsache richtet sich das Augenmerk darauf, inwieweit bzw. ob überhaupt die in politischen Programmen manifestierten politischen Intentionen verwirklicht werden.²¹

An dieser Stelle soll auf den sog. „programmorientierten Ansatz“ hingewiesen werden - im Hintergrund steht die Frage über die Art und Weise, wie konkrete Implementationsprozesse analytisch angegangen werden sollen.²² In eben diesem „programmorientiertem Ansatz“ auf den hier ausschließlich eingegangen werden soll, weil er die passende Fragestellung für diese Arbeit liefert, geht es darum herauszufinden, wieviel von dem „oben“ (also auf der UNCED) beschlossenen Auftrag „unten“ (also in den Kommunen) erfüllt wird. Es wird ein Soll-Ist-Vergleich angestellt, d.h. (gesetzlicher) Auftrag und Durchführungswirklichkeit werden einander kritisch gegenübergestellt und den implementationsbedingten Ursachen der Zielabweichung wird nachgegangen. Es geht hier also um die Frage nach dem Grad der Einhaltung von geplanten Durchführungsschritten durch die implementierenden Akteure.²³ Im Rahmen des

¹⁷vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne a.a.O., S.86

¹⁸vgl.: ebda., S.88

¹⁹vgl.: Mayntz, Renate : Implementation politischer Programme II, 1983, S.9

²⁰vgl.: ebda., S.14

²¹vgl.: Schubert, Klaus a.a.O., S.82?

²²vgl.: Windhoff-Heritier, Adrienne a.a.O., S.86

²³vgl.: ebda., S.86,87

„programmorientierte Ansatzes“ kann somit festgestellt werden , ob die policy eine Veränderung während der Implementation erfährt.

3. Die Konferenz von Rio de Janeiro 1992, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung , das Abschlußdokument „Agenda 21“, Folgekonferenzen

3.1 Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 (UNCED)

Im Sommer 1992 trafen sich Vertreter/innen aus mehr als 170 Ländern in Rio de Janeiro, um auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED=United Nations Conference on Environment and Development), dem sog. „Erdgipfel“, über die weitere Entwicklung unserer Erde zu verhandeln.

Vorausgegangen war im Jahre 1972 die UN-Umweltkonferenz in Stockholm, die sich aber von der Rio Konferenz insofern unterschied, daß es sich dabei um eine reine Umweltkonferenz handelte, sie also nur diesen Aspekt zum Inhalt hatte.

UNCED hatte ein weitaus hochgesteckteres Ziel, denn es ging darum: „einen neuen Umgang mit Fragen zu Umwelt und Entwicklung international zu vereinbaren, um das Gefahrenpotential, das in den derzeitigen Fehlentwicklungen liegt, zu vermindern.“²⁴.

Grundlegend für den „Erdgipfel“ waren zudem die Ergebnisse der dreijährigen Arbeit der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. 1987 wurde der Bericht „Our Common Future“, auch „Brundtlandbericht“ genannt, herausgegeben.²⁵

Die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz in Rio de Janeiro waren folgende fünf Abschlußdokumente:

Rio Deklaration, Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, Klimarahmenkonvention, Walderklärung und **Agenda 21**.

Gemäß dem oben erwähnten Ziel, Umwelt und Entwicklung nicht länger isoliert zu betrachten, wird die wechselseitige Abhängigkeit in den Dokumenten von Rio ausführlich dargestellt. Man hatte erkannt, daß es nicht ausreicht, lediglich die globalen Umweltprobleme zu betrachten und auf deren Beseitigung zielende Problemlösungen zu entwickeln, sondern daß das Überleben der Erde und damit der Menschheit nur erreicht werden kann, wenn man gleichzeitig soziale und wirtschaftliche Bedingungen und Folgen in seine Überlegungen miteinbezieht. Es wurde somit

²⁴Vgl.:Stark, Susanne: Lokale Agenda 21, Hemmnisse-Risiken-Chancen, 1997,S.7

²⁵vgl.: Hauff, Volker: Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987

die wechselseitige Abhängigkeit von ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklung weltweit anerkannt.

3.2. Nachhaltige Entwicklung: Definition, Entstehung und Konkretisierung des Begriffs

Über diesen Erkenntnissen steht das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“, das es nicht erst seit diesem Zeitpunkt gab, sondern durch den oben genannten „Brundtlandbericht“ in die öffentliche Diskussion gelangte. Die Teilnehmer der Konferenz von Rio einigten sich darauf, ihr Handeln an diesem Leitbild auszurichten.

Zur inhaltlichen Bestimmung von „nachhaltiger Entwicklung“ wird meist die *Definition* der Brundtland-Kommission von 1987 zugrunde gelegt. Sie versteht darunter eine Entwicklungsrichtung, die „ (...) die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.²⁶

Anstatt von „nachhaltiger Entwicklung“ wird heute auch im deutschen Sprachgebrauch die englische Übersetzung „sustainable development“ verwendet.

Bevor auf die genauere inhaltliche Bedeutung Bezug genommen wird, soll kurz auf den Ursprung, bzw. die *Entstehung* des Begriffs der Nachhaltigkeit eingegangen werden.

Nachhaltigkeit ist ein Begriff aus der Forstwirtschaft, dessen Tradition bis ins 18. Jahrhundert zurückreicht, wo angesichts von großen Abholzungen für Schiffbau und viele andere Zwecke das Nachhaltigkeitsprinzip formuliert wurde, welches besagt, daß pro Jahr nicht mehr Holz geschlagen werden darf als nachwächst.²⁷

Aus dem Vorangegangenen wird deutlich, daß dieses Prinzip aus der Forstwirtschaft nun auf alle Bereiche der menschlichen Entwicklung ausgedehnt werden soll. Dieser Anspruch ist allerdings leicht zu formulieren, jedoch inhaltlich schwer zu konkretisieren, d.h. darzustellen, wie nachhaltige Entwicklung konkret aussehen soll. Dazu reicht es nicht aus, einfach nur die Definition der Brundtland-Kommission zu übernehmen, sondern man muß sich darüber hinaus über die Inhalte Klarheit verschaffen. (Mehr als 70 unterschiedliche Definitionen sind in der Literatur dazu zu finden!).²⁸

²⁶vgl.: ebda, S.7

²⁷vgl.: Häpke, Ulrich: in: Kommune Nr. 7/96, S.23

²⁸vgl.: Jüdes, Ulrich in: Politische Ökologie Nr. 52, 1997, S.26

Erste Anhaltspunkte über die inhaltliche Auslegung von nachhaltiger Entwicklung geben zunächst weitere Übersetzungen von „sustainable development“. „Sustainable“ wird dabei nicht nur mit nachhaltig übersetzt, sondern auch mit „zukunftsfähig“, „zukunftsbeständig“ oder „dauerhaft“.²⁹

Wurde bis Rio unter sustainable Development nur die (globale) Umweltpolitik verstanden, wird diese seitdem nicht mehr isoliert von der sozialen, der wirtschaftlichen und der entwicklungspolitischen Entwicklung betrachtet. Es wurde ein „Ziel-Viereck“ für Umwelt und Entwicklung in einer vernetzten Welt entworfen, welches folgende Dimensionen beinhaltet:

- Umweltverträglichkeit
- Sozialverträglichkeit
- wirtschaftliche Tragfähigkeit
- globale bzw. Internationale Verträglichkeit³⁰

Es geht also um eine integrative Sichtweise ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte, die langfristige und globale Sicht von Problemen und um die Ausrichtung von Entscheidungen an ihren Wirkungen in der Zukunft.³¹

Dabei ist zu beachten, daß es keinen „one best way“ für die Entwicklung gemäß des „Ziel-Vierecks“ gibt, sondern daß es jede Gesellschaft für sich definieren muß, und zwar in Abhängigkeit von den jeweiligen geographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft.

Steht wie oben erwähnt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung über allen Dokumenten der Konferenz von Rio de Janeiro, so steht es doch in ganz besonders engem Zusammenhang mit der Agenda 21, da es hier nochmals eine Konkretisierung erfährt, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird.

3.3. Die Agenda 21

Im Begriff Agenda steckt das lateinische Wort „agere“: es geht also um handeln.

²⁹Es muß hier darauf hingewiesen werden, daß der Begriff sustainable eine neue Wortbildung im Englischen darstellt, die erst seit der Konferenz in Rio de Janeiro existiert und man sich von daher nicht wundern muß, wenn dieses mittlerweile in Deutschland so bekannte Wort in kaum einem Wörterbuch zu finden ist! (Vgl.: Hohn-Berghorn, Maria: Lokale Agenda 21 und Eine Welt, in: Germanwatch, zukunftsfähiges Bonn, 1997, S.13)

³⁰vgl.: Hennerkes, Jörg in: Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21; Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim deutschen Institut für Urbanistik 1997, S.14

³¹vgl.: Zimmermann, Monika: Lokale Agenda 21. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B27/97 S.25

Agenda wird auch mit Tagesordnung übersetzt oder gemäß des etymologischen Wörterbuchs: „agenda = Dinge, die betrieben werden müssen“.³²

Die Zahl 21 bezieht sich auf das 21. Jahrhundert, somit kann Agenda 21 als „Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert“ bezeichnet werden.

Das Dokument selbst umfaßt in der deutschen Übersetzung 285 Seiten.³³

Die Agenda 21 gilt als weitreichendstes Ergebnis der UNCED, denn sie ist ein Handlungsprogramm zu den drängendsten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Problemen des 21. Jahrhunderts (aus jetziger Sicht, d.h. sie kann nie als abgeschlossen betrachtet werden, weil zu den gegenwärtigen Problemen mit Sicherheit Weitere hinzukommen werden, die jetzt noch nicht vorhersehbar sind), mit detaillierten Handlungsaufträgen an internationale, nationale, regionale und lokale staatliche sowie nicht-staatliche Organisationen und Institutionen.³⁴

Die Agenda 21 besitzt im Gegensatz zu anderen Abschlußdokumenten der Rio-Konferenz keine völkerrechtliche Verbindlichkeit.³⁵ Das ist auch damit zu begründen, daß sie nicht als rechtsverbindliches Schrifttum angelegt ist, sondern, daß es sich eher um eine Sammlung von Fragen und Vorschlägen, nicht von Antworten und Lösungen handelt. Die Ausgestaltung der inhaltlichen Details ist damit noch offen und somit nicht gerichtlich überprüfbar.³⁶

Die Agenda 21 gliedert sich in **vier Teile**:

Teil 1: Soziale und wirtschaftliche Dimensionen

Teil 2: Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung

Teil 3: Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen

Teil 4: Möglichkeiten der Umsetzung

Die ersten beiden Teile beschäftigen sich vor allem mit dem „WAS“. Die folgenden Teile haben vor allem das „WIE“ zur Erreichung dieser Ziele zum Gegenstand.³⁷

Diese vier Teile gliedern sich in insgesamt 40 Kapitel. (vgl. Abb.1. Alle Abbildungen befinden sich hinter dem Abbildungsverzeichnis direkt im Anschluß an diese Arbeit)³⁸. Unterteilt sind die

³²vgl.: Radloff, Jakob in: Politische Ökologie a.a.O., S.3

³³erschienen bei: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ohne Jahr: Agenda 21.

³⁴Organisation kann folgendermaßen definiert werden: es handelt sich um soziale Gebilde, die dauerhaft Ziele verfolgen, eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das Organisationsziel ausgerichtet werden sollen. Vgl.: Kieser, Alfred/Kubicek, Herbert: Organisation, Berlin 1983
Im Gegensatz dazu sind Institutionen stabile und relativ dauerhafte Handlungsregelmäßigkeiten und Gleichförmigkeiten wechselseitigen Verhaltesns von Menschen, Gruppen und Organisationen. Vgl: Holtmann, Everhard a.a.O., S.254. Der wesentliche Unterschied zur Organisation ist die Stabilität und dauerhaftigkeit von Institutionen.

³⁵vgl.: Janecki, Gabriele in: Agenda 21, Herausgeber: Heimvolkshochschule Stephansstift, 1997, S.50

³⁶vgl.: Mayer, Jörg Friedrich in: Evangelische Akademie Loccum: Agenda 21 für Niedersachsen, 24/97, S.389

³⁷vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.13

einzelnen Kapitel nach einer Einführung in das Thema zumeist in mehrere Programmbereiche (Teilaspekte, die sich unter das Thema des Kapitels subsumieren lassen), diese(r) wiederum in die Abschnitte „Handlungsgrundlage“, „Ziele“, „Maßnahmen“ und „Instrumente zur Umsetzung“.³⁹

Nach dieser Skizzierung des inhaltlichen und formalen Aufbaus der Agenda 21, soll nun kurz auf die für den weiteren Verlauf dieser Diplomarbeit bedeutsamen Kapitel eingegangen werden.

Das weitaus wichtigste Kapitel für Städte und Gemeinden ist das **Kapitel 28**, weil hier die Kommunen aufgefordert werden, Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21 zu starten, d.h. nach dem Vorbild der Agenda 21, eine je nach örtlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten sog. **Lokale Agenda 21** zu formulieren. Genaue Inhalte dieses Kapitels 28 werden Gegenstand des Kapitels 4 dieser Diplomarbeit sein.

Direkt angesprochen sind Städte und Gemeinden auch in Kapitel 7, in dem es um die „Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ geht. Da im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht die einzelnen konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene untersucht werden sollen, soll an dieser Stelle nur auf dieses Kapitel hingewiesen werden. Es kann für im Agenda-Prozeß befindliche Städte und Gemeinden wichtige Anhaltspunkte liefern.

Für die kommunale Ebene spielen darüber hinaus auch eine Vielzahl der anderen Kapitel eine Rolle, die jedoch nicht allgemeingültig herausgegriffen werden können, da sich die Rahmenbedingungen der Städte im weltweiten Vergleich bekanntermaßen erheblich unterscheiden. Es kann also nicht darum gehen, die gesamte Agenda 21 auf die kommunale Ebene zu übertragen, sondern je nach örtlicher Situation die jeweils bedeutsamen Politikfelder, Ziele und Maßnahmen herauszugreifen und als Grundlage für die weitere Entwicklung zu betrachten.

3.4. Der Rio-Folgeprozeß

Seit 1992 fanden weitere internationale Konferenzen statt oder es wurden neue Institutionen eingerichtet, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Beschlüsse der UNCED weiter zu konkretisieren und (verbindlich) umzusetzen bzw. zu überwachen.

³⁸entnommen aus: Niemann, Solveig. Tagesordnung mit Zukunft, Die Lokale Agenda 21. Arbeitspapier der Konrad Adenauer Stiftung, 1997, S.14

³⁹vgl.: BMU :Agenda 21 a.a.O.

Hervorgehoben und dargestellt werden im Folgenden nur jene Konferenzen und Beschlüsse, die für den Inhalt dieser Diplomarbeit von Bedeutung sind.

Noch auf der UNCED selbst wurde die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on sustainable development=CSD) eingerichtet, die die Umsetzung der Beschlüsse von Rio, dabei insbesondere die Agenda 21 im sog. Rio-Folgeprozeß, koordinieren und voranbringen soll.⁴⁰

Positiv an dieser neuen Institution ist zu bewerten, daß sie ein Forum darstellt, auf dem Industrie- und Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, sich auf hoher politischer Ebene über wichtige Fragen der Umwelt- und Entwicklungspolitik und ihre Integration in alle Politikbereiche auszutauschen und gegebenenfalls weitere Konferenzen zu diesen Fragestellungen einzuberufen.

Auf der anderen Seite muß aber festgestellt werden, daß diese Institution ihrer Überwachungsfunktion des Rio-Folgeprozesses nur schwer gerecht werden kann, solange sie keine Kompetenzen hat, Beschlüsse unter Androhung von Sanktionen durchzusetzen.⁴¹

Bezüglich der Konferenzen werden die Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen, weil sie als Wegbereiter für den Lokale-Agenda-Prozeß von Bedeutung sind:

3.4.1. Die Charta von Berlin

Im Oktober 1992 veranstaltete Towns & Development in Berlin die erste Konferenz von Nichtregierungsorganisationen und Kommunen unter dem Titel „Lokale Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung“. Es ging vorwiegend um Nord-Süd-Beziehungen.

Als Ergebnis wurde die Charta von Berlin verabschiedet, in der man sich für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der in der Charta niedergeschriebenen Leitprinzipien und Handlungsstrategien aussprach, sowie den Willen bekundete, den jeweiligen lokalen Bedingungen entsprechend, einen Aktionsplan für die jeweiligen Gemeinden aufzustellen.⁴²

⁴⁰vgl.: Fiedler, Klaus in: der städtetag 5/1997, S349

⁴¹vgl.: Unmüßig, Barbara: Mehr als Transfer. In: AKP 2/96, S.57

⁴²vgl.: Grewe, Christiane in: Germanwatch, Regionalgruppe Hamburg, 1996, S.244

3.4.2. Die Charta von Aalborg

Ein weiterer Versuch, die nachhaltige Entwicklung für Städte und Gemeinden zu konkretisieren, erfolgte mit der Verabschiedung der Aalborg-Charta.

Diese „Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“, die im Mai 1994 in der dänischen Stadt Aalborg stattfand, wurde von ICLEI⁴³ inhaltlich ausgerichtet. Es trafen sich Vertreter von Kommunen, internationalen Organisationen, Regierungen, Verbänden, wissenschaftlichen Instituten, Berater und Einzelpersonen aus 30 europäischen und vier nichteuropäischen Staaten, die sich mit der „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ verpflichten, bis Ende 1996 einen Konsens zur Durchführung einer lokalen Agenda in der jeweiligen Kommune herbeizuführen.⁴⁴ Inhaltlich versucht die Charta von Aalborg das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung für die kommunale Ebene zu konkretisieren.

Durch die Vertragsunterzeichnung wird die Agenda 21 zum verbindlichen Bestandteil der Kommunalpolitik in den Unterzeichnerstädten.

3.4.3. Der Aktionsplan von Lissabon

Vertreter aus 37 europäischen und 6 nichteuropäischen Ländern verabschiedeten 1996 in Lissabon einen Aktionsplan für die Durchführung einer lokalen Agenda. Somit erfährt hier die Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene erneut eine Konkretisierung und, wichtiger noch, Verbindlichkeit.

Der Lissabonner Aktionsplan wiederholt viele der Forderungen der Charta von Aalborg- z.B. indem er noch einmal die Rolle der Kommunalverwaltung in ihrer Funktion als Vermittlerin und Moderatorin gesellschaftlicher Prozesse unterstreicht und den Dialog innerhalb der Kommune und zwischen den Kommunen fordert.⁴⁵

⁴³ICLEI = International Council for Local Environment Initiatives (Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen). Gegründet 1990.

⁴⁴ aus einem Vortrag von Dr. Brigitte Dahlbender (BUND Baden-Württemberg) im Rahmen des Naturschutzkurses 1998 in Radolfzell.

⁴⁵Stark, Susanne a.a.O., S.8

3.4.4. Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen

Sechs Jahre nach Rio erfolgte auf der Sondergeneralversammlung (SGV) der Vereinten Nationen in New York eine erste umfassende Bestandsaufnahme bzw. systematische Überprüfung des Rio-Prozesses. Ihre Einberufung wird in der Agenda 21 selbst empfohlen (Kap.38.9). Ziel der SGV ist es ein Abschlußdokument zu erstellen, in dem bisherige Erfolge, Defizite und zukünftige Prioritäten aufgezeigt werden.⁴⁶

⁴⁶vgl.: Brand, Ralf in: Politische Ökologie Nr. 52, 1997, S. 25

4. Die Lokale Agenda 21

4.1. Was ist eine Lokale Agenda 21?

Entstehung und Definition des Begriffs. Unterschied: Lokale Agenda 21 und Lokale Agenda 21-Prozess

Wie bereits im vorherigen Kapitel über die Agenda 21 dargestellt, hat der Begriff der Lokalen Agenda 21 seinen Ursprung im Kapitel 28 der Agenda 21. Im Original wird die englische Bezeichnung „Local Agenda 21“ verwendet, die sich bis zur deutschen Übersetzung zwei Jahre später⁴⁷ auch derart im deutschsprachigen Raum durchgesetzt hat⁴⁸, daß sie oftmals übernommen wurde, ohne darauf zu achten, ob die Übersetzung wirklich das trifft, was gemeint ist.⁴⁹ Autoren, die sich damit auseinandergesetzt haben, sprechen daher auch lieber von einer „kommunalen“ anstatt von einer „lokalen“ Agenda 21.

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, an welche Art von Gebietskörperschaften (Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Hoheitsbereich sich auf ein bestimmtes Gebiet und seine Einwohner erstreckt)⁵⁰ in der BRD sich der Auftrag aus Rio überhaupt richtet. Dazu müssen einige Begriffe geklärt, d.h. *definiert* werden.

In der deutschen Übersetzung der Agenda 21 wird durchgehend von *Kommunen* gesprochen. Dieser Begriff ist mit dem der Gemeinde vom Inhalt her identisch. Als eine *Gemeinde* wird eine Gebietskörperschaft bezeichnet, welche die örtlichen Angelegenheiten im Wege der durch Art 28 (II) GG institutionell garantierten kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Kapitel 5) autonom regelt und verwaltet.⁵¹ Genaugenommen sind in dieser Definition die Städte schon mitinbegriffen. Als *Stadt* soll im Unterschied dazu jedoch eine größere Siedlungsgemeinde verstanden werden, die spezifische soziale, verwaltungsförmige und ökonomische Strukturen aufweist.⁵²

Demnach richtet sich der Auftrag der Agenda 21 an deutsche Städte und Gemeinden, die auch Gegenstand der Betrachtung der Diplomarbeit sind. Im weiteren Verlauf der Diplomarbeit

⁴⁷vgl.: BMU a.a.O., S.231. Hier wird von der „kommunalen Agenda 21“ gesprochen.

⁴⁸Das kommt zum einen daher, weil es die „bequemste“ Übersetzung ist und zum anderen, weil ICLEI bei der Vorbereitung der UNCED den Begriff der „Lokalen Agenda 21“ entwickelt hat. Vgl.: Lokale Agenda 21 in Deutschland. Informationspaket für Kommunalverantwortliche und engagierte Bürger, 1996, Einleitung

⁴⁹Vgl.: Niemann, Solveig a.a.O., S.22

⁵⁰vgl.: Holtmann, Everhard. Politiklexikon, 1991, S.199

⁵¹vgl.: ebda., S.200

⁵²vgl.: ebda., S. 620

schließt der Begriff Kommune, sowohl Städte und Gemeinden ein, soll dazwischen differenziert werden, wird je nachdem von Stadt oder Gemeinde geschrieben.

Laut ICLEI stellt eine Lokale Agenda 21 „im wesentlichen einen langfristigen kommunalen Aktionsplan mit dem Ziel der nachhaltigen, zukunftsbeständigen Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert dar“, der die Inhalte der in Rio beschlossenen Agenda 21 auf die jeweilige kommunale Situation überträgt.⁵³

Man kann die Lokale Agenda 21 auch als ein Programm bezeichnen, das alle kommunalen Politikbereiche umfaßt und Ziele, Maßnahmen sowie zeitliche Vorgaben zu ihrer Umsetzung enthält.⁵⁴

In diesem Sinne wird Lokale Agenda 21 als ein Ergebnis, als ein bestimmte politisches Handlungsprogramm verstanden. Das ist allerdings eine Dimension, zu der eine weitere hinzukommt: die Betrachtung des *Weges*, also dem *Prozeß* hin zu diesem Ergebnis. Auch das wird in der Literatur häufig als Lokale Agenda 21 bezeichnet, was natürlich schnell zu Verständnisproblemen führen kann. Um das zu vermeiden, werde ich im folgenden mit *Lokale Agenda 21 das Handlungsprogramm* bezeichnen, geht es um den *Weg dorthin*, dementsprechend den Begriff *Lokale Agenda 21-Prozeß* verwenden.

4.2. Warum sollen Städte und Gemeinden handeln?

Zunächst wird in Kapitel 28.1. der Agenda 21 unter der Rubrik „Handlungsgrundlage“ folgende Begründung für den Handlungsauftrag an die Kommunen geliefert:

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. (...) Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“⁵⁵

Damit kommt mit diesem Teil des Kapitels 28 zum einen eine Art Verursacherprinzip⁵⁶ zum Ausdruck: Umweltzerstörung, soziale und wirtschaftliche Probleme weltweit haben ihre Ursa-

⁵³vgl.: Weiland, Ulrike in: UVP-report 2/97, S.74

⁵⁴vgl.: Fischer, Annett und Rösler, Cornelia in: Lokale Agenda 21: Kommunen aktiv für die Zukunft, 1997. S.24

⁵⁵vgl.: BMU a.a.O., S.231

⁵⁶Es handelt sich hierbei um eines der drei Handlungsprinzipien der Umweltpolitik der Bundesregierung, welches besagt, daß der Verursacher von Uweltschäden selbst die Kosten für deren Vermeidung oder Beseitigung tragen muß. Vgl.: Holtmann, Everhard, a.a.O., S. 63ff

che dort, wo Menschen leben und wirtschaften. Um ihnen effektiv entgegenwirken zu können, sollten diese Probleme direkt an der Wurzel, da wo sie entstehen, somit also auf der kommunalen Ebene gelöst werden.⁵⁷

Aus dieser Erkenntnis resultiert auch der mittlerweile gut bekannte Slogan: „global denken - lokal handeln“, der auch in seiner modifizierten Form die Sache gut trifft: „lokal handeln, um global zu verändern“.⁵⁸

Zum anderen ist der Auftrag von Rio zur nachhaltigen Entwicklung in seinen Erfordernissen an ein verändertes Denken und Handeln so umfassend und anspruchsvoll, daß er nur erfüllt werden kann, wenn zunächst möglichst viele Menschen davon Kenntnis nehmen, um dann sukzessive den erforderlichen Wandel zu vollziehen.

Daher wird im zitierten zweiten Teil des Kapitels 28.1. darauf hingewiesen, daß es sich um die politische Handlungsbene handelt, die den Bürgern am nächsten liegt und somit eine Bewußtseins- und Verhaltensänderung am besten bewirken kann.

Es besteht eine größere Problemnähe für die Bürger bei kommunalpolitischen Entscheidungen, die Betroffenheit ist größer, daher auch das Interesse und die Bereitschaft sich aktiv in den politischen Prozeß einzubringen.

Zwar sind alle politischen Ebenen in der Agenda 21 aufgerufen zur Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung die jeweils geeigneten Maßnahmen zu finden, dennoch weist die These, daß ohne eine zukunftsfähige Entwicklung der Kommune, eine zukunftsfähige Entwicklung der Gesellschaft nicht möglich sein wird (vgl. Studie Zukunftsfähiges Deutschland) eindringlich auf die Bedeutung der Kommunen hin.⁵⁹

4.3. Ansprüche an eine Lokale Agenda 21

Die Ansprüche bzw. die Anforderungen an eine Lokale Agenda 21 sind von herausragender Bedeutung, denn nur wenn klar herausgestellt wird, wie eine Lokale Agenda 21 aussehen soll, können die Kommunen auch dementsprechend handeln bzw. An ihrer Umsetzung arbeiten.

Zudem wird durch einen großen Teil der Beiträge in den kommunalen Fachzeitschriften mehr Verwirrung als Klarheit gestiftet, verursacht durch Autoren, deren Wissensbasis über dieses Thema sich sehr bescheiden ausnimmt, diese Leute aber dennoch meinen, ohne ausreichende

⁵⁷vgl.: Kuhn, Stefan u.a. in: Raumforschung und Raumordnung 2/3 1996, S.119

⁵⁸vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.17

Recherchen auch mal etwas über die Lokale Agenda 21 schreiben zu müssen, weil es eben gerade „in“ ist.

Soviel vorweg, damit deutlich wird, daß es in diesem Kapitel nicht um die Wiederholung allseits bekannter Fakten geht, die niemanden mehr interessieren (wie das in der politikwissenschaftlichen Literatur leider allzu häufig der Fall ist), sondern um den Versuch, verständlich und kompakt herauszuarbeiten, welcher Anspruch sich hinter der Lokale Agenda 21 verbirgt.

Dieser ergibt sich aus dem schon erwähnten Kapitel 28 der Agenda 21. Zum Hintergrund dieses Kapitels läßt sich sagen, daß die Vereinten Nationen im Vorfeld der Rio-Konferenz die Organisation ICLEI aufgefordert haben, ein spezielles Kapitel für die Agenda 21 zu erstellen, in dem die Rolle von Kommunen beim Prozeß der nachhaltigen Entwicklung dargestellt ist. Dieser Vorschlag kann weitgehend in Kapitel 28 wiedergefunden werden.⁶⁰ Nun würde sich dieses Kapitel meiner Diplomarbeit erübrigen, würde das Kapitel 28 selbst zu den Ansprüchen und allem was damit zusammenhängt, genau Auskunft geben. Da das nur teilweise der Fall ist, bedarf es der Hinzuziehung von Konkretisierungen und Interpretationen diverser Organisationen, und den Ergebnissen der Folgekonferenzen (vgl. Kap.3), die sich mit diesem Thema theoretisch und praktisch beschäftigt haben.

4.3.1. Analyse der Ansprüche an eine Lokale Agenda 21 hinsichtlich der Dimensionen Inhalte, Prozeß und Ziele

4.3.1.1. Inhalte (Policies)

Die Darstellung in Kapitel 4.1. hat bereits einige Aussagen zu den Inhalten einer Lokalen Agenda 21 getroffen, die an dieser Stelle ergänzt werden.

Es sollen in einer Lokalen Agenda 21 alle zentralen Handlungsfelder einer Kommune (z.B. Verkehrsplanung, Ver- und Entsorgung, Wirtschaftsförderung, Bauleitplanung) angesprochen werden⁶¹ und dabei im Gegensatz zum bisher weitgehend üblichen sektoralen Denken und Handeln, die ökologischen, sozialen und ökonomischen Komponenten stärker im Zusammenhang betrachtet werden (integrativer Ansatz).⁶² Dazu gehört auch, daß bei der Aufstellung des

⁵⁹vgl.: Forum Umwelt & Entwicklung: Lokale Agenda 21, Ein Leitfaden. S. 13

⁶⁰vgl.: Arbeitspapier der Konrad Adenauer Stiftung a.a.O., S.21

⁶¹Eine erste Orientierung für die eigenständige Entwicklung ein Lokalen Agenda 21 hat der Deutsche Städtetag (DST) 1995 mit seinem Beitrag „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine Lokale Agenda 21“ vorgelegt. In dieser Orientierungshilfe werden wie in der Gliederung der Agenda 21 Handlungsgrundlage, Ziele und Maßnahmen einzelner Handlungsfelder dargestellt, die sich jedoch fast ausschließlich auf den Bereich Umweltschutz beziehen.

⁶²vgl.: UVP-report 2/97, S.74

langfristigen kommunalen Aktionsplans darauf geachtet wird, inwieweit die darin aufgeführten Themenfelder globale Auswirkungen haben. Das in der Lokale Agenda 21 anzuwendende Prinzip der Nachhaltigkeit erfordert somit den Abschied von separaten Problemlösungsstrukturen und Lösungskonzepten - alle Pläne und Entscheidungen der Kommune sind auf das Prinzip der Nachhaltigkeit hin zu prüfen und auszurichten. Hierfür ist vor allem Zusammenarbeit notwendig - einerseits innerhalb von Kommunalverwaltungen andererseits zwischen der Verwaltung, Kommunalparlament und allen anderen Akteuren vor Ort.

Damit soll die Nachhaltigkeit als *Leitbild* über allen künftigen kommunalen Aktivitäten stehen. Ein Leitbild, auch als Leitidee oder Leitvorstellung bezeichnet, ist eine Bezeichnung für „Komplexe normativer Vorstellungen über die erstrebenswerte Gestaltung der Gesellschaft oder eines ihrer Teilbereiche, z.B. des Familienlebens. Soziale Leitbilder geben an, wie ‘man’ leben, welche Ziele ‘man’ anstreben soll.“⁶³

Zur *Funktion* (Problemlösungsbeitrag) eines Leitbildes kann gesagt werden, daß „Leitbilder die Wahrnehmung der Menschen strukturieren, daß sie die Erfahrungen bündeln und eine Projektion in die Zukunft darstellen.“⁶⁴ So vermag ein Leitbild die Menschen auf dem Weg zu einem erwünschten Zielzustand unterstützen, indem anhand des Leitbildes der eingeschlagene Weg immer wieder überprüft werden kann.⁶⁵

Wie schon erwähnt, sollen sich die Kommunen bei den konkreten Inhalten einer Lokalen Agenda 21 an der Agenda 21 ausrichten, d.h. diese soll den Rahmen liefern, innerhalb dessen jede Kommune die für sie relevanten Bereiche herausgreift und dafür Zielsetzungen entwickelt.⁶⁶ Das ist zum einen sinnvoll und nicht anderes praktikierbar, weil die Kommunen nicht alle Probleme gleichzeitig angehen können und gezwungen sind Prioritäten zu setzen, die entsprechenden Kompetenzen fehlen können oder die kommunale Ebene aus sachlichen Gründen keinen Beitrag zur Lösung des Problems leisten kann. (Vgl. auch Kap.5).

Zum anderen liegt aber die Gefahr der Beliebigkeit auf der Hand, d.h. die Kommunen greifen nur die Probleme auf die ihnen in der jeweiligen Situation wichtig und lösbar erscheinen, was natürlich die Idee einer Lokalen Agenda 21 wieder völlig zunichte macht. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang noch, daß bei der inhaltlichen Ausrichtung auch die Ergebnisse nach

⁶³vgl.: Fuchs Werner u.a.: Lexikon zur Soziologie, 1988, S.456

⁶⁴vgl.: Rheingans, Anke in: Politische Ökologie a.a.O., S.47

⁶⁵vgl.: Janecki, Gabriele a.a.O., S.109

⁶⁶vgl.: Kuhn, Stefan u.a. in: Raumforschung und Raumordnung a.a.O., S.120.

folgender Weltkonferenzen berücksichtigt werden sollen, da in Rio aus politischen Gründen eine Reihe von Themen ausgeklammert wurden, z.B. die ökologische und soziale Verantwortung transnationaler Konzerne.⁶⁷

Zum Schluß muß noch darauf hingewiesen werden, daß eine Lokale Agenda 21 nichts Statisches darstellt, sondern daß sie im Laufe der Zeit angesichts veränderter Rahmenbedingungen, Bedürfnisse und Umstände fortentwickelt werden kann bzw. sogar muß.⁶⁸ Begründet wird diese Möglichkeit bzw. Pflicht mit der immer größer werdenden Entwicklungsdynamik aller gesellschaftlichen Bereiche, auf die auch im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 reagiert werden muß. Damit nicht willkürlich Ziele und Maßnahmen unter diesem Vorwand wieder aus einer Lokalen Agenda 21 verschwinden, ist es um so wichtiger, unbedingt dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet zu bleiben, da sonst der Aktionsplan jede Richtung verliert und keinen Beitrag mehr für eine zukunftsfähige Entwicklung der Menschen leisten kann.

4.3.1.2. Prozeß (Politics)

Kann im vorherigen Abschnitt durch den „integrativen Ansatz“ von einer *inhaltlichen Innovation* gesprochen werden, so geht es im Folgenden um eine *methodische Innovation*.

Dieser Prozeß oder auch der methodische Weg, um zu einer Lokalen Agenda 21 zu kommen, ist von herausragender Bedeutung für ihren Erfolg.

Das wichtigste Merkmal eines Lokalen Agenda 21-Prozesses ist der geforderte *Konsultationsprozeß* mit allen örtlichen Bevölkerungsgruppen, der eine *Konsensfindung* zum Ziel hat.

In Kapitel 28.3. der Agenda 21 heißt es dazu wörtlich:

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‘kommunale Agenda 21’ beschließen. Durch Konsultationen und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. ...“⁶⁹

Des weiteren sind alle Kommunen aufgefordert, mit anderen Kommunen gemeinsam bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 zusammenzuarbeiten.

⁶⁷vgl.: vgl.: Forum Umwelt & Entwicklung a.a.O., S.14

⁶⁸vgl.: Kapitel 1 der Agenda 21 a.a.O., S.9

⁶⁹vgl.: BMU: Agenda 21 a.a.O., S.231

Im folgenden sollen die einzelnen Komponenten der Anforderungen separat dargestellt, erläutert und durch Verweis auf ihre *Funktion* begründet werden.

a) Initiative

Allem voran stellt sich die Frage, von wem die Initiative zum Start eines Lokalen Agenda 21 Prozesses ausgehen soll. Das ist nach der Formulierung des oben zitierten Kapitels 28.3 die Kommunalverwaltung, was auf deutsche Verhältnisse übertragen sinnvollerweise alle politischen und administrativen Organe auf kommunaler Ebene einschließt. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Initiative aus diesem Bereich kommen *muß*, sondern es gilt für jene Städte und Gemeinden, in denen noch keine Impulse anderer örtlicher (Interessen-)Gruppen zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 ausgegangen sind.⁷⁰

Begründet werden kann der Auftrag an Kommunalverwaltung und- Politik zum einen damit, daß diese Institutionen in allen Städten und Gemeinden vorzufinden sind und somit immer ein Akteur für die Initiierung des Prozesses zur Verfügung steht. Zum anderen werden hier verbindliche politische Entscheidungen und Umsetzungsvorgaben getroffen, und es ist daher unerlässlich, daß die politischen Institutionen maßgeblich am Agenda-Prozeß beteiligt sind, soll wirklich eine Veränderung in Richtung Nachhaltigkeit stattfinden.

b) Konsultationsprozeß durch Beteiligung aller kommunaler Akteure

Auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21 sollen zunächst alle kommunalen Akteure, wie Verbände, Bürgerinitiativen, Kirchen, Vertreter der Wirtschaft und anderer Interessengruppen bis hin zum einzelnen Bürger durch Rat und Kommunalverwaltung konsultiert werden. Konsultieren bedeutet „beratende Gespräche führen, sich besprechen, beratschlagen“.⁷¹ Damit hat ein Lokaler Agenda Prozeß einen sog. „bottom up character“ d.h. die angestrebten Zielzustände werden nicht nur von der Leitungsebene (Rat, Verwaltung) entwickelt (=top down), sondern von bzw. mit den betroffenen Bürgern.⁷²

Die Forderung einen Konsultationsprozeß durchzuführen ist ein Hinweis darauf, daß nachhaltige Entwicklung in ihrer Komplexität nicht allein durch die politisch Verantwortlichen erreicht werden kann, weil zum jetzigen Zeitpunkt noch keine fertigen Lösungen dazu angeboten werden können, sondern daß die Lösungskonzepte von allen Beteiligten jeweils vor Ort gesucht

⁷⁰vgl.: Kuhn, Stefan u.a. in: Raumforschung und Raumordnung a.a.O., S.121

⁷¹vgl.: DUDEN: Das Fremdwörterbuch, 1982

⁷²vgl.: Beuermann, Christiane: Local Agenda 21 in Germany. Five years after Rio and its still uphill all the way? 1997, S.29

werden müssen.⁷³ Die *Funktion* des Konsultationsprozesses ist vor diesem Hintergrund „gegenseitige Lernprozesse in Gang zu setzen und in Gang zu halten“.⁷⁴ Des Weiteren wird durch den Konsultationsprozeß erreicht, daß den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen und Gegebenheiten, der „Individualität“ einer Kommune, Rechnung getragen wird, was nur durch den Dialog aller Beteiligten geschehen kann.

Ein weiterer wichtiger Grund für den Konsultationsprozeß ist die *Akzeptanz* für eine Lokale Agenda 21, insbesondere für die damit verbundenen oft einschneidenden Veränderungen, wenn die jeweiligen Maßnahmen zum Tragen kommen. Denn: „Solidarität mit anderen Völkern und künftigen Generationen kann nicht von oben verordnet, sondern nur demokratisch entwickelt werden.“⁷⁵ So haben auch Erfahrungen einzelner Städte im Bereich Klimaschutz gezeigt, daß fertig präsentierte Konzepte in der Bevölkerung auf wenig Resonanz stoßen, weil wichtige Akteure nicht wirklich miteinbezogen wurden, sondern die Stadt die Projekte „von oben“ vorgab.⁷⁶

Des Weiteren wird behauptet, daß für einen Paradigmenwechsel - Abkehr vom Leitbild „Entwicklung durch Wachstum“ und Hinwendung zum Leitbild „Nachhaltigkeit“, die repräsentative Demokratie nicht mehr geeignet sei, weil sie die gesellschaftlichen Kräfte in diese Richtung nicht zu bündeln vermag.⁷⁷ Als Paradigma kann man „die spezifische Weltansicht und die generellen Grundannahmen eines sozialen Systems“ bezeichnen.⁷⁸ Sicherlich ist diese These eine genauere Untersuchung wert, was aber im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht geschehen kann. Nach diesen Begründungen für den Konsultationsprozeß soll nun dargestellt werden, wie man sich die Bürgerbeteiligung vorzustellen hat.

Wie oben aufgezeigt, sollen in den Konsultationsprozeß auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21 alle Bevölkerungsgruppen und -schichten einbezogen werden, insbesondere auch jene, die traditionell bei politischen Entscheidungsprozessen unter- oder nicht repräsentiert sind, wie z.B. Frauen, Kinder, AusländerInnen, Obdachlose, obwohl sie teilweise am längsten von den Entscheidungen anderer betroffen sind.⁷⁹

⁷³vgl.: Stark, Susanne a.a. O., S.18

⁷⁴vgl.:ebda.,S.55

⁷⁵vgl.: Janssen, Ulrike (Klima -Bündnis): Lokale Agenda 21, Schritte zur nachhaltigen Kommune, 1997, S.12

⁷⁶Meister, Hans Peter u.a.: Energie-Tische - Ein Modell der Partizipation im kommunalen Umweltmanagement. In: Loccum 24/97 a.a.O., S.274

⁷⁷vgl.: Grewe, Christiane a.a.O., S.28

⁷⁸vgl.: Klimecki, Rüdiger u.a.: Entwicklungsorientiertes Management,1994, S.32

⁷⁹vgl.: Janecki, Gabriele a.a.O., S.102

Diese Art der Beteiligung darf nicht mit der formalisierten Bürgerbeteiligung in konkreten Verwaltungsverfahren oder bei Verwaltungsakten verwechselt werden⁸⁰, sondern es geht darum, die verschiedenen Gruppen schon ganz zu Beginn des Agenda-Prozesses an Agenda-Foren und Runden Tischen zum versammeln, um dort am Leitbild für die Kommune, den erforderlichen Maßnahmen und möglichst auch der Umsetzung dauerhaft mitzuarbeiten.⁸¹ Weitere Instrumente auf die bei der Organisation zurückgegriffen werden kann, sind z.B.: BürgerInnenversammlungen, Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Arbeitskreise, Planungszellen.⁸² Entscheidender Unterschied zu anderen Formen der Bürgerbeteiligung ist also die *frühzeitige* Einbindung *aller* und nicht nur der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen in den politischen Entscheidungsprozeß der Erstellung einer Lokalen Agenda 21.

c) Konsens

Der Konsultationsprozeß soll zu einem Konsens über eine zu beschließende Lokale Agenda 21 führen. Die andere Möglichkeit wäre eine Mehrheitsentscheidung, mit dem entscheidenden Nachteil, daß sich nicht die besten und überzeugendsten Argumente, sondern im Agenda-Forum o.ä. die personell stärkste Gruppe durchsetzen würde. Das kann nicht im Sinne einer Lokalen Agenda 21 sein, die wie oben erläutert, auf die Integration ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen zielt. Zudem wird durch einen Konsens erreicht, daß er sich einer breiten Unterstützung über einen längeren Zeitraum hinweg sicher sein kann.⁸³ Ein kommunaler Entwicklungsplan, der im Extremfall gegen den Willen immer derselben 49 Prozent der Bürger verwirklicht werden soll, ist nicht tragfähig.⁸⁴ Ein weiteres Argument für einen Konsens am Ende des Konsultationsprozesses liefert Stark: „die Empfehlung eines Konsultationsprozesses mit anschließender Konsensfindung dient dazu, zu vermeiden, an unerreichbaren Zielen zu scheitern, und lokale nicht gangbare Wege aufzuzeigen.“⁸⁵

Natürlich ist es viel schwieriger und zeitintensiver einen Konsens statt einer Mehrheitsentscheidung herbeizuführen, wozu Methoden der Moderation und Mediation unbedingt erforder-

⁸⁰vgl.: Das Parlament, Nr. 26 vom 20.6.1997, S.17

⁸¹vgl.: argumente 6/97, SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Kommunen, Keimzellen der Nachhaltigkeit. In: Lust auf Zukunft. S.84

⁸²vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.19 und Janssen,Ulrike a.a.O., S.14 über Konkretes zu den Instrumenten BürgerInnenversammlung, Zukunftswerkstatt und Planungszelle.

⁸³Vgl.: ICLEI: Lokale Agenda 21 in Deutschland. Informationspaket für Kommunalverantwortliche und engagierte Bürger, 1997, Blatt 2

⁸⁴vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21, A: Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland, 1996, S.43

⁸⁵Vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.31

derlich sind (vgl. Kap.8), damit nicht der gesamte Prozeß scheitert oder man sich auf einen nicht mehr wirkungsvollen kleinsten gemeinsamen Nenner einigt.

d) Zeitrahmen des Prozesses

In der Agenda 21 Kapitel 28.2. wird folgendes gefordert: *bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozeß unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer „kommunalen Agenda 21“ für die Gemeinschaft erzielt haben.*⁸⁶

Zum jetzigen Zeitpunkt steht fest, daß diese Zeitvorgabe nicht eingehalten wurde - ganz im Gegenteil - man kann eher zusammenfassend sagen, daß der größte Teil der einen Agenda-Prozeß startenden Kommunen ungefähr 1996 damit begonnen hat! Zu kritisieren sind dabei aber vielmehr die Unterzeichner der Agenda 21, die sich offensichtlich kein realistisches Bild darüber machten, daß ein so vielseitiges und umfangreiches Dokument wie die Agenda 21 erst gelesen, verstanden, interpretiert und bekannt gemacht werden muß, bis es zu einem fertigen Aktionsprogramm, geschweige denn zu ersten Maßnahmen kommen kann. Nun besteht in der Literatur Uneinigkeit darüber, ob bis 1996 lediglich ein Konsens über eine Lokale Agenda 21 erzielt werden soll, wie es wörtlich in der Agenda 21 steht, oder ob bereits ein vollständiges Handlungsprogramm und damit eine fertige Lokale Agenda 21 vorliegen soll. Meiner Auffassung nach erübrigt sich die Diskussion darüber, weil es in der Sache überhaupt nicht weiterhilft, sondern es sollte vielmehr die „Botschaft“ dieser Zeitvorgabe erkannt werden. Diese könnte sinnvollerweise lauten, den Akteuren klar zu machen, daß der Prozeß zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 zeitlich begrenzt sein sollte, damit man sich nicht nur in endlosen Diskussionen ohne Ergebnis verliert.

Zum Schluß soll noch darauf hingewiesen werden, daß für den Erfolg einer Lokalen Agenda 21 der geforderte Prozeß genauso ernst genommen werden muß wie die daraus folgende inhaltliche Ausgestaltung derselben, da beide Elemente sich gegenseitig bedingen.

4.3.1.3. Ziele der Lokalen Agenda 21

Bei den Zielen geht es darum, was mit einer Lokalen Agenda 21 erreicht werden soll.

⁸⁶vgl.: BMU: Agenda 21 a.a.O., S.231

An erster Stelle ist natürlich die nachhaltige Entwicklung der Kommunen zu nennen, die nicht nur vorübergehend die Kommunalpolitik bestimmen, sondern grundlegend für alle künftigen Entscheidungen sein soll. Es geht also darum durch eine Lokale Agenda 21 das Prinzip der Nachhaltigkeit dauerhaft im Denken und Handeln der politisch Verantwortlichen und allen Bürgern zu verankern.

An zweiter Stelle sind die sog. kumulativen kommunalen Effekte zu nennen. Das bedeutet, daß nicht nur in jeder einzelnen Kommune durch die Verwirklichung des Prinzips der Nachhaltigkeit die Probleme gelöst oder zumindest entschärft werden, sondern daß darüber hinaus die positiven Auswirkungen der kommunalen Aktivitäten auf der ganzen Welt zu spüren sein werden⁸⁷.

Drittens ist das Ziel einer Lokalen Agenda 21 die Beschlüsse von Rio auf breiter Basis bekannt zu machen, was durch ihre Erarbeitung und Umsetzung geschieht. Wie gesehen kann Nachhaltigkeit nur durch die Mitwirkung möglichst vieler Menschen erreicht werden, einen Weg dorthin ermöglicht die Lokale Agenda 21.

Sie fordert schließlich dazu auf, die Erkenntnisse und Vorschläge von Rio nicht in Vergessenheit geraten zu lassen, vielmehr zielt ein Lokale-Agenda Prozeß darauf diese noch weiterzuentwickeln und damit zu verbessern.

⁸⁷vgl.: ICLEI: Lokale Agenda 21 in Deutschland, a.a.O.

5. Handlungsspielräume und -kompetenzen der Kommunen für die Implementation einer Lokalen Agenda 21

In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, welchen Handlungsspielraum bzw.- kompetenzen die Kommunen überhaupt besitzen, um dem Anspruch an eine Lokale Agenda 21 gerecht zu werden. Es geht um grundsätzliche Möglichkeiten und Grenzen - auf die aktuelle Situation wird in Kapitel 7 eingegangen.

5.1. Handlungsspielräume zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Lokalen Agenda 21

Bekanntermaßen hat das politische System in der BRD eine föderale Struktur, und die daraus entstehenden Fragen der Kompetenzverteilung sind im Grundgesetz (GG) geregelt. Die wichtigste Vorschrift des Grundgesetzes für die Kommunen ist der Artikel 28 II , denn hier wird ihnen das Selbstverwaltungsrecht garantiert, d.h. sie haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.⁸⁸ Hinzu kommt die im Zweifel für die Gemeinden sprechende „Zuständigkeitsvermutung“ - nur per Gesetz können ihnen Zuständigkeiten entzogen werden.⁸⁹

Neben diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten, oder auch „eigenem Wirkungskreis“, steht der „übertragene Wirkungskreis“. Bei Letzterem handelt es sich um staatliche Aufgaben, die den Kommunen aus Zweckmäßigkeitsgründen übertragen sind und demnach auch als Auftragsangelegenheiten bezeichnet werden, wie z.B. Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes, Ausbildungsförderung, Polizei u.a. .⁹⁰ Die jeweilige Kommune ist gesetzlich verpflichtet, sich der Aufgabe anzunehmen und unterliegt sowohl der Rechtsaufsicht (dürfen nicht gegen geltendes Recht verstoßen) als auch der Fachaufsicht (Kommunen müssen auch staatliche Anweisungen in Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen befolgen). Somit verbleibt der Kommune kein Handlungsspielraum im „übertragenen Wirkungskreis“, und es kann folglich in einer Lokalen Agenda nicht um diese Aufgaben gehen.

⁸⁸vgl.: Dauwe, Elisabeth u.a.: Kommunalpolitik, 1995, S.18

⁸⁹vgl.: Wehling, H.G.: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S.8

⁹⁰vgl.: Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S.375

Im Selbstverwaltungsbereich hingegen haben die Kommunen den erforderlichen Spielraum, um im Sinne einer Lokalen Agenda 21 zu handeln. Der „eigene Wirkungskreis“ wird in drei Typen von Aufgaben unterteilt:

- a) Freiwillige Aufgaben (z.B. Theater, Verkehrsbetriebe, Wirtschaftsförderung). Diese Aufgaben *können* übernommen werden.
- b) Pflichtaufgaben (z.B. Gemeindestraßen, Bebauungspläne). Diese Aufgaben *müssen* übernommen werden.
- c) Pflichtaufgaben nach Weisung (z.B. Landesvermessung, Landschaftsschutz). Diese Aufgaben *müssen* übernommen werden und unterliegen nicht nur wie in a) und b) der Rechts-, sondern auch der Fachaufsicht.⁹¹

Es muß hier noch darauf hingewiesen werden, daß es von Bundesland zu Bundesland bedingt durch die verschiedenen Kommunalverfassungen, zu geringen Abweichungen obiger Darstellung kommen kann, was für die Fragestellung dieser Arbeit aber nicht von Bedeutung ist.

Insgesamt kann zum Bereich „kommunale Aufgaben“ gesagt werden, daß hier im Hinblick auf die inhaltliche Ebene der Lokalen Agenda 21 ein relativ umfassender Spielraum kommunaler Politik besteht, jedoch auf der anderen Seite auch die erhebliche Einschränkung durch Bundes- und Landesgesetze gesehen werden muß.

5.2. Finanzen

Bei der Betrachtung des kommunalen Handlungsspielraumes sind neben den geschilderten Aufgaben und rechtlichen Grenzen Fragen zur Finanzausstattung von Bedeutung, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

Die kommunalen Einnahmen setzen sich aus Steuern, Gebühren und Beiträgen, Zuweisungen und Kreditaufnahme zusammen.

- a) Steuern: zum einen als Gegenleistung für die Wirtschaftstätigkeit am Ort, wie Grund- und Gewerbesteuer⁹², Anteile an der Einkommenssteuer (wird allein von Bund und Ländern ohne Mitwirkung der Gemeinden festgelegt) und kommunale Verbrauchssteuern, z.B. Verpackungssteuer.
- b) Gebühren und Beiträge: werden für eigene Leistungen erhoben, sind aber meistens nicht kostendeckend.

⁹¹vgl.: ebda.

⁹²vgl.: Naßmacher, Hiltrud in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politiklexikon, 1991, S.290

c) staatliche Finanzaufweisungen: teilweise zweckgebunden; damit entsteht Abhängigkeit der Kommunen bei ihren Entscheidungen von überörtlichen Entscheidungsträgern.

d) Kredite bzw. Verschuldung: wie im Bundeshaushalt zur Finanzierung von Investitionen.

Neben den zweckgebundenen Zuweisungen schränken auch andere verpflichtende Ausgaben den finanziellen Handlungsspielraum ein, wie z.B. jene für die Sozialhilfe, vor allem, wenn sie wie gegenwärtig der Fall, im Steigen begriffen sind. Somit sind die Ausgaben in kommunalen Haushalten relativ klar bestimmt. Nur ein kleiner Teil (ca. 5%) der Haushaltsmittel sind für die Kommunen frei verfügbar.⁹³

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß aufgrund der angespannten Haushaltslage der meisten Kommunen ihr finanzieller Spielraum, insbesondere im Vergleich zur Wachstumsphase in den 80er Jahren, gegenwärtig eine erhebliche Einschränkung erfährt. Da Lokale Agenda 21-Prozesse zunächst mit finanziellen Aufwendungen verbunden sind, stellt die angespannte Haushaltslage ein Problem dar, auf das in den Kapiteln 7 und 8 näher eingegangen wird.

5.3. Organisatorische Rahmenbedingungen

Ein Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist die sog. „Organisationshoheit“, d.h. das Recht zur eigenen Gestaltung der Verwaltungsorganisation.⁹⁴ Die organisatorische Gliederung der Gemeindeverwaltung orientiert sich an einer sachbezogenen Ausdifferenzierung der Gemeindeaufgaben.⁹⁵

Hinsichtlich der Lokalen Agenda 21 ist diese Organisationshoheit von Bedeutung, weil sie in den gegenwärtig vorzufindenden Strukturen nur sehr schwer zu verwirklichen ist und es daher struktureller Veränderungen bedarf. (Vgl. Kapitel 7 und 8).

⁹³vgl.: Dauwe, Elisabeth a.a.O., S. 39

⁹⁴vgl.: Informationen zur politischen Bildung, Heft: Kommunalpolitik.1994, S.11

⁹⁵vgl.: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 1995, S.182

5.4. Partizipationsmöglichkeiten

Betrachtet werden sollen hier Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger bei kommunalen Entscheidungsprozessen. Diese sind von unterschiedlicher rechtlicher Qualität und können wie folgt unterteilt werden:

a) Bürgerbeteiligung auf gesetzlicher Grundlage:

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde, Beschwerderecht, Anregungen nach § 3 Baugesetzbuch.

b) Freiwillige Beteiligungsangebote der Kommunen:

Informationsarbeit der Gemeinde, Befragungen, Hearings, Planungsforen, Bürgergutachten, Beiräte, ehrenamtliche Funktionen.

c) Organisierte Mitarbeit: Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, sachkundiger Bürger, Ausschußmitglied, Bezirks-, Orts-, Gemeindevertreter.⁹⁶

Die Anforderungen an die Bürgerbeteiligung in einem Lokale Agenda 21-Prozeß sind aber noch weitreichender als die aufgezählten Möglichkeiten. Es geht hier um eine kontinuierliche Mitgestaltung der zu beschließenden Lokalen Agenda 21 mit Vertretern aller Bevölkerungsschichten und Interessengruppen und nicht nur um kurze Aktionen zu einzelnen Themen. In der bisherigen Beteiligungspraxis wird die breite Mehrheit der Bürger nicht am gesamten Entscheidungsprozeß beteiligt, sondern die Beteiligung greift meist erst dann, wenn das Endergebnis des Entscheidungsprozesses schon vorliegt. Die betroffenen Bürger agieren nicht, sie reagieren nur noch auf Neuerungen, an deren Zustandekommen sie keinen Anteil hatten. Denn wenn sie informiert werden, ist das Wichtigste schon längst gelaufen.⁹⁷ Gefordert werden daher neue Formen und Methoden der Einbeziehung.⁹⁸ Diese Art von Bürgerbeteiligung hat also eine neue Qualität im Vergleich zu den herkömmlichen Partizipationsmöglichkeiten. Sie war bisher nicht vorgesehen, ist aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD rechtlich möglich und auch praktikabel.

⁹⁶vgl.: Informationen zur politischen Bildung a.a.O., S.27

⁹⁷vgl.: Jungk, Robert/Müllert Norbert R.: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, 1993, S.11,12

⁹⁸Kuhn, Stefan: Kommunales Mosaik - Entwicklungstrends der Lokalen Agenda 21 in Deutschland. In: Kuhn, Stefan/Suchy Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.): Lokale Agenda 21-Deutschland, 1998, S.14

5.5. Fazit

Als Fazit kann zu den Handlungsspielräumen auf kommunaler Ebene festgehalten werden, daß in der BRD durch die kommunale Selbstverwaltung und die dadurch mögliche Ausgestaltung politischer Inhalte, den dazu nötigen finanziellen Spielraum, den organisatorischen Gestaltungsspielraum und der Möglichkeit weitergehender Bürgerbeteiligung als bisher praktiziert, es durchaus rechtlich und sachlich möglich ist, einen Lokale Agenda 21-Prozeß durchzuführen.⁹⁹

In vielen anderen Staaten der Welt aber verhindert das dortige Regierungssystem von vornherein, das Kapitel 28 der Agenda 21 zu erfüllen, weil der örtlichen Ebene keinerlei Handlungsspielraum zugestanden wird.

⁹⁹vgl.: Beuermann, Christiane: a.a.O., S.4

6. Bilanz des Umsetzungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland

6.1. Einleitung in die folgenden drei Kapitel (Kapitel 6, 7 und 8 dieser Diplomarbeit)

In den folgenden Kapiteln sollen auf die **zentralen Fragestellungen der Implementationsforschung** Antworten gegeben werden.

Das politische Handlungsprogramm, das implementiert werden soll, ist das Kapitel 28 der Agenda 21, d.h., wie oben bereits erläutert, im Rahmen eines Lokale Agenda 21-Prozesses auf kommunaler Ebene zu einer Lokalen Agenda 21 zu kommen.

An dieser Stelle ist eine Klarstellung darüber wichtig, *wann* überhaupt von der Umsetzung des Auftrags des Kapitels 28 der Agenda 21 auf kommunaler Ebene gesprochen werden kann. In der Literatur führt die Ignorierung dieser Frage oft zu großen Verständnisproblemen und Irritationen beim Leser, was hier unbedingt vermieden werden muß, weil ansonsten die folgenden Ausführungen möglicherweise keinen Sinn ergeben. Außerdem kann eine Frage zur Implementation nur beantwortet werden, wenn vorher festgelegt ist, ab wann die Implementation überhaupt beginnt.

Dazu ist für diese Arbeit festzuhalten: Die Umsetzung beginnt mit der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21. Nicht erst mit der Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen! Die Umsetzung beginnt also mit der *Initiierung eines Lokale Agenda 21-Prozesses*.

Dieses Kapitel 4 versucht die Frage zu beantworten, was in der BRD seit der Verabschiedung der Agenda 21 im Jahre 1992 geschehen ist, um das Kapitel 28 zu erfüllen. Die zu stellenden Fragen lauten: Was ist aus dem Auftrag aus Rio in der BRD geworden? Wieviel dieses Auftrags ist in den Kommunen bis jetzt erfüllt worden?

Nach der Beantwortung dieser Fragen in Kapitel 6 zum Stand der Umsetzung in der BRD, geht es im folgenden Kapitel 7, um die Identifizierung der Ursachen, warum dem Auftrag aus Rio de Janeiro bis zum jetzigen Zeitpunkt nur so wenige Kommunen gefolgt sind - warum wurde das in dieser Arbeit zu betrachtende Ziel der Konferenz von Rio de Janeiro, das da lautete, flächendeckend, also in allen Kommunen der BRD, Lokale Agenda 21-Prozesse zu starten, bis jetzt noch keineswegs erreicht?

Viele Ursachen dafür liegen bei den Problemen und Hemmnissen, mit denen sich Städte und Gemeinden vor und während der Durchführung von Lokale Agenda 21-Prozessen konfrontiert sehen. Daneben gibt es noch andere Ursachen für die mangelnde Umsetzung in der BRD (z.B., fehlender politischer Wille bei der Mehrzahl der Kommunalpolitiker), die aber nicht im Mittelpunkt der Betrachtung dieser Arbeit stehen. Hier wird von der Prämisse ausgegangen, daß Städte und Gemeinden einen Lokale Agenda 21-Prozeß durchführen *wollen*, sie daran aber durch die zu untersuchenden Probleme gehindert werden.

Damit richtet sich der Fokus im folgenden auf die Kommunen und ihre Probleme, die einem erfolgreichen Verlauf der örtlichen Lokale Agenda 21-Prozesse im Wege stehen. Im darauffolgenden Kapitel 8 werden Vorschläge zur Lösung dieser Probleme unterbreitet.

6.2 Zum Stand der Umsetzung in der BRD

In Deutschland hat die Diskussion um die Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene relativ spät begonnen, wenn man einen Vergleich zu anderen europäischen Staaten anstellt. (Näheres zum internationalen Vergleich im letzten Abschnitt dieses Kapitels).

Das kann man zum einen damit begründen, daß die Agenda 21 wie oben erwähnt, erst 1994 ins Deutsche übersetzt und dadurch auch bekannt wurde, zum anderen kann es daher rühren, daß Vertreter der Kommunen meinten, durch die bestehende Praxis kommunaler Umweltplanung oder auch durch die seit den 70er Jahren bestehende Tradition der Stadtentwicklungsplanung¹⁰⁰, bereits im Sinne einer Lokalen Agenda 21 zu handeln. So dauerte es einige Zeit, bis in deutschen Kommunen die Erkenntnis reifte, daß der Auftrag eine Lokale Agenda 21 aufzustellen und umzusetzen etwas Neues darstellt..¹⁰¹

Bevor im weiteren Verlauf auf Zahlen und Statistiken zum Stand der Umsetzung in der BRD eingegangen wird, soll an dieser Stelle auf problematische Aspekte der Erhebungsmethoden eingegangen werden.

Um zu aussagekräftigen Daten zu kommen, muß folgendes gewährleistet sein:

¹⁰⁰vgl.: die integrierte Stadtentwicklungsplanung weist neben vielen Parallelen zu den Anforderungen an eine Lokale Agenda 21 auch wesentliche Unterschiede auf. Einen ausführlichen Vergleich der beiden Ansätze liefert folgender Aufsatz: Kuhn, Stefan/Otto-Zimmermann, Konrad/Zimmermann, Monika: „Generation 21“ der Stadtentwicklungsplanung: Zukunftsbeständige Stadtentwicklung durch Lokale Agenda 21?, In: Raumforschung und Raumordnung 2/3, 1996

¹⁰¹vgl.: Janecki, Gabriele und Agenda Transfer NRW in : Heimvolkshochschule Stephansstift a.a.O., S.184

a) geeignete Kriterien finden

man muß Kriterien definieren, die tatsächlich anzeigen können, ob es sich bei den kommunalen Aktivitäten wirklich um einen Lokale Agenda 21- Prozess handelt, oder ob vielmehr von einem „Etikettenschwindel“ gesprochen werden muß, nämlich dann, wenn es sich lediglich um das Zusammentragen bereits seit langem unternommener Aktivitäten handelt, die somit nur inhaltlich mit einer Lokalen Agenda 21 etwas gemein haben.¹⁰²

Die zu findenden Kriterien müssen sich dabei konsequenterweise an den oben beschriebenen Anforderungen an eine Lokale Agenda 21 orientieren. Jedoch gibt es noch keinen bundesweiten Konsens über solche Kriterien¹⁰³, was sicherlich wieder damit zusammenhängt, daß teilweise auch über die Anforderungen Uneinigkeit besteht.

b) alle Kommunen erfassen

Es müssen *alle* Kommunen in eine Erhebung eingehen.

Um nicht die gesamten ca. 16 000 deutschen Kommunen mit großem Aufwand auf diese Kriterien hin einzeln untersuchen zu müssen, bietet sich der pragmatischere Weg an, zunächst die Kommunen herauszugreifen, bei denen ein Ratsbeschluß über die Aufstellung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 vorliegt. Um den „Etikettenschwindel“ ausschließen zu können, ist es erforderlich, die stattfindenden Lokale-Agenda 21-Prozesse auf die festgelegten Kriterien hin zu prüfen, weil ein Ratsbeschluß noch lange nicht garantiert, daß danach auch tatsächlich Aktivitäten im Sinne der Lokalen Agenda 21 eingeleitet werden. Umgekehrt hat diese durchaus praktikable Vorgehensweise den entscheidenden Nachteil, daß von vornherein die Kommunen ausgeschlossen werden, in denen ein solcher Prozess ohne formellen Beschluß angelaufen ist.¹⁰⁴

c) die richtigen Adressaten finden

In der Regel werden die Fragebögen der sich um Erhebungen bemühenden Organisationen an Stellen in der Kommunalverwaltung ausgegeben. Dieses Vorgehen hat folgende Nachteile:

- es kann passieren, daß die Verwaltung nicht in der Lage ist, die Fragen objektiv zu beantworten, weil sie sich bisher noch nicht aktiv in den Lokale Agenda 21-Prozess eingebracht hat

¹⁰²vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.23

¹⁰³vgl.: Zimmermann, Monika a.a.O., S.35,36

- durch diese Art des „Berichtswesens“ wird nahegelegt, daß die Lokale Agenda 21 als ein Akt der Verwaltung und nicht als Konsultationsprozeß, in dem sie ein gleichberechtigter Teilnehmer sein soll, zu verstehen ist¹⁰⁵
- das Risiko des „Etikettenschwindels“ wächst, weil sich die Städte zum einen durch die Veröffentlichung der Umfrageergebnisse eine Imageverbesserung erhoffen und zum anderen die Fragebögen oft so konzipiert sind, daß Kommunen dazu verleitet werden, bisherige Aktivitäten z.B. im Umweltbereich als Teil einer Lokalen Agenda 21 zu betrachten,¹⁰⁶ obwohl, wie immer wieder betont werden muß, eine Lokale Agenda 21 erst zu einer solchen wird, wenn die vielfältigen Anforderungen *insgesamt* und nicht nur Ausschnitte davon erfüllt werden.

Noch gibt es leider keine Umfrageergebnisse, die diese Voraussetzungen erfüllen, der Leser muß sich daher über die Unzulänglichkeiten folgender Ausführungen bewußt sein. Es handelt sich dabei um die wichtigsten bisher stattgefundenen Umfragen bzw. Tagungsberichten auf nationaler Ebene.

6.2.1. Wieviele Kommunen haben einen Lokale Agenda 21-Prozeß gestartet?

Die Tagung in Berlin-Köpenick im Herbst 1995 war das erste Zusammentreffen von Kommunen in Deutschland, wurde von ICLEI ins Leben gerufen und durch weitere Nichtregierungsorganisationen (NRO)¹⁰⁷, wie dem Clearing-House for Applied Futures, dem Forum Umwelt und Entwicklung oder dem Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit¹⁰⁸, sowie

¹⁰⁴ vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.10,11

¹⁰⁵ vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.49

¹⁰⁶ vgl.: ebda., S.50

¹⁰⁷ diese Organisationen kann man durch das definieren, was sich nicht sind, nämlich Regierungsorganisationen. (vgl.: Sibum, Doris und Thimmel Stefan in: Lokale Agenda 21-Deutschland, herausgegeben von Stefan Kuhn, Gottfried Suchy und Monika Zimmermann., 1998, S.251)

¹⁰⁸ vgl.: Janecki, Gabriele a.a.O., S.184

zu den einzelnen Nichtregierungsorganisationen folgende Erläuterungen:

Das *Clearing-House for Applied Futures* wurde 1993 von Albrecht Hoffmann und Peter Moll mit Sitz in Wuppertal gegründet und kooperiert eng mit dem Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie. (Aus einem aktuellen Faltblatt dieser Organisation entnommen)

Das *Forum Umwelt und Entwicklung* ist ein Zusammenschluß deutscher NRO zur Begleitung des Rio-Folgeprozesses; gegründet 1992 von 35 Verbänden, mittlerweile engagieren sich darin 60 NRO. (vgl.: Hahn, Eckehart und LaFond, Michael: Lokale Agenda 21 und Ökologischer Stadtumbau. Herausgegeben vom Wissenschaftszentrum Berlin, 1997, S.9)

Das *Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE)* schreibt in einem Faltblatt über sich : „Das ZKE berät und unterstützt alle Städte und Gemeinden in Deutschland, die sich für die Umsetzung der ‘Lokalen Agenda 21’ und der ‘Charta von Berlin’ bereits einsetzen oder es planen. ... Ferner pflegt das Zentrum Kontakte zu den kommunalen Spitzenverbänden im In- und Ausland, sowie zu Verbänden der Umwelt- und Entwicklungspolitik“

vom BMU unterstützt. Ungefähr zur selben Zeit begannen Kommunalverbände mit der Unterstützung des Lokale Agenda 21-Prozesses, wie z.B. der DST mit der Herausgabe der Broschüre „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine Lokale Agenda 21“ (1995), die einen ersten Versuch darstellt, die Kommunen mit konkreten Beispielen der verschiedenen kommunalen Handlungsfelder zu unterstützen. Im Nachhinein hat diese Schrift berechtigterweise jedoch viel Kritik erfahren, weil die bloße Aufzählung von kommunalen Handlungsmöglichkeiten, noch dazu fast ausschließlich im Bereich Umweltschutz, natürlich noch lange nicht mit einer Lokalen Agenda 21 gleichgesetzt werden kann.

Das Ziel der Tagung in Berlin-Köpenick war hauptsächlich, den Auftrag von Rio bei Kommunalverantwortlichen bekannt zu machen, darüber hinaus erste Erfahrungen deutscher Kommunen zu sammeln, zu dokumentieren und auszuwerten, sowie zu überlegen, wie künftig zusammengearbeitet werden könnte, um sich gegenseitig zu informieren und zu unterstützen.¹⁰⁹ Berlin-Köpenick wurde auch deshalb als Tagungsort ausgewählt, weil es sich hier um einen „Pionierbezirk“ handelt, der bereits 1993 eine „Projektgruppe Lokale Agenda 21“ im Umweltamt eingerichtet hat und damit Vorreiter im Lokale Agenda 21-Prozeß war.¹¹⁰

Detaillierte Antworten auf die oben gestellten Fragen wurden erst durch spätere Umfragen geliefert, zum Stand der Dinge im Jahre 1995 läßt sich folgendes zusammenfassend sagen: bis zu diesem Jahr gab es auf kommunaler Ebene nur vereinzelt Aktivitäten zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21. Vielmehr befand man sich noch in einer Phase, die durch ein erstes Aufgreifen des Begriffes und der inhaltlichen Erfassung gekennzeichnet ist. So konnte die Tagung in Berlin-Köpenick vor allem seinem wichtigsten Ziel gerecht werden, nämlich dem Lokale Agenda 21-Prozeß einen Schub zu verleihen, eine „Initialzündung“ zu sein.¹¹¹ Unterstützt wurde das durch den sog. „Köpenicker Aufruf zur Lokalen Agenda 21“, der durch eine öffentlichkeitswirksame Zusammenfassung der Ergebnisse und Erläuterungen zur Lokalen Agenda 21 gekennzeichnet ist.¹¹²

Die besten Ergebnisse zum Stand des Umsetzungsprozesses liefern zweifelsfrei die Umfragen des DST in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik in den Jahren 1996 und 1997 (die Ergebnisse beziehen sich jeweils auf das Ende des vorherigen Jahres, weil zu dieser

¹⁰⁹vgl.: ICLEI, Informationspaket zur Lokalen Agenda 21 a.a.O., Blatt 6

¹¹⁰vgl.: Bezirksamt Berlin-Köpenick (Hrsg.): Seminar, Lokale Agenda 21 - Ansätze und Erfahrungen in Deutschland, Berlin-Köpenick, 11.-12. Oktober 1995, herausgegeben 1996, Anlage 4

¹¹¹vgl.: Janecki, Gabriele a.a.O., S.184

¹¹²vgl.: Bezirksamt Berlin-Köpenick (Hrsg.) a.a.O., Anlage 3

Zeit die Fragebögen in Umlauf waren). Daher beziehen sich die folgenden Angaben bei der Beantwortung der in diesem Kapitel 6.2.1. gestellten Frage, sowie die Antworten in den beiden darauffolgenden Kapiteln, auf diese Erhebungen. Die dabei verwendeten Fragebögen waren nicht identisch - viele Fragen von 1996 mußten nicht erneut gestellt werden, andere wurden kürzer gefaßt und es sind neue Fragen hinzugekommen.¹¹³ Insgesamt wurden alle 267 Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages¹¹⁴ befragt, womit alle Städte über 50 000 Einwohner, in welchen rund 40% der Bevölkerung lebt, erfaßt wurden.¹¹⁵ Die Rücklaufquote belief sich 1996 auf 157 Antworten, 1997 auf 150.

Zunächst wurde danach gefragt, ob die Städte die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 überhaupt als ihre Aufgabe ansehen. Das war 1996 bei 83 Städten (53%), 1997 bereits bei 113 Städten (75%) der Fall (vgl. Abb. 2 und 3).¹¹⁶ Ein politischer Beschluß dazu lag 1996 nur in 27 Städten vor, 1997 in 57 Städten, wobei weitere 56 Städte angaben, diesen gerade vorzubereiten (vgl. Abb. 4 und 5).¹¹⁷ Agenda-Transfer bezweifelt diese Zahlen und behauptet in der Dezember Ausgabe der „Stadtgespräche“ von 1996, daß lediglich 36 Kommunen einen Ratsbeschluß zur lokalen Agenda 21 gefaßt hätten.¹¹⁸ Diese Zahl ist deshalb in Relation zu den Umfragen des DST erstaunlich niedrig, weil man davon ausgehen kann, daß Agenda-Transfer versucht hat, alle Kommunen zu berücksichtigen und nicht nur die großen Städte.

Trotzdem, und das ist bei der Beantwortung bei der oben genannten ersten Frage letztendlich von Bedeutung, ist es immer noch ein sehr geringer Anteil der über 16 000 deutschen Kommunen, der sich über einen formellen Ratsbeschluß eindeutig zu Lokalen Agenda 21 bekennt, nämlich weniger als 2%!¹¹⁹ Zählt man all jene Kommunen dazu, in denen lediglich über die Lokale Agenda 21 diskutiert wird, so handelt es sich absolut gesehen gleich um ein paar Hundert mehr¹²⁰ - relativ betrachtet ist das aber immer noch ein sehr geringer Anteil.

¹¹³vgl.: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 24. und 25. April 1997 in Berlin, 1998, S.19

¹¹⁴vgl.: Fiedler Klaus und Hennerkes, Jörg in: der städtetag 6/1996 S. 389

¹¹⁵vgl.: Kallen, Carlo und Rösler, Cornelia: Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Vortrag auf den 9. Herner Umweltgesprächen am 13. März 1997, S.2

¹¹⁶vgl.: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Städtetag am 29. April 1996 in Köln., 1996, S.49 und Rösler, Cornelia (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, 1998 a.a.O.

¹¹⁷ vgl. ebda., S.49 bzw. 20

¹¹⁸vgl.: Agenda-Transfer (Hrsg.) Stadtgespräche Nr. 03, Dezember 1996, zweite Seite

¹¹⁹vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.23

¹²⁰vgl.: Mayer, Jörg Friedrich, in: Evangelische Akademie Loccum a.a.O., S.18

Interessant ist noch die Betrachtung der Parteiverhältnisse der jeweiligen Ratsmehrheiten - diese spielen nach Aussage von Cornelia Rösler *keine* Rolle.¹²¹ Das mag ein Hinweis darauf sein, daß die Partei Bündnis 90/Die Grünen wider Erwarten dem Thema keine große Bedeutung beimißt.

6.2.2. Von welchen Akteuren wurden Lokale Agenda 21-Prozesse initiiert?

Die *Initiativen* für eine Lokale Agenda 21 gingen bisher von sehr verschiedenen Akteuren aus, so von Nord-Süd- oder Umweltgruppen, von der Kommunalverwaltung (wird entweder selbst initiativ oder von einer der genannten Gruppen angestoßen) und kirchlichen Organisationen.¹²²

Die Akteure jenseits der Kommunalverwaltung machen einen großen Teil der Initiativen aus, was damit begründet werden kann, daß die Erreichung ihrer jeweiligen Organisationsziele mit Hilfe einer Lokalen Agenda 21 ein Stück näher rückt, indem z.B. die Umweltdebatte vor Ort neue Impulse erhält.¹²³ Eine Umfrage hat ergeben, „daß vielerorts Lokale Agenda 21-Prozesse nicht von Kommunen, sondern von lokalen NRO initiiert worden sind.“¹²⁴ Umgekehrt kommen sehr selten Initiativen aus der Wirtschaft, weil deren Vertreter zusätzliche Kosten und Einschränkungen befürchten. Wird bei wirtschaftlichen Aktivitäten der Faktor Umwelt miteingerechnet (z.B. über höhere Energiekosten) und dazu die soziale Komponente miteinbezogen (z.B. über die diskutierte Ausbildungsabgabe) so hat das aus der Sicht der Wirtschaft nur negative Folgen, weil es die Produktion verteuert und somit die Konkurrenzfähigkeit sinkt, was durch die zunehmende Globalisierung besonders schwer wiegt.

6.2.3. Welche Aktivitäten fanden bisher im Rahmen von Lokale Agenda 21-Prozessen statt?

Bei der Beantwortung der Frage der *inhaltlichen Ausgestaltung* des Lokale Agenda 21-Prozesses ergibt sich folgendes Bild (bezieht sich auf die beiden Umfragen des DST): schwerpunktmäßig wurden jeweils die Handlungsfelder Energie/Klimaschutz, Bauen und Wohnen, Verkehr und die Öffentlichkeitsarbeit genannt (vgl. Abb. 6 und 7). Letzteres zeigt, daß in den aktiven Kommunen die Notwendigkeit des Dialoges mit der Öffentlichkeit zumindest erkannt wurde. Zu den dabei gewählten Kommunikationsformen wurde bei der zweiten Umfrage ermittelt, daß in 55 Städten über Presseinformationen und Informationsbroschüren hinaus, auch

¹²¹vgl.: Serwe, Hans Jürgen in: Kommune 1/97, S.19

¹²²vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau : Lokale Agenda 21 a.a.O., S.4

¹²³vgl.: Forum Umwelt &Entwicklung, Lokale Agenda 21 a.a.O., S.7

öffentliche Veranstaltungen zur Lokalen Agenda 21 durchgeführt wurden (z.B. Foren, Runde Tische, Zukunftswerkstätten), die damit der Forderung nach Bürgerbeteiligung entsprechen. (Vgl. Abb. 8) Ein Jahr vorher fand noch wesentlich mehr einseitig geprägte Kommunikation statt (vgl. Abb. 9).

Insgesamt ist bei den gewählten Handlungsfeldern eine eindeutige „Umweltlastigkeit“ festzustellen, was sich damit erklären läßt, daß Umweltämter und -Organisationen in vielen Fällen die Initiatoren für eine Lokale-Agenda-Prozeß waren und dabei natürlich versuchen, zunächst ihre jeweiligen Ziele zu verfolgen.

Unterschiede im Jahresvergleich ergeben sich im Bereich Wirtschaft, die in der zweiten Umfrage sehr weit vorne rangiert, sowie in einigen neu hinzugekommenen Handlungsfeldern, von denen die Entwicklungspolitik besonders hervorzuheben ist, da sie eine wichtige Komponente im Konzept der Nachhaltigkeit darstellt. Zu bemängeln ist bei den kommunalen Aktivitäten die fast völlige Ausblendung des sozialen Bereichs¹²⁵ Eine Ausnahme stellt dabei Berlin-Köpenick dar, wo das Thema Arbeit, bedingt durch die hohe Arbeitslosigkeit und soziale Fragen, von Anfang an im Vordergrund standen.¹²⁶

Daher gibt es in der BRD noch keine „fertige“ Lokale Agenda 21, wie auch in der Literatur immer wieder betont wird, sondern nur Ansätze, die darauf zielen, das in möglichst naher Zukunft zu erreichen.

Zur organisatorischen Ausgestaltung der Lokale Agenda 21-Prozesse in den Kommunen läßt sich nach der zweiten Umfrage sagen, daß bisher 59 Städte gesonderte Stellen oder Zuständigkeiten eingerichtet haben, wie z.B. Agenda-Büros oder Lokale Agenda 21-Koordinierungsstellen. Zusätzliche Finanzmittel wurden dafür nur in seltenen Fällen zur Verfügung gestellt.¹²⁷ Wie nicht anders zu erwarten, beteiligen sich vor allem die Umweltämter an den verwaltungsinternen Kooperationsgremien zur Lokalen-Agenda 21, gefolgt von den Stadtplanungsämtern. (Vgl. Abb. 10)

¹²⁴vgl.: Sibum, Doris und Thimmel Stefan a.a.O., S.252.

¹²⁵vgl.: Rösler, Cornelia 1996 a.a.O., S.51 und Rösler, Cornelia 1998 a.a.O., S.22

¹²⁶vgl.: Hermanns, Klaus in: Konrad Adenauer Stiftung, 1997, S.87

¹²⁷vgl.: Rösler Cornelia 1998 a.a.O., S.20

6.2.4. Von welchen (staatlichen) Organisationen werden die Kommunen unterstützt?

Bei der Beantwortung der Frage nach *Unterstützung* der Lokale Agenda 21-Prozesse wird dabei zunächst auf die *Bundesebene* eingegangen, danach auf Beiträge der *Länder* und schließlich auf jene *verschiedener Organisationen*.

Auf parlamentarischer Ebene klang der einstimmige Beschluß des Bundestages im Juni 1994 sehr vielversprechend, der folgendermaßen lautete: „Der deutsche Bundestag begrüßt die Aufforderung an die Kommunen der Welt, Konzepte für die nachhaltige Entwicklung öffentlich zu diskutieren und bis 1996 einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 herzustellen (...) Der deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dieser neuen entwicklungspolitischen Kraft (...) alle notwendige Unterstützung durch die jeweils zuständigen Einrichtungen zukommen zu lassen (...).“¹²⁸

Diesem Aufruf ist die Bundesregierung bisher jedoch nur sehr zögernd nachgekommen. Beuermann schreibt dazu: „die deutsche Regierung beteiligt sich kaum an der Diskussion um die Lokale Agenda 21 und leistet nur wenig Unterstützung. Insbesondere das BMU, obwohl verantwortlich für den Rio-Folgeprozess, ist nur wenig in den deutschen Lokale Agenda 21-Prozess involviert.“¹²⁹ Zumeist beschränkt es sich in seinen Publikationen auf den Hinweis, wie bedeutend die Lokale Agenda 21 sei, verzichtet jedoch auf eine aktive Unterstützung.¹³⁰

Zwei andere Ministerien haben lediglich zwei Schriften in Auftrag gegeben und finanziert - so daß Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Broschüre „Lokale Agenda 21, A: Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland, B: Übersicht über internationale Programme und Strategien“, das von ICLEI erstellt wurde und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den Leitfaden „Lokale Agenda 21“, der vom Forum Umwelt & Entwicklung herausgegeben wurde.

Hoffnungsvollere Signale gingen von einer öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“¹³¹ im November 1996 aus, die das Ziel verfolgte, sich einen Überblick über die bisher gemachten Erfahrungen mit der Lokalen Agenda 21 zu ver-

¹²⁸vgl.: Forum Umwelt & Entwicklung: Lokale Agenda 21 a.a.O., S.14

¹²⁹vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.11

¹³⁰ so z.B. im Bericht „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland“ (1997), der anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über „Umwelt und Entwicklung“ in New York erstellt wurde.

¹³¹Enquete Kommissionen sind beratende Gremien für den deutschen Bundestag. Es sind darin sowohl Politiker als auch Sachverständige vertreten. Sie werden zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe eingesetzt. Die im Text genannte Enquete-Kommission hatte ihre Arbeit bereits in der 12. Legislaturperiode (1990-1994) aufgenommen. Vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.31 und Kösters, Winfried: Umweltpolitik: Themen, Funktionen, Zuständigkeiten, 1997, S.117,118

schaffen. Der Titel dieser Anhörung lautete: „Kommunen und nachhaltige Entwicklung - Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21“. ¹³² Dazu bezogen Vertreter aus neun Kommunen unterschiedlicher Größe (Berlin-Köpenick, Döverden, Germering, Hamburg, Heidelberg, Leipzig, München, Osnabrück, Rostock) sowie von Initiativen, Verbänden und sonstigen Institutionen Stellung. ¹³³ Einzelheiten aus den Stellungnahmen sind für das folgende Kapitel 7 von Bedeutung, im Zusammenhang mit diesem Kapitel kann die Anhörung als Indikator dafür gewertet werden, daß der Lokalen Agenda 21 ab diesem Zeitpunkt mehr politische Bedeutung zugebilligt wird und sie damit auch mehr politische Unterstützung erfahren könnte. ¹³⁴ Zumindest ergaben sich aus der Anhörung Hinweise, wie Bund und Länder die Kommunen mehr und besser als bisher unterstützen können.

So haben auch einige Bundesländer damit begonnen die jeweiligen Kommunen durch Informationstransfer, finanzielle Leistungen, oder Koordinationsstellen zu unterstützen.

Mit Ausnahme von Bayern handelt es sich dabei ausschließlich um SPD-regierte Länder (teilweise in Koalition mit den Bündnis 90/Die Grünen). Insgesamt betrachtet ist die Unterstützung seitens der Länder jedoch noch sehr gering. Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle Nordrhein-Westfalen (NRW): Dort wurde 1996 die Stelle „Agenda-Transfer für städtische und regionale Nachhaltigkeit in Nordrhein-Westfalen“ eingerichtet. Hier wird bundes- und europaweit zur Lokalen Agenda 21 recherchiert, es werden Seminare und Workshops durchgeführt und aktuelle Informationen über die Rundschreiben mit dem Namen „Stadtgespräche“, die als Diskussionsplattform dienen können oder sonstige Materialien verbreitet. ¹³⁵ Als einziges Land stellt NRW den Kommunen 0,50 DM pro Einwohner und Jahr zur Förderung kommunaler Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung. ¹³⁶

Es soll nun noch auf einige NRO eingegangen werden, die sich sehr aktiv die Verbreitung, Intensivierung und Unterstützung von Lokale Agenda 21-Prozessen bemühen. Sofern schon in vorherigen Abschnitten dieser Arbeit Informationen zu einzelnen Organisationen vorliegen, erübrigt sich hier eine genaue Darstellung und es wird auf die entsprechenden Textstellen verwiesen. Eine Adressenliste befindet sich in der Anlage 2.

¹³²Bernhardt, Dörte in: Evang. Akad. Loccum a.a.O., S:192

¹³³Vgl.: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“; Kommissionsdrucksache 13/3 vom 24. September 1996, S.8

¹³⁴vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.12

¹³⁵vgl.: Janecki, Gabriele a.a.O., S.187

¹³⁶vgl. ebda.

a) Internationale Organisationen

ICLEI = The International Council for Local Environmental Initiatives; wurde 1990 von mehr als 200 Kommunen aus 43 Ländern beim Weltkongreß der Gemeinden für eine bessere Zukunft in New York gegründet (heute sind 250 Kommunen Mitglied). Wichtigste Aufgabe ist eine weltweite Bewegung von Kommunen aufzubauen, die durch lokale Aktionen Verbesserungen der globalen Umweltbedingungen erzielen.¹³⁷ ICLEI unterstützt weltweit Lokale Agenda 21-Prozesse durch zahlreiche Veröffentlichungen und aktiver Teilnahme an den Rio-Nachfolgekonferenzen. (Vgl. u ICLEI die entsprechenden Stellen in dieser Arbeit)

Klimabündnis/Alianza del Clima e.V.: wurde 1990 als Partnerschaft zwischen europäischen Kommunen und indigenen Völkern Amazoniens mit dem Ziel gegründet, den Schutz der Erdatmosphäre mit dem Erhalt des tropischen Regenwaldes zu verbinden. Über 600 Städte, Gemeinden und Landkreise sind derzeit Mitglied. Unterstützt den Lokale Agenda 21-Prozeß durch kommunalen Erfahrungsaustausch, Beratung, Konferenzen und Seminaren.¹³⁸

Towns & Development: hat nicht wie ICLEI seinen Schwerpunkt im Umweltbereich, sondern fühlt sich vor allem für die Entwicklungshilfe zuständig. Es handelt sich um ein internationales Netzwerk von Kommunalbehörden, NRO und örtlichen Gruppen, das Nord-Süd-Partnerschaften und gemeinsame Aktionen für dauerhafte Entwicklung auf lokaler Ebene sowohl im Süden als auch im Norden fördert.¹³⁹

b) Nationale Organisationen

Germanwatch: wurde 1991 von Wissenschaftlern, Mitarbeitern entwicklungspolitischer Organisationen und Publizisten gegründet; ist parteipolitisch und organisatorisch unabhängig und hatte 1996 ca. 500 Mitglieder. Die Organisation hat sich zum Ziel gesetzt, die deutsche Politik und Wirtschaft bezüglich ihrer globalen Verantwortung zu „watchen“.¹⁴⁰ Bezüglich der Lokalen Agenda 21 versucht Germanwatch durch regelmäßiges Nachfragen in Städten und Gemeinden, sowie bei sonstigen Institutionen, den Prozeß anzustoßen oder zu beschleunigen. Zu einigen Städten wurden sog. „Watchberichte“ herausgegeben (z.B. Bonn und Hamburg).¹⁴¹

¹³⁷vgl.: Politische Ökologie Nr. 52, 1997, S.65

¹³⁸vgl. ebda

¹³⁹ entnommen aus einem Faltblatt dieser Organisation mit dem Titel: „Was ist Towns & Development?“

¹⁴⁰vgl.: Germanwatch, Arbeitspapier Nr. 10: Wege zur Lokalen Agenda 21, Möglichkeiten zum Engagement der Sparkassen, 1996, S.23

¹⁴¹vgl.: Niemann, Solveig a.a.O., S.45

Difu=Deutsches Institut für Urbanistik. Es wurde 1973 auf Initiative der deutschen Städte gegründet, um Kommunalverwaltungen durch wissenschaftliche fundierte Forschung, Fortbildung und Beratung zu unterstützen. Hinsichtlich der Lokalen Agenda 21 unterstützt das Difu die Kommunen bei der Erstellung derselben und organisiert Erfahrungsaustausche.¹⁴²

Forum Umwelt & Entwicklung: vgl. S. 37 (Fußnote Nr. 109)

Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit: vgl. S. 37 (Fußnote Nr. 109)

Diverse Umweltverbände z.B. BUND mit der Veröffentlichung: „Agenda 21. Auf dem Weg in ein neues Jahrtausend“ von 1997.

c) Die kommunalen Spitzenverbände:

Diese werden sogar ausdrücklich in der Agenda 21 zur Unterstützung aufgerufen, indem diese vorgibt, daß bis 1994 „die Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen den Umfang der Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben, deren Ziel die Intensivierung des Austausches von Informationen und Erfahrungen zwischen den Kommunen sind.“¹⁴³

Deutscher Städtetag: Dieser hat das Thema Lokale Agenda relativ früh aufgegriffen, indem er zunächst die oben erwähnte Broschüre „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine ‘Lokale Agenda 21’“ (1995) herausgegeben hat. Neben weiteren kleineren Publikationen, hat der DST die beiden Erfahrungsaustausche mit dem Difu organisiert¹⁴⁴, auf die unten näher eingegangen wird. Mitarbeiter des DST sehen das Engagement desselben wesentlich besser als andere Autoren. So schreibt die Germanwatch zum DST: „(...) und füllt vorerst nur zögerlich seine Rolle im Rio-Nachfolgeprozeß aus, nicht zuletzt begründet durch die vermeintlich zu erwarteten höheren Belastungen für die Kommunen.“¹⁴⁵

Deutscher Städte und Gemeindebund: dieser hat zusammen mit den kommunalen Umweltaktion Niedersachsen (U.A.N.) die Broschüre „Rathaus und Klimaschutz - Hinweise für die kommunale Praxis“ herausgegeben.

Bayerischer Städtetag: dieser hat zusammen mit dem Bayerischen Gemeindetag einen Leitfa-den mit dem Titel: „Die umweltbewußte Gemeinde“ herausgegeben, das eine große Nachfrage erfährt.¹⁴⁶

¹⁴²vgl.: Politische Ökologie Nr. 52, 1997, S.66

¹⁴³vgl.: BMU: Agenda 21 a.a.O., S.231

¹⁴⁴vgl.: Fiedler, Klaus: Die Umsetzung der Agenda 21 in den Staaten und Städten. In: der städtetag 7/1997, S.484

¹⁴⁵vgl.: Grewe, Christiane a.a.O., S.30

¹⁴⁶vgl.: Fiedler, Klaus 7/1997 a.a.O., S.488

Insgesamt läßt das Engagement der Kommunalen Spitzenverbände trotz gegenteiliger Behauptungen derer Vertreter noch zu wünschen übrig, insbesondere deshalb, weil nicht wirklich versucht wird, dem umfassenden Anspruch der Lokalen Agenda 21 theoretisch und praktisch gerecht zu werden, sondern oft nur die Umweltpolitik betrachtet wird.

Zusammengefaßt kann zur Frage der Unterstützung der Kommunen bei ihren Bemühungen Lokale Agenda 21-Prozesse durchzuführen gesagt werden, daß sich Bund und Länder bislang in nur sehr geringem Umfang darum bemüht haben. Dieses Defizit kann durch zahlreiche Aktivitäten diverser Organisationen nicht kompensiert werden.

6.2.5. Wie steht die BRD im internationalen Vergleich dar?

Abschließend soll kurz darauf eingegangen werden, wie die Bilanz des Umsetzungsprozesses in der BRD im *internationalen Vergleich* zu bewerten ist.

Auch die folgenden Zahlen sind wie die obigen für Deutschland kritisch zu betrachten, da die Umfrageergebnisse meist nichts darüber aussagen, wie sie zustande gekommen sind, ob sie also den oben genannten methodischen Anforderungen entsprechen. Trotzdem sind sie dazu geeignet, einen guten Überblick zu geben.

Vorweg einige interessante Ergebnisse einer weltweiten Erhebung, die ICLEI zusammen mit dem „Department for Policy Coordination and Sustainable Development“ der Vereinten Nationen in Vorbereitung der UN-Sonderversammlung in New York (vgl. Kap.3) durchgeführt hat.¹⁴⁷

Danach waren bis Ende November 1996 mehr als 1800 Kommunen aus 64 Ländern in einen Lokale Agenda 21-Prozeß eingetreten. Lediglich ca. 200 Kommunen befinden sich davon in den sog. „Entwicklungs-“ oder „Schwellen-“ Ländern, denn 1576 Prozesse finden in Europa statt.¹⁴⁸ Damit ist klar, daß in anderen hochindustrialisierten Ländern wie den USA oder Japan praktisch keine Lokale Agenda 21-Prozesse stattfinden! Aussagekräftiger als diese absoluten Zahlen und äußerst ernüchternd ist der Wert von 1% stattfindender Prozesse bezogen auf die Gesamtzahl der Kommunen weltweit. Offensichtlich kann erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt werden, ob der Auftrag von Rio an die Kommunen dieser Welt aufgegriffen wird und merklich Wirkung zeigt oder nicht.

¹⁴⁷vgl.: Zimmermann, Monika: Deutsche Kommunen im internationalen Vergleich. In: Lokale Agenda 21-Deutschland, 1998, a.a.O., S.67

Betrachtet man nun die Situation in der BRD im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (was nach obigen Zahlen sinnvoll ist, da in Europa fast die Gesamtheit aller Lokale Agenda 21-Prozesse stattfindet) liegt Deutschland den meisten Einschätzungen zufolge im Mittelfeld. Diese Platzierung ergibt sich daher, daß hierzulande durch die Aktivitäten im kommunalen Umweltschutz die Städte und Gemeinden, die einen Lokale Agenda 21-Prozeß gestartet haben, inhaltlich einen Vorsprung gegenüber Kommunen in anderen europäischen Ländern haben. Dazu schreibt Gefäller: „so sind deutsche Kommunen bei vielen Einzelaktivitäten fortgeschritten, haben jedoch Defizite bezüglich wesentlicher Elemente der Agenda.“¹⁴⁹ Damit ist das methodische Vorgehen in der BRD gemeint, d.h. die in Kap. 4 dieser Arbeit beschriebenen Anforderungen an den Prozeß, welche in anderen Ländern viel ernster genommen werden. Eine Folge davon ist, daß in diesen Ländern der Begriff Lokale Agenda 21 bereits flächendeckend bekannt und der Tatendrang wesentlich höher ist.¹⁵⁰ Im einzelnen handelt es sich dabei um die skandinavischen Staaten, die Niederlande und Großbritannien. So haben nach einer Umfrage des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), zwei Drittel der britischen Kommunen, Lokale Agenda 21-Prozesse begonnen.¹⁵¹ Hier wurde das sog. „Local Government Management Board“¹⁵² als Institution zur Koordinierung und Unterstützung eingerichtet. In den skandinavischen Ländern und den Niederlanden wurden die Kommunen von Anfang an von den Regierungen unterstützt, mit der Folge, daß in Schweden und Norwegen fast flächendeckend Lokale Agenda 21-Prozesse gestartet worden sind.¹⁵³

Insgesamt, so wird behauptet, wachse die Zahl der aktiven Kommunen stetig - sowohl in Europa als auch weltweit. Ob sich dieser Trend in Zukunft fortsetzt bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend schreibt Rösler im Hinblick auf die Bilanz der Umsetzung in einem ihrer neuesten Aufsätze: „Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Aktivitäten zur Einführung, Entwicklung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in den deutschen Städten seit 1995 zugenommen haben, das ‘magische’ Jahr 1996 hat zu einem Aktionsschub geführt.“¹⁵⁴ Die inhaltliche Ausgestaltung erweise sich dabei als relativ unproblematisch, während Mängel und Unsi-

¹⁴⁸vgl.: ebda., S.68

¹⁴⁹vgl.: Gefäller, Norbert: Kommunen und nachhaltige Entwicklung, in: Die Neue Verwaltung 2/97, S.15

¹⁵⁰vgl.: Kuhn, Stefan in: Garten + Landschaft, Zeitschrift für Landschaftsarchitektur, September 1997, S.9

¹⁵¹vgl.: Germanwatch, Regionalgruppe Bonn a.a.O., S.19

¹⁵²vgl.: ICLEI: Informationspaket zur Lokalen Agenda 21 a.a.O., letzte Seite

¹⁵³vgl.: Janecki, Gariela a.a.O., S.181

¹⁵⁴vgl.: Rösler, Cornelia in: Lokale Agenda 21-Deutschland a.a.O., S.64

cherheiten hinsichtlich der speziellen Ansprüche an den Lokale Agenda 21-Prozeß, die Bilanz derzeit insgesamt noch negativ ausfallen lassen.¹⁵⁵

¹⁵⁵vgl.: ebda.

7. Auftretende Probleme und Hemmnisse bei Lokale Agenda 21-Prozessen

Behandelt werden sollen hier nicht alle Probleme und Hemmnisse, sondern nur die in der Literatur am häufigsten Genannten und damit wahrscheinlich auch die Dringlichsten bzw. die am schwersten Lösbaren.

Vorweg eine *Definition* des Begriffs Problem: „Ein Problem kann als ein unerwünschter Zustand definiert werden, der mit den momentan zur Verfügung stehenden Mitteln, nicht in einen gewünschten Zielzustand zu verwandeln ist.“¹⁵⁶

7.1. Methodische Probleme bei der Durchführung von Lokale Agenda 21-Prozessen

Als eines der Hauptprobleme wird die Frage des „WIE“ der Ausgestaltung des gesamten Lokale Agenda 21-Prozesses, insbesondere des geforderten Konsultationsprozesses mit der Bevölkerung, den lokalen Organisationen und der örtlichen Wirtschaft (vgl. Kap.4) gesehen.¹⁵⁷ Entweder sind dabei die Anforderungen unklar oder sie bereiten beim Eintritt in den Prozeß erhebliche Schwierigkeiten. So wird oft ein Mangel an kommunikativer Kompetenz seitens aller am Konsultationsprozeß beteiligter Akteure beklagt. Dazu schreibt Rheingans: „Dieser Mangel an kommunikativer Kompetenz wird insbesondere dann deutlich, wenn es darum geht, die Diskussionen (...) zu moderieren, Diskussionsergebnisse zu bündeln und Entscheidungen über weitere Vorgehensweisen zu treffen.“¹⁵⁸ In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage einer erfolgreichen Organisation des Lokale Agenda 21-Prozesses mit dem anschließenden zu erzielendem Konsens über das Programm, also die Lokale Agenda 21, der jeweiligen Kommune. Die Konsensfindung bereitet ebenfalls Probleme, weil dazu noch wenig Erfahrungswerte vorliegen.¹⁵⁹ Im Falle einer erfolgreichen Einigung über eine Lokale Agenda 21, stehen die Kommunen vor dem Problem, wie die anzustrebende Nachhaltigkeit gemessen werden kann, wenn konkrete Maßnahmen erfolgt sein werden. Die Operationalisierung von Nachhaltigkeit ist im Gegensatz zur Definition derselben ein sehr viel schwierigeres Unterfangen.

¹⁵⁶ vgl.: nach Dörner, D.: die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, 1989, S.10f. In: Prittwitz von, Volker: Politikanalyse, 1994 a.a.O., S.52

¹⁵⁷ vgl.: Janssen, Ulrike a.a.O., S.6

¹⁵⁸ vgl.: Rheingans, Anke in: Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.50

Insgesamt kann also zum gesamten Lokale Agenda 21-Prozeß gesagt werden, daß dieser für die Kommunen daher so schwer zu bewerkstelligen ist, weil zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf bewährte bzw. „gebrauchsfertige“ Konzepte zurückgegriffen werden kann. Dazu muß allerdings einschränkend gesagt werden, daß es diese Konzepte zwar zu einem späteren Zeitpunkt geben kann, diese aber nicht eins zu eins bequem auf alle Kommunen übertragbar sind, sondern immer auch an die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen angepaßt werden müssen.¹⁶⁰

7.2. Mangelnde Unterstützung und Hilfestellungen für die Kommunen

Eng verknüpft mit obigen Problemen ist die mangelnde Unterstützung der Kommunen, insbesondere auf Bundes- und Landesebene (vgl. Kap.6). Die Kommunen befinden sich im Spannungsfeld zwischen der komplexen Aufgabenstellung und fehlenden Mitteln um diesen gerecht zu werden.¹⁶¹ Daher ist Unterstützung von staatlicher Seite dringend geboten. Mit Unterstützung ist die Bereitstellung von Informationen zur Durchführung eines Lokale Agenda 21-Prozesses gemeint, sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel. Zumeist beschränken sich die Aktivitäten von staatlichen Institutionen auf die rein rhetorische Anerkennung der Wichtigkeit von Lokale Agenda 21-Prozessen, denen aber dann meist keine Taten folgen.¹⁶² Begründet wird dieses Verhalten mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung, was bisher dazu führte, daß zumindest auf der Bundesebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Beratung, Koordinierung und finanzielle Unterstützung zu verzeichnen ist.¹⁶³

Auf Landesebene sieht es etwas besser aus (vgl. Kap.6) - dennoch können auch diese Aktivitäten Informationsdefizite meist nicht ausgleichen, wie die zahlreichen Klagen der Vertreter einiger Kommunen bei der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission des Bundestages 1996 belegen.¹⁶⁴

Ebenso das Engagement der kommunalen Spitzenverbände läßt aus Sicht der Kommunen noch sehr zu wünschen übrig (vgl. auch hier die Ausführung in Kap.6).

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt festzuhalten, daß die Umsetzungsprobleme zu einem erheblichen Teil durch Informationsdefizite und mangelnde finanzielle Unterstützung verursacht werden.

¹⁵⁹ vgl.: Forum Umwelt & Entwicklung: Lokale Agenda 21 a.a.O., S.28

¹⁶⁰ vgl.: Edeler, Kerstin in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.283

¹⁶¹ vgl.: Grewe, Christiane in Germanwatch Regionalgruppe Hamburg a.a.O., S.30

¹⁶² vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.25

¹⁶³ vgl.: ebda.

Die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen sind damit offensichtlich nicht in der Lage, das fehlende Engagement von staatlicher Seite auszugleichen.

7.3. Hemmende Strukturen in der Kommunalverwaltung

Die dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtete integrative Betrachtung der zu lösenden Probleme steht im Widerspruch zum herkömmlichen Verwaltungs- und Politikhandeln, das sich vor allem ressortorientiert und einzelthemenspezifisch gestaltet, was durch die vorhandenen Strukturen bedingt ist.¹⁶⁵ Dazu schreibt die Woche im Bundestag: „Das Nachhaltigkeitsziel wird als Querschnittsaufgabe angesehen, die von allen Ressorts umgesetzt und finanziert werden soll.“¹⁶⁶ Damit stehen die Kommunen vor dem Problem, den umfassenden Anforderungen an einen Lokale Agenda 21-Prozeß in den vorhandenen Strukturen gerecht zu werden. Die strukturellen Gegebenheiten fördern darüber hinaus partielles Denken, mangelnde Flexibilität und Kooperationsunfähigkeit der einzelnen Akteure in der Verwaltung.¹⁶⁷

Die Behördenmentalität bzw. das Denken der VerwaltungsmitarbeiterInnen ist oft noch zu sehr den engen Grenzen ihrer Ressorts verhaftet, darüber hinaus zeigen diese oft wenig Bereitschaft, sich an Projekten zu beteiligen, die über die Ressortgrenzen hinausgehen.¹⁶⁸

Das Problem liegt damit einerseits in den vorzufindenden Denkmustern und Verhaltensweisen der Akteure, was auf der anderen Seite wieder eng, aber nicht ausschließlich, mit den vorzufindenden Verwaltungsstrukturen zusammenhängt. Neben dem Erfordernis über die Ressortgrenzen hinweg zu denken und zu handeln, was teilweise auch innerhalb der bestehenden Strukturen möglich ist, gilt es auch neue Strukturen zu etablieren.¹⁶⁹

Nun hat man bekanntermaßen, auch in anderem Zusammenhang, die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform erkannt, jedoch sind die Ziele derselben in den dazu diskutierten Ansätzen meist nur auf Effizienzsteigerung hin ausgerichtet und weniger auf qualitative Aspekte, wie die Umsetzung von Querschnittsaufgaben.¹⁷⁰ Näheres dazu wird in Kapitel 6 erörtert.

¹⁶⁴vgl.: Schütz, Martina: „Deutsche Städte nur im Mittelfeld“ in: Demokratische Gemeinde 2/97, S.8

¹⁶⁵vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.17

¹⁶⁶vgl.: Woche im Bundestag 21/96, vom 4. Dezember 1996, S.13

¹⁶⁷vgl.: Grewe, Christiane in: Germanwatch Regionalgruppe Hamburg a.a.O., S.25

¹⁶⁸vgl.: SPD Bundestagsfraktionen, argumente a.a.O., S.86

¹⁶⁹vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.24

¹⁷⁰vgl.: Forum Umwelt & Entwicklung a.a.O., S.17

7.4. Finanzielle und damit zusammenhängende personelle Probleme

Bei der oben erwähnten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik in Zusammenarbeit mit dem DST im Frühjahr 1997, stellte sich als das größte Hemmnis bei der Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21, die angespannte finanzielle Situation heraus. (Vgl.: Abb. 11) Letzteres ist unbestritten und wird sich, glaubt man den aktuellen Prognosen, in naher Zukunft noch verschlimmern. Ebenso ist man sich darüber einig, daß ein Lokale Agenda 21-Prozess zunächst eine zusätzlich finanzielle Last darstellt, angefangen beim aufwendig zu organisierendem Konsultationsprozeß bis hin zu den beschlossenen Maßnahmen.¹⁷¹ Die allgemeine Finanzknappheit schränkt also die Möglichkeiten der Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene erheblich ein.

Eng damit verknüpft, weil zunächst die größten Kosten verursachend und in der Difu-Umfrage an zweiter Stelle stehend, ist der Mangel an Personal zur Durchführung eines Lokale Agenda 21-Prozesses. Überträgt man den mit bereits anderen Arbeitsaufgaben betrauten Mitarbeitern zusätzlich die Gestaltung des Agenda-Prozesses (was im Gegensatz zur Umweltberatung, in der dafür ABM-Stellen eingerichtet wurden, in der Praxis in vielen Kommunen so gehandhabt wurde)¹⁷², so sind diese in der Folge mit Sicherheit überlastet. Außerdem ist in diesem Falle nicht klar, wer nun tatsächlich die Verantwortung für den Agenda-Prozeß trägt. Daher wird aus der Sicht von Akteuren, die bereits Erfahrungen mit Agenda-Prozessen gesammelt haben, die Forderung erhoben, eine Stelle zur koordinierenden Unterstützung des Prozesses einzurichten.¹⁷³ Angesichts der knappen Finanzmittel ist dieser Forderung nur schwer nachzukommen.

7.5. Problem der Aufrechterhaltung eines bereits eingeleiteten Lokale Agenda 21-Prozess

Ein zentrales Problem für die Kommunen und damit auch für das „Überleben“ der Lokale Agenda 21-Prozesse in Deutschland insgesamt, ist die Gefahr des Scheiterns, des Abbrechens bereits initiiertes Agenda-Prozesse. Susanne Stark schreibt dazu: „Als größtes Hemmnis des

¹⁷¹vgl.: Beuermann, Christiane a.a.O., S.22

¹⁷²vgl.: ICLEI, Informationspaket zur Lokalen Agenda 21 a.a.O., Blatt 6

Prozesses wurde eine potentielle Bewegungslosigkeit ausgemacht.¹⁷⁴ Auslöser für einen möglichen Stillstand des Lokale Agenda 21-Prozesses können sein:

- die Allumfassendheit des Agenda-Prozesses, weil es sehr schwierig ist, ihr in unserer immer komplexer werdenden Welt gerecht zu werden¹⁷⁵
- das Nachlassen von Popularität des Themas je weiter die Konferenz in Rio de Janeiro zurückliegt¹⁷⁶
- das Thema ist Praxisberichten zufolge nicht dazu geeignet, im kommunalen Wahlkampf als Stimmenfänger zu fungieren. Die Demokratische Gemeinde schreibt: „Trotz aller vorzeigbaren Erfolge glaubt Beate Weber, die sich im nächsten Jahr wieder zur Wahl stellen muß, nicht an die Agenda 21 als Wahlkampfhit.“¹⁷⁷
- bei einem großen Engagement des Oberbürgermeisters ist bei der Nichtwiederwahl desselben die Gefahr groß, daß durch seine fehlende Aktivität der Agenda-Prozeß zum Stillstand kommt.

Die Kommunen stehen also vor der Frage, wie der Gefahr des Scheiterns eines Agenda-Prozesses erfolgreich begegnet werden kann.

7.6. Probleme bei der gleichzeitigen Verfolgung ökologischer, ökonomischer, sozialer und entwicklungspolitischer Ziele, d.h. die Bewältigung von Zielkonflikten

Wären die in der Überschrift genannten Ziele ohne Probleme gleichzeitig zu realisieren, so hätte man das in der Vergangenheit schon längst getan, denn die Erkenntnis, daß es sinnvoll und wichtig ist, nicht nur isoliert einen Aspekt bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigen, ist nicht neu.

Am meisten bekannt und im täglichen Leben erfahrbar, ist der Widerspruch zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen. Dieser Widerspruch wird nie ganz aufzuheben sein, denn da wo Menschen leben und wirtschaften, können sie die Natur nicht im ursprünglichen Zustand belassen. Es geht hier also nicht um die gänzliche Aufhebung von Zielkonflikten, sondern um die Herstellung einer gewissen „Ausgewogenheit“ der Ziele und der damit zusammenhängenden Folgen politischer Entscheidungen, die nicht mehr länger einseitig zu Lasten z.B. der Um-

¹⁷³vgl.: Rheingans, Anke in: Politische Ökologie Nr.52 a.a.O., S.49

¹⁷⁴vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.57

¹⁷⁵vgl.: ICLEI, Informationspaket zur Lokalen Agenda 21 a.a.O., Blatt 6

¹⁷⁶vgl.: Kuhn, Stefan u.a. in: Raumordnung und Raumforschung 2/3 1996 a.a.O., S.122

welt oder der sog. Dritten Welt gehen sollen. Wie schwierig aber die Erfüllung verschiedener Ziele gleichzeitig ist, wird schon bei der näheren Betrachtung des Zielkatalogs der Agenda 21 sichtbar, wenn darin gleichzeitig Forderungen wie in Kap.7, nach „ausreichendem Wohnraum für alle“ und „nachhaltiger Flächennutzung“ gestellt werden.¹⁷⁸

Gerade weil diese „Ausgewogenheit“ in der Verfolgung der verschiedenen Ziele so schwer herzustellen ist, beschränken sich viele Kommunen darauf, den gesamten Agenda-Prozeß auf Umweltziele hin auszurichten, mit der nachteiligen Folge, daß dadurch in der breiten Bevölkerung der Eindruck entsteht, es handle sich nur um ein weiteres Umweltprogramm. Das wiederum führt dazu, daß sich Akteure, die sich am Agenda-Prozeß beteiligen sollen, wie z.B. Vertreter aus der Wirtschaft, von vornherein von diesem abwenden und so nur schwerlich für eine aktive Beteiligung gewonnen werden können. Umgekehrt fühlen sich bei der Interpretation der Lokalen Agenda 21 als reinem Umweltprogramm, alle die am Umwelt- und Naturschutz Interessierten und Engagierten dazu aufgerufen, sich aktiv in den Prozeß einzubringen, was wiederum der Fehlinterpretation Nachdruck verleiht.

Dieser in der Praxis des öfteren vorzufindenden Umweltlastigkeit¹⁷⁹ muß also unbedingt entgegengewirkt werden, soll die Agenda 21 auf kommunaler Ebene ihre Funktion wirklich erfüllen. Auf der anderen Seite muß vermieden werden, daß bei der Verfolgung der verschiedenen Ziele die Komplexität des gesamten Agenda-Prozesses so hoch wird, daß sich das hemmend auf die Motivation der Beteiligten zur Mitarbeit auswirkt.¹⁸⁰

7.7. Schlechte Rahmenbedingungen, vor allem für die inhaltliche Ausgestaltung einer Lokalen Agenda 21

Wie in Kapitel 3 beschrieben, ist es in der BRD den Kommunen grundsätzlich möglich, im Rahmen des grundgesetzlich garantierten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung einen Lokale Agenda 21-Prozeß gemäß den beschriebenen Anforderungen auszugestalten.

Das hier zu erörternde Problem bezieht sich auch nicht auf diesen Aspekt, sondern auf gegenwärtige Entwicklungen auf höheren staatlichen Ebenen, auf die die Kommunen keinen Einfluß

¹⁷⁷vgl.: Zörner, Hendrik in: Demokratische Gemeinde 2/97 S.11

¹⁷⁸vgl.: Hesse, Markus in: Politische Ökologie Nr.52 a.a.O., S. 38

¹⁷⁹vgl.: unveröffentlichtes Skript von einem Vortrag beim Naturschutzkurs in Radolfzell von Dahlbender, Brigitte a.a.O.

¹⁸⁰vgl.: Kuhn, Stefan und Kurte, Bernadette in: Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.44

haben. Aber gerade die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet werden, daß sie dezentralem zukunftsfähigem Handeln nicht diametral entgegen stehen.¹⁸¹ Dazu ist aber festzustellen: „Hier hat die Bundesregierung bisher jedoch dramatisch gegenläufige Signale gesetzt (siehe Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes, Diskussion um Gewerbesteuer, falsche Preissignale für Benzin- und Energiepreise etc.).“¹⁸² Auch werden durch sog. „Beschleunigungsgesetze“ die Möglichkeiten der Einflußnahme vor Ort auf übergeordnete Maßnahmen erheblich reduziert: so wurde z.B. mit dem Investitionserleichterungsgesetz im Naturschutz und Verkehrswegebau die Mitspracherechte von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden auf lokaler Ebene als „bürokratisches Entwicklungshemmnis abgebaut.“¹⁸³ Die Konsequenz insgesamt ist, daß durch diese politischen Entscheidungen die Steuerungsfähigkeit und die Einnahmequellen der Kommunen weiter eingeschränkt werden.¹⁸⁴

¹⁸¹vgl.: Müller-Kraenner, Sascha und Unmüßig, Barbara in: Politische Ökologie Nr.52 a.a.O., S.22

¹⁸²vgl.:Hahn, Ekhart und LaFond, Micheel a.a.O., S.10

¹⁸³vgl.: Müller-Kraenner, Sascha und Unmüßig, Barbara in: Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.24

¹⁸⁴vgl.: ebda.

8. Möglichkeiten die beschriebenen Probleme zu lösen

Im folgenden sollen nun Vorschläge für Möglichkeiten der Lösung der oben aufgeführten Probleme unterbreitet werden.

Es muß an dieser Stelle betont werden, daß es sich hierbei nur um Vorschläge handelt, wie man diese Probleme lösen kann. Diese Vorschläge beruhen entweder auf Plausibilitätsüberlegungen oder es handelt sich um in der Praxis bereits vorzufindende Lösungswege. Es kann hier nicht um stringente Wenn-Dann-Aussagen gehen, die somit uneingeschränkte Gültigkeit besäßen, denn der jetzige Stand der Forschung ist noch nicht so weit gediehen, wissenschaftlich fundierte Aussagen zuzulassen. So findet man in der momentan zu diesem Thema verfügbaren Literatur meist nur Aussagen, deren Herleitung wissenschaftlichen Ansprüchen nicht genügen. Die Überprüfung dieser Aussagen böte genügend Stoff für die Ausgestaltung diverser sozialwissenschaftlicher Arbeiten. In dieser Arbeit soll es sich aber wie bereits einleitend gesagt, nur um Lösungsvorschläge handeln, die als Hilfestellungen bei konkreten Umsetzungsprozessen in den Kommunen dienen können. Je nach Problemlage sind Städte und Gemeinde dazu aufgerufen, die für sie passenden Lösungsvorschläge zu übernehmen.

8.1. Lösungsvorschläge für methodische Probleme bei der Durchführung von Lokale Agenda 21-Prozessen

8.1.1. Initiative und die Durchführung des Konsultationsprozesses (Organisatorische Gestaltung und die Herstellung eines Konsenses)

Die Initiative stellt sich als relativ unproblematisch dar, weil sie, wie in Kap.2 beschrieben, von vielen kommunalen Akteuren ausgehen kann. Anzumerken ist hier jedoch, daß für einen erfolgreichen Start des Agenda-Prozesses, das Engagement bzw. die Unterstützung des Bürgermeisters anzustreben ist. Somit sollte die Lokale Agenda 21 am besten Chefsache sein. Denn: „Hohe Koordinations- und Richtlinienkompetenz und damit hohe Achtung, breite Beteiligung und in der Folge beachtliche Ergebnisse zeigen sich dort, wo der (Ober-)bürgermeister / die (Ober-)bürgermeisterin selbst den Prozeß mitträgt und unterstützt (z.B. Heidelberg).“¹⁸⁵ Sinnvoll ist auch die Herbeiführung eines Ratsbeschlusses zur *Einleitung* eines Lokalen Agenda 21-Prozesses, damit von Anfang an die politischen Vertreter hinter dem Prozeß stehen und die zu

¹⁸⁵Vgl.: Bernhardt, Dörte in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.191

beschließenden Maßnahmen eine größere Chance erhalten, durch die spätere Zustimmung der Gemeinderäte auch umgesetzt werden zu können.

Für eine erfolgreiche Bewältigung des Konsultationsprozesses zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung gibt es folgende Vorschläge:

Bevor in den Konsultationsprozeß eingetreten wird, ist es sinnvoll, die Bevölkerung für das Thema Lokale Agenda 21 zu sensibilisieren und damit zu einer aktiven Meinungsbildung anzuregen. Um das zu erreichen, ist die Informationsvermittlung unerlässlich. Das kann über schriftliche Informationsmaterialien geschehen (die auch für diese Arbeit eine große Hilfestellung waren), über die (lokalen) Medien, Ausstellungen, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Einwohnerfragestunden oder auch zur Beratung eingerichtete Bürgerbüros und Bürgerläden.¹⁸⁶

In der Literatur wird vielfach für den Anfang des Agenda-Prozesses im Hinblick auf seine Organisation, die die erforderliche Kommunikation zwischen allen Beteiligten sicherstellen soll, die Einrichtung eines allgemein zu bezeichnenden „Lokale Agenda-Gremiums“¹⁸⁷ empfohlen. Ein solches Gremium kann z.B. als Forum oder Runder Tisch¹⁸⁸ organisiert werden. In diesem Gremium ist es gemäß den Anforderungen an einen Lokale Agenda 21-Prozeß sehr wichtig, daß die Zusammensetzung desselben ausgewogen ist, d.h. die gesamte örtliche Gemeinschaft durch Vertreter darin repräsentiert ist. Das ist von Kommune zu Kommune verschieden, einen Anhaltspunkt liefert die folgende Auflistung: Akteure der Kommunalpolitik und -Verwaltung, Repräsentanten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die die verschiedenen Altersgruppen, Geschlechter usw. widerspiegeln, alle ortsansässigen Verbände, die Wirtschaft, Ver- und Versorgungsunternehmen und die Verkehrsbetriebe, Bildungseinrichtungen wie Universitäten und Volkshochschulen, und sonstige Interessengruppen (z.B. Sportvereine).¹⁸⁹ Die „Schwachstelle“ eines solchen Gremiums ist die Gefahr, daß dieses nur für die ohnehin organisierten Interessengruppen als Plattform dient und andere gesellschaftliche Gruppen darin nicht vertreten sind. Um diesem Problem zu begegnen, bedarf es einer gezielten Motivation von

¹⁸⁶vgl.: Fischer, Annett in: Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs a.a.O., S.29

¹⁸⁷Gremium= Gemeinschaft, beratende oder beschlußfassende Körperschaft; Ausschuß. Vgl.: DUDEN, Das Fremdwörterbuch a.a.O.

¹⁸⁸Foren oder Runde Tische lassen sich dadurch charakterisieren, daß in ihnen grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung stattfinden. Vgl.: Fischer, Annett: Ansätze für den Kommunikations- und Konsultationsprozeß zur Lokalen Agenda 21. In: Rösler, Cornelia 1998 a.a.O.,S.33. In diesen Gremien können „Meinungen ausgedrückt, Werte und gegensätzliche Ansichten diskutiert, Informationen ausgetauscht und verbreitet werden.“ Vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21 a.a.O., S.39

nicht-organisierten und benachteiligten Gruppen, sich ebenfalls im Agenda-Forum einzubringen.¹⁹⁰

Die wichtigsten *Funktionen* dieses Gremiums sind die genannte Repräsentation der Interessen der gesamten Kommune, sowie die Herbeiführung des geforderten Konsenses zwischen den Interessenvertretern. Des weiteren soll es Diskussionsstand und Ergebnisse in die örtliche Öffentlichkeit tragen.¹⁹¹

Neben der Einrichtung des Lokale Agenda-Gremiums ist es sinnvoll und zur Bearbeitung einzelner Handlungsfelder notwendig, weitere Beteiligungsgremien einzurichten, in denen unterschiedliche kommunikative Verfahren zur Anwendung kommen. Dazu bieten sich die folgenden *kommunikativen Ansätze* an:

Arbeitsgruppen und Fachforen, in denen in kleineren Gruppen zu einem bestimmten Themenbereich Handlungsvorschläge erarbeitet werden, die dann im oben angesprochenen übergeordneten Gremium eingebracht werden.¹⁹² In einigen Städten existieren bereits Bürgerforen (z.B. Heidelberger Verkehrsforum), die durchaus in den Agenda-Prozeß eingebunden werden können. Sie haben den Vorteil, auf einspielte und erprobte Strukturen und damit auf vielfältige Erfahrungswerte zurückgreifen zu können.¹⁹³

Zukunftswerkstatt: eine von Robert Jungk Anfang der 70er Jahre entwickelte Methode, um intuitiv-emotionales und rationales Lernen miteinander zu verbinden. Die Teilnehmer durchlaufen drei Phasen: Kritik-Phantasie-Verwirklichung. Das Ganze wird von einer Vor- und Nachbereitungsphase umrahmt.¹⁹⁴ Die Zukunftswerkstatt ist für Lokale Agenda 21-Prozesse gut geeignet, weil für das in der Praxis so schwierig zu verwirklichende Ziel „Nachhaltigkeit“ mit größerer Wahrscheinlichkeit als bei anderen Methoden neue Lösungswege „entdeckt“ werden.

Zukunftskonferenz: es handelt sich dabei um ein in Großbritannien und den USA bereits bei Lokale Agenda 21-Prozessen zum Einsatz gekommenes, neues Verfahren zur Bürgerbeteiligung. Das Klima-Bündnis schreibt dazu folgendes: „Zukunftskonferenzen sind dreitägige Ver-

¹⁸⁹vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21 a.a.O., S.39ff

¹⁹⁰vgl.: Bischoff, Ariane, Selle, Klaus, Sinnig, Heidi : Informieren, Beteiligen, Kooperieren, 1996, S.79

¹⁹¹vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21 a.a.O., S.42

¹⁹²vgl.: Zimmermann, Monika a.a.O., S.31

¹⁹³vgl.: Kuhn, Stefan und Zimmermann, Monika in: Informationen zur Raumentwicklung 2/3 1996: Lokale Agenda 21 für zukunftsbeständige Stadtentwicklung. S.166,167

¹⁹⁴vgl.: Janssen, Ulrike a.a.O., S.14 und folgendes Buch: Jungk, Robert/Müllert, Norbert R.: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. 1993.

anstaltungen, auf denen die TeilnehmerInnen eine kritische Bestandsaufnahme der Gegenwart durchzuführen, dann eine gemeinsame Vision einer idealen Zukunft erträumen und schließlich konkrete Handlungsvorschläge erarbeiten.“¹⁹⁵

Planungszellen: es handelt sich hierbei um ein vor etwa 25 Jahren von Prof. Dienel im Rahmen der Stadtsanierung entwickeltes Partizipationsmodell. „Planungszellen sind Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für eine begrenzte Zeit mit einer Vergütung der Tätigkeit von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen freigestellt sind, um - assistiert von ‘prozeßbegleitenden Fachleuten’ - Lösungen für vorgegebene, vorstrukturierte und lösbare Planungs- und Entwicklungsaufgaben zu erarbeiten.“¹⁹⁶ Der große Vorteil, gerade für einen Lokale Agenda 21-Prozeß liegt darin, daß bei diesem Verfahren auch passive oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen die gleiche Chance für eine Beteiligung haben.

Die erzielten Ergebnisse werden sodann in das eingangs beschriebene übergeordnete Lokale Agenda 21-Gremium eingebracht und liefern dort Lösungsvorschläge für das kommunale Handlungsprogramm Lokale Agenda 21.

Um in regelmäßigen Abständen die breite Öffentlichkeit über die Arbeit in den einzelnen Gremien zu informieren, bieten sich sog. „Bürgerversammlungen“ an. Hier können Anregungen eingebracht und Kritik geübt werden.¹⁹⁷ Vielleicht animiert es auch den ein oder anderen bisher nicht am Lokale Agenda 21-Prozeß interessierten Bürger, sich in Zukunft aktiv an diesem zu beteiligen.

Sinnvoll ist im Hinblick auf die Organisation des Agenda-Prozesses auch die Einrichtung einer nur dafür zuständigen Stelle (ähnlich Umweltschutzbeauftragter, Frauenbeauftragte) in der Verwaltung (z.B. „Büro Agenda 21“, wie es in Bonn genannt wird).¹⁹⁸ Diese hat die Funktion, den Gesamtprozeß kontinuierlich zu unterstützen, als Ansprechpartner für alle Beteiligten zu dienen, sowie den Informationsaustausch mit anderen Kommunen zu betreiben. Neben der Neuschaffung einer zuständigen Stelle besteht für die Organisation bzw. Koordination des gesamten Lokale Agenda 21-Prozesses auch die Möglichkeit dieses mindestens einer in der Verwaltung bereits arbeitenden Person zu übertragen. Entgegen vielen Beispielen aus der Praxis sollten das möglichst *keine* MitarbeiterInnen aus der Umweltverwaltung sein, um nach außen

¹⁹⁵Vgl.: Klima-Bündnis Rundbrief Nr. 16, 1997, S.15

¹⁹⁶Vgl.: Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinnig, Heidi a.a.O., S.65

¹⁹⁷vgl.: Janssen, Ulrike a.a.O., S14

¹⁹⁸vgl.: Germanwatch, Regionalgruppe Bonn: Watchbericht zukunftsfähiges Bonn, 1997, S.181

hin den Eindruck nicht noch weiter zu fördern, es handle sich bei der Lokalen Agenda 21 lediglich um Umweltthemen.¹⁹⁹

Da die Ziele und Maßnahmen auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21 im Konsens beschlossen werden sollen, ist die Frage einer erfolgreichen *Moderation*, insbesondere im übergeordneten Lokale Agenda-Gremium zur Bewältigung von naturgemäß auftretenden Konflikten²⁰⁰ von herausragender Bedeutung. Es sollte gerade zu Beginn des Agenda-Prozesses vermieden werden, sich in endlosen, nicht weiterführenden Diskussionen zu verlieren, denn solche Erfahrungen wirken sich sehr demotivierend auf alle Beteiligten aus und stellen den gesamten Prozeß von Anfang in Frage.²⁰¹

Zur Moderation ist festzuhalten, daß sie entweder von geeigneten Personen in der Verwaltung wahrgenommen werden kann oder von professionellen Moderatoren, die bereits Erfahrungen mitbringen. Dazu gibt es aus der Praxis folgende Erfahrung: „Eine externe Moderation hat sich in vielen Prozessen als sinnvoll erwiesen, weil die ModeratorInnen nicht lokal eingebunden oder parteiisch sind. Darüber hinaus sind lokale Kräfte häufig noch nicht in der Lage, die komplexen Probleme, die die Erstellung der Lokalen Agenda 21 beinhaltet, zu moderieren.“²⁰² Ebenso betont Mordhorst aus Hamburg, daß diese Moderations- und Managementrolle nicht von der Politik oder der Verwaltung übernommen werden sollen.²⁰³ (Das steht allerdings im Widerspruch zu Forderungen im „Aktionsplan von Lissabon“; vgl. Kap.3).

Die Moderatoren sollten, wie oben bereits erwähnt, Erfahrung mit Methoden der Konfliktbewältigung mitbringen. In der Fachsprache wird dabei von *Mediation* gesprochen. Bischoff definiert den Begriff folgendermaßen: „Mit Mediation (wörtlich übersetzt: ‘Vermittlung’) wird der Versuch bezeichnet, in Konfliktsituationen mit allen Beteiligten auf dem Verhandlungswege eine einvernehmliche Lösung zu finden.“²⁰⁴

Durch Mediation soll also der geforderte Konsens hergestellt werden. Inwieweit solche Vermittlungsverfahren im Hinblick auf eine Lokale Agenda 21 auch tatsächlich zum Erfolg führen,

¹⁹⁹vgl.: SPD Bundestagsfraktion: argumente a.a.O., S.86

²⁰⁰nach Max Weber wird sozialer *Konflikt* folgendermaßen definiert: Interessengegensatz und die daraus folgenden Auseinandersetzungen und Kämpfe Zwischen Individuen und Gruppen. Vgl.: Weber, Max: „Wirtschaft und Gesellschaft“, 1. Band, Kapitel 1: Soziologische Grundbegriffe.

²⁰¹vgl.: Bernhardt, Dörte in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.192

²⁰²vgl.: CAF/Agenda-Transfer: Erster kommunaler Workshop. Lokale Agenda 21-PionierInnen in Nordrhein-Westfalen.1996.S.16

²⁰³vgl.: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“. Kommissionsdrucksache 13/3b, S.29ff

²⁰⁴vgl.: Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinnig, Heidi a.a.O., S.75ff

kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden, weil dazu ausgewertete Erfahrungen fehlen.²⁰⁵ Theoretisch ist dazu noch anzumerken, daß es mit Sicherheit nicht immer möglich sein wird, in allen die Lokale Agenda 21 betreffenden Inhalten einen Konsens herzustellen. Letztendlich geht es auch darum, die Lokale Agenda 21 insgesamt im Konsens zu verabschieden, was durch das Schließen von Kompromissen zu Fragen einzelner Maßnahmen zum Erreichen der gewünschten Ziele (die im allgemeinen wesentlich weniger konflikträftig sind) erreicht werden kann.²⁰⁶ Allerdings sollte auf jeden Fall vermieden werden, wichtige Aspekte einfach auszuklammern oder sich auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zu einigen, da es dann unmöglich wird, in der Sache, also nachhaltigen und zukunftsbeständigen Stadtentwicklung, wirklich weiterzukommen.²⁰⁷

Hat man sich nun auf ein Handlungskonzept für die kommunale Entwicklung ins 21. Jahrhundert geeinigt, ist es für die *Wirksamkeit* des Dokumentes unbedingt erforderlich, dieses vom Gemeinderat beschließen zu lassen. Das stellt zweifelsohne eine große Hürde dar, zu der es in der BRD aber noch keine Erfahrungen gibt, weil, wie oben erwähnt, noch keine abgeschlossene Lokale Agenda 21 existiert, sondern nur Entscheidungen zu Einzelmaßnahmen, welche dann vergleichsweise einfach die politische Schwelle des Gemeinderats passieren können. Vermutlich wird es bei dieser Praxis in naher Zukunft bleiben, weil es den einfacheren und kurzfristig gesehen erfolgsversprechenden Weg darstellt.

8.1.2. Das Erfassen und Messen von Nachhaltigkeit durch Indikatoren

Als weiteres Problem erweist sich die Frage, wie Nachhaltigkeit gemessen werden kann. Bereits bei der Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 ist es erforderlich sich über geeignete *Indikatoren* zu informieren und diese in die Lokale Agenda 21 miteinzubringen. Indikatoren können als Kenngrößen, die den Ist- oder Sollzustand eines Systems abbilden, definiert werden.²⁰⁸ Zum Beispiel werden Bruttosozialprodukt oder Pro-Kopf-Einkommen als Indikatoren herangezogen, um Aussagen über den Wohlstand eines Landes machen zu können.²⁰⁹ Neben ökonomischen Indikatoren gibt es soziale (z.B. Krankenhausbetten pro 1000 Einwohner) oder Umweltindikatoren (z.B. Anteil der versiegelten Fläche).²¹⁰ Die *Subjektivität* der Indikatoren

²⁰⁵ vgl.: Zimmermann, Monika a.a.O., S.32

²⁰⁶ vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21 a.a.O., S:44

²⁰⁷ vgl.: ebda.

²⁰⁸ vgl.: Müller-Christ, Georg : Lachse als Meßinstrument. In : Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.58

²⁰⁹ vgl.: ICLEI: Lokale Agenda 21, Themenblatt, 1997, erste Seite

²¹⁰ vgl.: ebda.

liegt in ihrer Auswahl, d.h. in der Übereinkunft darüber, welche Indikatoren für Aussagen über den Zustand eines Systems herangezogen werden. Gerade wegen dieser Subjektivität ist es notwendig, die Bürger an der Ermittlung geeigneter Indikatoren zu beteiligen.²¹¹

Darüber hinaus kann man zwischen „harten“ und „weichen“ Indikatoren unterscheiden. Erste-re, z.B. Umweltindikatoren, wie sie schon seit längerem Verwendung finden, haben als Meßgrößen physische (stoffliche) Einheiten, die exakt in Zahlen gemessen werden können.²¹² Damit können Aussagen über Menge, Konzentration, Verteilung, Häufigkeit, Anteil etc. eines bestimmten Vorkommens (z.B. Luftschadstoffe) gemacht werden.²¹³ Ihr entscheidender Nachteil liegt darin, daß sie sich nur bedingt zur Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene eignen, was damit begründet werden kann, daß diese Art von Indikatoren nur wenig Bezug zum individuellen Verhalten der einzelnen Bürger haben, sowie durch Laien nicht ohne weiteres zu interpretieren sind.²¹⁴ Aber gerade das muß ja im Zuge einer breiten Bürgerbeteiligung, die wie gesagt auch die Auswahl von Indikatoren einschließt, gewährleistet sein.

Als Alternative bieten sich die oben genannten „weichen“ Indikatoren an, Christ spricht von „bildlich-subjektiven“ Indikatoren. Es geht dabei um die Entwicklungen von Indikatoren, „an deren Ausprägungen die Bürger selbst in ihrem Alltag feststellen können, ob sich eine Stadt oder eine Region in einem nachhaltigen Entwicklungsprozeß befindet.“²¹⁵ Ein gutes Beispiel für solch einen Indikator ist jener der Stadt Seattle (USA), der die Umweltqualität der Stadt unter anderem daran mißt, wieviele Wildlachse es in den dortigen Gewässern gibt. Dieser Indikator ist für die gesamte Bevölkerung nachvollziehbar, er mißt eine ökologisch relevante Größe, nämlich die Sauberkeit des Wassers und er dient voraussichtlich der breiten Akzeptanz politischer Maßnahmen, die mit persönlichen Einschränkungen verbunden sein können, weil die Notwendigkeit dieser Maßnahmen unmittelbar nachvollziehbar sind.²¹⁶ So ist es neben dem ökologischen auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich notwendig, vormals „harte“ Indikatoren in bildlich-subjektive Indikatoren zu übersetzen.

Damit ist allerdings noch nicht das Problem gelöst, wie Nachhaltigkeit *insgesamt*, mittels geeigneter Indikatoren gemessen werden kann. Es kann hier also nicht mehr um die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren gehen, sondern um die gesamte Palette der ausgewählten Indi-

²¹¹vgl.: Müller-Christ, Georg in: Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.61

²¹²vgl.: Müller-Christ, Georg in.: Politische Ökologie Nr. 52 a.a.O., S.58

²¹³vgl.: ICLEI: Themenblatt, 1997 a.a.O., zweite Seite

²¹⁴vgl.: ebda.

²¹⁵Vgl.: Müller-Christ, Georg a.a.O., S.59

katoren für gewünschte Zielzustände (vgl. auch Problem Nr 6: "Zielkonflikte"), die sich in vielen Fällen nicht oder nur sehr schwer, gleichzeitig zu realisieren sind.²¹⁷ Vorgeschlagen wird neben den Ideen im in der Anmerkung genannten Projekt, auf das hier nicht näher eingegangen werden kann, die Aufstellung von sog. „Verbindenden Indikatoren“, die dazu dienen sollen, die für eine nachhaltige Entwicklung wesentlichen Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Aktivität und ihren sozialen und ökologischen Auswirkungen beschreiben und bewerten zu können. Sie messen also nicht nur eine Dimension der Nachhaltigkeit, sondern verbinden diese miteinander. Konkret könnte ein solcher Indikator lauten: „Flächenverbrauch pro Arbeitsplatz“.²¹⁸

In diesem Zusammenhang ist abschließend zu betonen, daß es für die tatsächliche Messung von Nachhaltigkeit wichtig ist, besonderen Wert auf die Zusammenstellung des gesamten Indikatorensystems zu legen, da sonst die geforderte Ausgewogenheit sozialen, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte nicht erreicht werden kann.

8.2. Wie kann dem Problem der mangelnden Unterstützung und Hilfestellung begegnet werden?

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, fühlen sich die Kommunen bei dem an sie gerichteten Auftrag, die Agenda 21 auf kommunaler Ebene umzusetzen, weitgehend allein gelassen. Die Folge sind Informationsdefizite und fehlende finanzielle Unterstützung.

In diesem Teil der Arbeit geht es darum herauszustellen, was auf anderen staatlichen, aber auch nicht-staatlichen Ebenen getan werden könnte und sollte, um diesem Problem zu begegnen. Des weiteren werden Vorschläge unterbreitet, wie die Kommunen selbst zur Lösung dieses Problems beitragen können. Auf Fragen der Finanzierung wird in Punkt 4 dieses Kapitels näher eingegangen.

Fast übereinstimmend wird in der Literatur die Einrichtung einer bundesweiten, aber auch landesweiter, Informations- und Beratungsstelle(n) gefordert, damit nicht jede Kommune das Rad neu erfinden muß. Wie im Vergleich mit England zu beobachten ist, hat sich dort eine solch zentrale Stelle (vgl. Kap.6) als eine gute Unterstützung zur Beschleunigung des Lokale Agenda

²¹⁶vgl.: ebda.

²¹⁷An dieser Stelle sei auf ein diese Problematik behandelndes Projekt verwiesen: Diefenbacher, Hans/Karcher, Holger/Stahmer, Carsten/Teichert, Volker: Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich, Ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren. Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg, 1997.

²¹⁸vgl.: ICLEI, Themenblatt, 1997, a.a.O., dritte Seite

21-Prozesses erwiesen. Diese zentrale Stelle(n) können „die Kommunen zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 motivieren und im weiteren Prozeß unterstützen, sei es durch Materialien zur Anleitung, durch Fortbildungsveranstaltungen (...) oder durch Lobbyarbeit zur Veränderung nationaler Rahmenbedingungen für eine zukunftsbeständigere Politik vor Ort.“²¹⁹ Dabei wirkt sich die Ausbreitung der neuen Medien (Internet, Mailboxen) sehr vorteilhaft auf den Informationsaustausch aus, weil der Zugriff auf Informationen erheblich beschleunigt wird.²²⁰ Eine solch unterstützende Stelle steht meiner Einsicht nach nicht der bereits vorhandenen Vielfalt der gegenwärtigen Ansätze gegenüber, denn es geht nicht um Vereinheitlichung, sondern um Unterstützung. Auch ist es kein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, da für diese Stelle nicht die Befugnis vorgesehen ist, allgemeinverbindliche Regelungen zum Lokale Agenda 21-Prozeß zu erlassen und durchzusetzen.²²¹ So sahen es auch die Kommunen bei der Anhörung der Enquete-Kommission, wie die Woche im Bundestag schreibt: „eine strikte Reglementierung wolle man in den Kommunen natürlich nicht, aber Hilfestellung sei notwendig (...).“²²²

Es scheint, daß der politische Wille von Bund und Ländern fehlt, Lokale Agenda 21-Prozesse auf materieller, aber auch ideeller Basis zu unterstützen, denn es wird noch nicht einmal viel darüber geredet. Hier liegt es auch an den Kommunen, sich für die an sie seitens der Bundesregierung (denn diese hat die Agenda 21 in Rio de Janeiro unterschrieben) herangetragenen Aufforderung, an einer Lokalen Agenda 21 zu arbeiten, mehr Gehör zu verschaffen als bisher - am besten durch Forderungen, die durch die kommunalen Spitzenverbände ausgesprochen werden.

Eine Art Selbsthilfe der Kommunen besteht darin, von sich aus die Initiative für einen Erfahrungsaustausch zu ergreifen und sich zumindest mit den Nachbargemeinden auszutauschen und gegenseitig zu unterstützen. Das hat darüber hinaus den Vorteil, daß dadurch Synergieeffekte erzielt werden können, weil Wirtschaftsräume oder ökologische Einheiten oftmals nicht mit den Gemeindegrenzen zusammenfallen und ohnehin besser als Gesamtheit betrachtet werden sollten.²²³

²¹⁹vgl.: Kuhn, Stefan in: Kuhn, Stefan/Suchy Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.) a.a.O., S.17

²²⁰vgl.: Kommune 1/1997 a.a.O., S.21

²²¹vgl.: ebda., S.17,18

²²²vgl.: Woche im Bundestag a.a.O.

²²³vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21 a.a.O.,S.35

8.3. Überwindung struktureller Hemmnisse in den Kommunen

Die Ansätze zur Überwindung struktureller Hemmnisse gliedern sich in zwei Teile:

a) Es wird ein Vorschlag unterbreitet, wie vorübergehend in den vorhandenen Strukturen gearbeitet werden kann - denn man darf momentan angesichts der Dringlichkeit der Probleme und des relativ späten Starts der Lokale Agenda 21-Prozesse in der BRD, nicht darauf warten, bis strukturelle Reformen in der kommunalen Verwaltung flächendeckend verwirklicht werden.

b) Es werden die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Verwaltungsreform den Erfordernissen an eine Lokale Agenda 21 gegenübergestellt, da von vielen Kommunen gefordert wird, daß eine Verwaltungsreform mit der Umsetzung der Lokale Agenda 21 einhergehen müsse.²²⁴

Im Falle von Zielkonflikten werden Vorschläge zu deren Auflösung unterbreitet.

Der unter a) vorgesehene Vorschlag richtet sich auf Elemente der sog. „kooperativen Verwaltung.“ Diese zielt auch auf strukturelle Veränderungen, die an dieser Stelle ausgeklammert werden sollen. „Kooperative Verwaltung“ bedeutet, daß diese nach außen hin offen ist für die Auseinandersetzung und den Konsens mit den Bürgern, sowie intern sektorales und lineares Denken, durch übersektorales und ganzheitliches Planen und Handeln ersetzt.²²⁵ Um das zu erreichen ist es sinnvoll, wenn die MitarbeiterInnen der Verwaltung z.B. in Verhandlungsmanagement, Moderation, Mediation und flexiblem Verwaltungshandeln weitergebildet werden, um so eine fruchtbare Kooperation zwischen Bürgern und Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung bewerkstelligen zu können.²²⁶ Auch müssen sich diese Weiterbildungsmaßnahmen darauf richten, das nötige Bewußtsein für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zu schaffen, um eventuell auch zur Generierung eigener Ideen der Mitarbeiter zur praktischen Überwindung von Ressortgrenzen beizutragen.

Eine weitere, aber nur vorübergehende Möglichkeit (da man mit dieser Vorgehensweise nicht allen Anforderungen an eine Lokale Agenda 21 gerecht werden kann), innerhalb der bestehenden Strukturen eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung zu forcieren besteht darin, den in vielen Kommunen bestehenden Ämtern, Abteilungen und Stabsstellen für Stadtentwicklung die Forderung zu übertragen, bei ihrer Arbeit gleichzeitig und gleichmäßig ökonomische, ökologische und soziale Ziele zu berücksichtigen.²²⁷ Insbesondere dort, wo die Stadtentwicklungspla-

²²⁴vgl.: Gefäller, Norbert in: Die Neue Verwaltung 2/97: Kommunen und nachhaltige Entwicklung, S.15

²²⁵vgl.: CAF/agenda-Transfer: Erster kommunaler Workshop a.a.O., S.15,16

²²⁶vgl.: Hill, Hermann: Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit. In: die innovative Verwaltung 4/97, S.35

²²⁷vgl.: ebda.

nung als Stabsstelle eingerichtet ist, können die Ressortgrenzen leicht überwunden werden, weil diese Stelle Zugang zu allen Abteilungen der Verwaltung hat.²²⁸

Im Teil b) soll es zunächst darum gehen, die Grundzüge der angestrebten Reformen in der Verwaltung darzustellen, um nachfolgend Widersprüche, Übereinstimmungen und Möglichkeiten der Integration beider Konzepte zu prüfen.

Insgesamt sind die Reformansätze unter dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung²²⁹ zu sehen, weil „sich der bestehende Verwaltungsapparat als dauerhaft kaum finanzierbar und unangepaßt an heutige Anforderungen erwiesen hat.“²³⁰ Daraus resultiert die Forderung, die gesamte Verwaltung am Vorbild eines Unternehmens auszurichten. In diesem Unternehmen wird das Verwaltungshandeln als Produkt betrachtet, das möglichst nachfrageorientiert und kostengünstig angeboten werden soll.²³¹ Das impliziert die Definition des Bürgers als Kunden, der nun als „König“ und nicht mehr als Bittsteller betrachtet werden soll. Die offensichtlichen Mängel dieser Analogie seien an dieser Stelle vernachlässigt, weil sie nicht im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 zu sehen sind. Des weiteren wird eine klare Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung gefordert, d.h. der Rat bestimmt nur noch die Zielvorgaben und der Verwaltung bleibt deren Erreichung überlassen.²³² Es werden neue Managementmethoden innerhalb der Verwaltung vorgesehen, unter anderem resultierend aus dem Abbau von Hierarchieebenen, an deren Stelle dezentral verantwortliche Fachbereiche treten. Schließlich soll die Verwaltung auf ein für sie entwickeltes Leitbild hin ausgerichtet werden.²³³ Nun sollen die dargestellten Komponenten der Verwaltungsreform im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 kritisch betrachtet werden.

Zu den Forderungen nach Effizienz und der folgerichtigen Ausrichtung an dem Vorbild eines Unternehmens ist festzustellen, daß sich dies zunächst nicht mit den Anforderungen nach Orientierung am Leitbild der Nachhaltigkeit vereinbaren läßt, weil das gesamte Verwaltungshandeln einseitig auf den Aspekt der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet wird und somit die anderen Kom-

²²⁸vgl.: Kuhn, Stefan u.a.: „Generation 21“ der Stadtentwicklungsplanung: Zukunftsbeständige Stadtentwicklung durch Lokale Agenda 21? a.a.O., S.126

²²⁹Die Effizienz bezieht sich im Gegensatz zur Effektivität nicht nur auf den Zielerreichungsgrad, sondern zusätzlich auf die eingesetzten Mittel (Ziel-Mittel-Verhältnis).

²³⁰vgl.: Stark, Susanne a.a.O., S.39

²³¹vgl.: Stark, Susanne in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.221

²³²vgl.: Kopatz, Michael in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.238

²³³vgl.: Stark, Susanne in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.221

ponenten der Nachhaltigkeit keine Beachtung finden. Allerdings kann dieser Widerspruch teilweise aufgelöst werden, wenn die Leistungen und die damit verbundenen Kosten der Verwaltung nicht nur kurzfristig, sondern im Hinblick auf die langfristigen Auswirkungen und damit eingesparte Kosten betrachtet werden. Zum Beispiel können Investitionen in den vorsorgenden Umweltschutz²³⁴ als langfristig vermiedene Kosten in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen miteinfließen.²³⁵ Trotz der Einfachheit, Überzeugungskraft und dem Bekanntheitsgrad dieser Überlegung muß darauf hingewiesen werden, daß sie in der BRD bisher leider kaum Beachtung findet. Vielleicht eröffnet sich aber gerade auf lokaler Ebene die Chance, das zu ändern.

Die Betrachtung des Bürgers als Kunden und damit als Konsumenten öffentlicher Leistungen, ist keinesfalls mit dem geforderten Konsultationsprozeß über die nachhaltige Entwicklung der Kommune vereinbar. Stark schreibt dazu: „Öffentliche Aushandlungsprozesse über Entwicklungsrichtungen und -wege des Gemeinwesens sind in ein solches Kundenmodell nicht integrierbar. Der Lern- und Entwicklungsprozeß, der im Agenda 21-Prozeß eine herausragende Rolle spielt, um die erforderlichen Veränderungen zu bewirken, findet in einem verstärkt betriebswirtschaftlich-kundenorientiert ausgerichteten Verwaltungsapparat keine ausreichende Berücksichtigung.“²³⁶ Zugleich bietet Stark eine eventuelle Vorgehensweise an, um auch diesen Widerspruch aufzulösen, nämlich die Forderung nach der Erfüllung des Leitbildes der Nachhaltigkeit als Dienstleistungsforderung bzw. Kundenwunsch der Bürger zu betrachten. Dieser Kundenwunsch sollte einmal festgelegt werden und die Verwaltung verpflichten, sich künftig daran zu orientieren.²³⁷

Zur geforderten Trennung von Politik und Verwaltung ist im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 zu urteilen, daß dies nicht unbedingt deren Anforderungen im Wege stehen muß, da bei der Umsetzung der von der Politik vorgegebenen Ziele, die sich genauso wie im derzeitigen noch vorherrschenden Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung mehr oder weniger an die Vorgaben einer zu erarbeitenden Lokalen Agenda 21 ausrichten können, ebenso die Frage der Bürgerbeteiligung der Verwaltung bei der Suche nach geeigneten Maßnahmen zum Erreichen der Ziele offen bleibt. Zu befürchten ist jedoch, daß die dargestellten Möglichkeiten der Bür-

²³⁴ das Vorsorgeprinzip, als ein weiteres Prinzip der Umweltpolitik, basiert auf der Einsicht, daß sich Umweltpolitik nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schädler erschöpft, sondern daß es sinnvoller und kostensparender ist, Umweltbeeinträchtigungen von vornherein zu vermeiden. (Vgl. Holtmann, Everhard a.a.O., S.637)

²³⁵ vgl.: Stark, Susanne: Hemmnisse, Risiken, Chancen a.a.O., S. 40,41

²³⁶ vgl.: ebda., S.41,42

²³⁷ vgl.: Stark, Susanne in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.223

gerbeteiligung eher nicht zum Tragen kommen, weil dieser Reformvorschlag, durch den Wegfall von Kompetenzen des Gemeinderats auch darauf ausgerichtet ist, die lokale Demokratie zu schwächen.²³⁸

Während sich die drei bis jetzt behandelten Komponenten der Verwaltungsreform eher negativ auf Lokale Agenda 21-Prozesse auswirken, geschweige denn die gewünschten Lösungen für Probleme, die innerhalb der Verwaltung zu suchen sind, liefern, sieht es bei den folgenden Ansätzen besser aus.

Bei den neuen Managementmethoden sei hier zunächst das Qualitätsmanagement herausgegriffen, das darüber wachen soll, ob den Zielen, Maßnahmen und Zeitvorgaben einer Lokalen Agenda 21 auch entsprochen wird. Stark spricht von einer Art strategischen Controllings, mit einer klaren Bewertungsmatrix und Sanktionsvorgaben bei Nichteinhaltung der gesetzten Ziele.²³⁹ Des Weiteren sind neue Managementmethoden hinsichtlich des Führungsstils gefordert, resultierend aus der Abflachung der Hierarchien. Konkret muß das bedeuten, daß sich der in der Verwaltung vorherrschend autoritäre Führungsstil hin zu einem kooperativen Führungsstil entwickeln wird, mit der Folge, daß den einzelnen Mitarbeitern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Spielraum bleibt, ihr Kreativitätspotential auszuschöpfen und sie damit besser in Lage sind, konstruktive Ideen zur Umsetzung des Leitbilds Nachhaltigkeit zu entwickeln. Unterstützt wird dieses Kreativitäts- und damit auch Problemlösungspotential durch Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen,²⁴⁰ welche durch die genannte Abflachung der Hierarchien gefordert sind, weil dadurch dem einzelnen Mitarbeiter ein größeres und meist auch anspruchsvolleres Aufgabengebiet übertragen wird. Durch die in Kapitel 28.3 der Agenda 21 geforderte und im Lissabonner Aktionsplan (vgl. Kap. 3) nochmals betonte führende Rolle der Kommunalverwaltung im gesamten Lokale Agenda 21-Prozeß, kommt der Mitarbeiterqualifikation eine große Bedeutung zu, weil der Erfolg des Lokale Agenda 21-Prozesses in hohem Maße durch das Qualifikationsniveau des Verwaltungspersonals abhängig ist.

Ebenso müßten sich die dezentral organisierten Fachbereiche mit eigener Ressourcenverantwortung und einem insgesamt festzustellenden Zuwachs an Kompetenzen positiv auf Lokale Agenda 21-Prozesse auswirken, weil es ganzheitlichere Problemlösungsbearbeitung zuläßt und

²³⁸ vgl.: Kopatz, Michael in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S.238

²³⁹ vgl.: Stark, Susanne in: Evangelische Akademie Loccum 24/97 a.a.O., S. 223

²⁴⁰ vgl.: Hill, Hermann a.a.O., S.36 und Fischer, Annett in: Evang. Akad. Loccum 24/97 S.216ff

somit das starre Denken in Ressortgrenzen zumindest teilweise überwunden werden kann, was für die Verwirklichung von Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe unbedingt erforderlich ist.²⁴¹

Die Ausrichtung der Verwaltung auf ein bestimmtes Leitbild, ist als große Chance für den Lokale Agenda 21-Prozeß zu sehen, wenn es gelingt, dieses Leitbild auf Nachhaltigkeit hin auszurichten.²⁴² Natürlich zeigt die Einigung auf ein entsprechendes Leitbild nur Wirksamkeit, wenn es uneingeschränkt als strategisches Ziel von allen kommunalen Akteuren anerkannt wird, was durch die geforderten Verfahrensweisen wie Konsultationen und Konsens eines Lokalen Agenda 21-Prozesses am ehesten zu erreichen ist.

Insgesamt läßt sich als Ergebnis obiger Gegenüberstellung von Verwaltungsreform und Lokaler Agenda 21 festhalten, daß die Veränderungen, die durch die Verwaltungsreform erzielt werden, die Implementierung von Lokale Agenda 21-Prozessen besser ermöglichen, als der Status quo.

8.4. Vorschläge zur Finanzierung Lokaler Agenda 21-Prozesse mit Bezugnahme zum Kostenfaktor Personal

Hier kann man drei verschiedene Möglichkeiten unterscheiden, wie trotz der angespannten Haushaltslage Lokale Agenda 21-Prozesse durchgeführt werden können:

a) durch den effizienteren oder veränderten Einsatz vorhandener finanzieller Mittel:

der Lokale Agenda 21-Prozeß, so wird in diesem Zusammenhang behauptet, basiere auf der Nutzung vorhandener Ressourcen, also auch Geld.²⁴³ Als Beispiele vorhandene Ressourcen besser zu nutzen und damit Kosten einzusparen, können folgende Vorschläge dienen: sich stärker das ehrenamtliche Engagement der aktiven Gruppen, Verbände und Einzelpersonen im Lokale Agenda 21-Prozeß zunutze machen, womit insbesondere das Problem der Finanzierung zusätzlichen Personals entschärft werden kann²⁴⁴ oder, für den Auftakt des Prozesses, bereits geplante Veranstaltungen nutzen, um das Thema an die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen heranzutragen. Auch kann der Bürgersachverstand genutzt werden, der in manchen Fällen sogar teure Gutachten ersetzen könnte.²⁴⁵

²⁴¹vgl.: ebda.

²⁴²vgl.: Stark, Susanne in: Evang. Akad. Loccum 24/97 a.a.O., S.221

²⁴³vgl.: Kuhn, Stefan in: Garten und Landschaft a.a.O., S.10

²⁴⁴vgl.: Watchbericht zukunftsfähiges Bonn a.a.O., S.22

²⁴⁵vgl.: Fischer, Annett/Rösler Cornelia: Lokale Agenda: Kommunen aktiv für die Zukunft, herausgegeben von der EXPO 2000 Hannover GmbH und Niedersächsischem Städtetag, 1997, S.26

Des weiteren gelte es, die kommunale Entwicklung so umzustrukturieren, daß sie zukunftsbeständig wird.²⁴⁶ An anderer Stelle wird vom sog. „Umtopfen“ finanzieller Mittel gesprochen.²⁴⁷ Schließlich können die knappen finanziellen Mittel dazu Anlaß geben, über die Kosten-Nutzen-Verhältnisse verschiedener Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit neu nachzudenken und damit eventuell einen effizienteren Mitteleinsatz erreichen.²⁴⁸

b) durch Zuschüsse:

zwar wird die Lokale Agenda 21 finanziell nicht direkt gefördert (außer in NRW), aber es besteht die Möglichkeit für beschlossene Maßnahmen, etwa zum Klimaschutz oder zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit, Bundesmittel oder EU-Mittel zu beantragen.²⁴⁹ Auch gibt es Mittel zur nachhaltigen Städtebauförderung.²⁵⁰

c) die Kosten-Nutzen-Überlegungen langfristig zu betrachten

da, wie oben gesagt, zusätzliche Kosten auf die Kommunen vom Beginn des Prozesses bis zur Umsetzung der Maßnahmen zukommen werden, die durch die Vorschläge bei a) teilweise aufgefangen werden können, gilt es diese Kosten im langfristigen Kontext zu betrachten. Dabei muß man so etwas wie den aus der Privatwirtschaft bekannten „return of investment“ betrachten und in seine Überlegungen miteinbeziehen.²⁵¹ Das ist für einzelne Maßnahmen noch relativ leicht zu ermitteln, weil in Geldwerten übersetzbar, wohingegen der gesamte Lokale Agenda 21-Prozeß nicht exakt meßbar ist, was die Kosten-Nutzen-Analyse zwar erschwert, aber nicht gänzlich unmöglich macht. Auf jeden Fall sollte bei diesen Analyse berücksichtigt werden, daß durch heutige Investitionen möglicherweise viele ansonsten auf uns zukommende künftige Probleme vermieden werden, die ansonsten zu einem späteren Zeitpunkt wahrscheinlich erheblich höhere Kosten verursacht hätten, als heutige präventive Maßnahmen.

Zum Kostenfaktor Personal ist abschließend noch darauf hinzuweisen, daß auch hier eine langfristige Perspektive eingenommen werden sollte. Denn einer Mehrbelastung der Verwaltung durch Initiierung, Koordinierung und aktiver inhaltlicher Mitarbeit im Lokale Agenda 21-

²⁴⁶vgl.: Kuhn, Stefan in: Garten und Landschaft, 9/97 a.a.O., S.10

²⁴⁷vgl.: CAF/Agenda-Transfer : Erstes kommunales Seminar, Schritt für Schritt-das Erarbeiten der lokalen Agenda 21 vor Ort, 1997, S.17

²⁴⁸vgl.: Fischer, Annett in : Evang. Akad. Loccum 24/97 a.a.O., S.219

²⁴⁹vgl.: Kuhn, Stefan in: Garten und Landschaft a.a.O., S.10

²⁵⁰vgl.: CAF/Agenda-Transfer. Erster kommunaler Workshop a.a.O., S.17

²⁵¹vgl.: SPD-Bundestagsfraktion, argumente a.a.O., S. 86

Prozeß steht eine Entlastung bei der Suche nach Problemlösungen und bei der Umsetzung der Maßnahmen gegenüber.²⁵²

8.5. Möglichkeiten dem drohenden Abbruch eines Lokale Agenda 21-Prozesses zu begegnen

Letztendlich dienen die nachfolgenden Empfehlungen allesamt dazu, die *Motivation*²⁵³ der Beteiligten aufrechtzuerhalten oder besser noch, zu erhöhen, um diese in Engagement münden zu lassen. Durch die fehlende Rechtsverbindlichkeit eine Lokale Agenda 21 aufzustellen, ist die Motivation der Akteure vor Ort der entscheidende Faktor, dieses Ziel zu erreichen. Wollen die Akteure in einer Kommune aus eigenem Antrieb eine erfolgreiche Weiterführung des Lokale Agenda 21-Prozesses, so können der Wechsel des Oberbürgermeisters oder die zeitliche Entfernung der Konferenz in Rio de Janeiro, nicht mehr Auslöser für den Stillstand des Prozesses sein.

Zunächst zeigt die Erfahrung mit Energie Tischen, die stellvertretend für die oben genannten Foren und Arbeitskreise stehen können, daß Motivation durch die Erarbeitung der geforderten konsensualen Lösungen erreicht werden kann, aus denen alle Beteiligten einen Nutzen ziehen. (Sonst würden sie dem Konsens nicht zustimmen). Dieser Nutzen kann sowohl ideeller als auch ökonomischer Art sein.²⁵⁴

Ebenso kann Motivation erzeugt werden, wenn die Lokale Agenda 21 „als Ausgangspunkt drängende Probleme und Alltagsorgen vor Ort aufgreift, z.B. eine örtlich/regionale Strukturkrise, fehlende Entwicklungsperspektiven der Kommune, Arbeitslosigkeit/Lehrstellenmangel, Verkehrsprobleme.“²⁵⁵

Weiterhin kann Motivation und Engagement dadurch erzeugt werden, wenn konkrete Projekte direkt umgesetzt werden.²⁵⁶ Zwar ist dieses Vorgehen nicht ganz den oben beschriebenen Anforderungen an den Lokale Agenda 21-Prozeß entsprechend (vgl. Kap. 4), da Aufstellung der Lokalen Agenda 21 und Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen nacheinander erfolgen sollten, trotzdem mag einer solcher „Verstoß“ gerechtfertigt sein, wenn er dazu dient, dem

²⁵²vgl.: ebda., S.94

²⁵³ Motivation geht auf das lateinische *movere* (=bewegen) zurück und soll Aufschluß geben über die Beweggründe des Handelns und Verhaltens eines Menschen. Vgl.: Staehle, Wolfgang: Management, 1991, S.200

²⁵⁴vgl.: Meister, Hans-Peter u.a.: Energie-Tische - Ein Modell der Partizipation im kommunalen Umweltmanagement. In: Evang. Akad. Loccum 24/97, S.273

²⁵⁵vgl.: SPD-Bundestagsfraktion, argumente a.a.O., S.94

²⁵⁶vgl.: Misiek, Claudia: Kiel macht ernst mit der Agenda 21. In: Demokratische Gemeinde 2/98, S.24

leicht zu erweckenden Eindruck eines Agenda Forums o.ä., als reinem „Debattierklub“ weltfremder Idealisten mit lediglich schönen Plänen, entgegenzutreten. Außerdem spricht für dieses Vorgehen, daß man die „Gunst der Stunde“, z.B. bereitgestellte Fördermittel, nutzen sollten, anstatt zu warten bis das gesamte Dokument Lokale Agenda 21 erstellt ist und zu diesem Zeitpunkt möglicherweise leer ausgehen. Bei einem schnellen Umsetzen von Maßnahmen ist es dennoch sehr wichtig, daß sich die Akteure immer wieder vor Augen halten, daß diese vereinzelten Aktivitäten noch keine „fertige“ Lokale Agenda 21 darstellen.

8.6. Möglichkeiten mit den bereits in der Agenda 21 angelegten Zielkonflikten auf lokaler Ebene umzugehen

Bevor Überlegungen angestellt werden, wie man mit diesem Problem des Zielkonflikts umgehen kann, ist es in einem Lokale Agenda 21-Prozeß wichtig, auf die Ursache dieses Zielkonflikts hinzuweisen und allen Beteiligten bewußt zu machen - darauf nämlich, daß zwischen den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Sozialem und anderen Ländern der Erde eine gegenseitige Abhängigkeit besteht, was bedeutet, daß keiner dieser Bereiche verfolgt werden kann, ohne die anderen ebenfalls zu tangieren.²⁵⁷

Wie bereits in der Problemdarstellung erwähnt, kann es hier nicht um eine vollkommene Auflösung von bestehenden Zielkonflikten gehen, sondern um die gleichzeitige Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Ziele bei allen politischen Entscheidungen. Hier wiederum kann nicht eine völlige Gleichbehandlung der Ziele angestrebt werden, denn das ist nur in den seltensten Fällen möglich, sondern es gilt bei politischen Entscheidungen von vornherein zu versuchen, sich auf eine Alternative zu einigen, die möglichst alle genannten Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt, ohne dabei das eigentliche Ziel, um das es anfänglich bei der politischen Entscheidung ging, aus den Augen zu verlieren.

Diese Überlegungen und Forderungen sollten sich die Beteiligten in einem Lokale Agenda 21-Prozeß zunächst vor Augen führen, bevor sie vor der Verwirklichung der Nachhaltigkeit sofort „kapitulieren“, d.h. als nichtverwirklichbar einstufen und somit den Erfolg von vornherein ver-eiteln.

²⁵⁷vgl.: Teichert, Volker/Stahmer, Carsten/Karcher, Holger/Diefenbacher, Hans in: Politische Ökologie a.a.O., S.55

Nach diesen theoretischen Überlegungen ist es im konkreten Lokale Agenda 21-Prozeß sinnvoll, sich anfangs auf solche Projekte zu konzentrieren, die anstatt schwer aufhebbarer Zielkonflikte die Integration der verschiedenen Ziele ermöglichen. Solche Projekte motivieren und zeigen zugleich beispielhaft auf, wie das Prinzip der Nachhaltigkeit erfolgreich verwirklicht werden kann. So zu erzielende Lerneffekte ermöglichen auch bei anderen Projekten, diese im Sinne der Nachhaltigkeit auszugestalten.

Stellvertretend für andere Beispiele, soll an dieser Stelle ein mögliches Projekt aus dem Bereich Klimaschutz (= Reduzierung des Energieverbrauchs) die gleichzeitige Erreichung von Zielen verdeutlichen: meist wird darin nur die Verfolgung des Umweltzieles gesehen, die Erdatmosphäre nicht noch weiter mit Kohlendioxid zu belasten und damit dem sog. Treibhauseffekt entgegenzuwirken. Auf andere Bereiche scheinen sich solche Maßnahmen zunächst negativ auszuwirken: weil es Geld kostet, wird der kommunale Haushalt belastet, angesichts der angespannten Haushaltslage könnte das entweder zu Kürzungen an anderer Stelle oder zur Erhöhung der kommunalen Steuern führen und brächte damit wirtschaftlich und sozial negative Auswirkungen mit sich. Aber es ist auch möglich mit einer Klimaschutzmaßnahme positive Effekte im sozialen und wirtschaftlichen Bereich zu erzielen: da neue Technologien zum Einsatz kommen oder bestehende verbessert werden müssen, ist die kommunale Wirtschaft gefordert, dem nachzukommen. Dadurch werden wiederum Arbeitsplätze gesichert oder es entstehen sogar Neue. Betrachtet man die eingeleiteten Maßnahmen langfristig, so sind die anfänglichen zusätzlichen Haushaltsmittel nach einigen Jahren amortisiert und bringen in der Folge eine finanzielle Entlastung für die Kommunen.²⁵⁸

8.7. Zu den schlechten Rahmenbedingungen:

Hierzu kann kein Lösungsvorschlag unterbreitet werden, sondern letztlich nur ein Appell an Gesetzgeber in Bund und Ländern, bei der Ausgestaltung ihrer Politik ebenso auf Nachhaltigkeit zu achten, wie das von den Kommunen gefordert wird.²⁵⁹

Das bedeutet konkret, daß die rechtlichen Regelungen von Bund und Ländern dahingehend geändert werden und bei neuen rechtlichen Vorhaben die Auswirkungen im Hinblick auf Nachhaltigkeit viel stärker berücksichtigt werden, als das in der Vergangenheit der Fall gewesen

²⁵⁸vgl. Stark, Susanne a.a.O., S.47,48 und Queitsch, Peter: Kommunale Agenda 21, Klimaschutz, Arbeitsplätze, kommunale Finanzmittel in: Stadt und Gemeinde 12/1997, S.392ff

²⁵⁹vgl.: Kuhn, Stefan in: Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika a.a.O., S.18

ist.²⁶⁰ Es ist zu vermuten, daß dieser Forderung nur bei geänderten politischen Verhältnissen nach dem 27. September 1998 nachgekommen wird!

Als Fazit zu Kapitel 8 kann festgehalten werden, daß es für die Entwicklung der Lokalen Agenda 21 keinen theoretisch ableitbaren Königsweg geben kann, sondern es sind vor Ort die jeweils passenden Lösungen zu finden.²⁶¹

Weiterhin wird durch die Vielzahl der erläuterten Probleme deutlich, daß trotz des in der BRD verfügbaren Handlungsspielraums der Kommunen, dem oben erläuterten Anspruch an einen Lokale Agenda 21-Prozeß nur schwer Folge zu leisten ist.

²⁶⁰vgl.: Peil, Eckehart : Statement zur Lokalen Agenda 21, in: Evang. Akad. Loccum a.a.O., S.88

²⁶¹vgl.: Seeling, Stefan: Lokale Agenda 21: "Es gibt keinen Königsweg". In: Kommunalpolitische Blätter 11/97 S.974 und Wissenschaftsladen Bonn e.V. (Hrsg.): Arbeitsmarkt Umweltschutz 27/98, S:4

9. Zusammenfassung und Fazit

9.1. Zusammenfassung der Analyse der Umsetzung

Um die zentralen Fragestellungen zur Analyse der Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene zu beantworten, ist es zunächst unabdingbar, die spezifischen Ansprüche, die mit einer Lokalen Agenda 21 verbunden sind, heraus zu arbeiten und darzustellen, um diese dann der Umsetzungswirklichkeit gegenüberstellen zu können.

Dabei müssen zunächst die Begrifflichkeiten Lokale Agenda 21 und der Lokale Agenda 21-Prozeß als zwei verschiedene Dimensionen unterschieden werden: *Lokale Agenda 21* soll als ein langfristiges politisches Handlungsprogramm verstanden werden, das auf die nachhaltige Entwicklung der Kommune zielt. Es steht am Ende des *Lokale Agenda 21-Prozesses*, der damit den Weg hin zu einer Lokalen Agenda 21 beschreibt. Die unten aufgeführten Ansprüche richten sich an beide Dimensionen.

Weiterhin ist es im Zusammenhang mit dem Thema Lokale Agenda 21 äußerst wichtig, darauf hinzuweisen, wann die Umsetzung beginnt. Dabei kann man wieder auf die beiden dargestellten Dimensionen verweisen: die Umsetzung beginnt in dem Moment, in dem eine Kommune einen Lokale Agenda 21-Prozeß einleitet. Sie endet mit der Durchführung der im Handlungsprogramm Agenda 21 beschlossenen Maßnahmen.

Die Ansprüche lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Städte und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland sind im Rahmen eines Lokale Agenda 21-Prozesses nicht nur aufgefordert, bei der künftigen Ausrichtung ihrer Politik ökonomische, ökologische, soziale, und entwicklungspolitische Aspekte gleichermaßen zu berücksichtigen und somit nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu handeln, sondern darüber hinaus in einen Konsultationsprozeß mit allen örtlichen Bevölkerungsgruppen zu treten und im Konsens eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten. Abgeleitet sind diese Ansprüche an Inhalte einer Lokalen Agenda 21, sowie an den dorthin führenden Weg, also den Lokale Agenda 21-Prozeß, aus dem Kapitel 28 der *Agenda 21*, dem wichtigsten und umfangreichsten Abschlußdokument der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992 (UNCED). Dieses Kapitel 28 hat in den vergangenen sechs Jahren durch die Nachfolgekongressen („Rio-Folgeprozeß“), sowie durch inhaltliche Interpretationen verschiedener Organisationen und Institutionen eine Weiterentwicklung hin zu den konkreten Handlungsaufträgen für die Kommunen erfahren.

Lokale Agenda 21-Prozesse verfolgen das Ziel, durch die Verwirklichung des Prinzips der Nachhaltigkeit, in allen Kommunen der Welt, die Probleme besser als bisher lösen, d.h. bei der Lösung nicht nur einen Aspekt vor Augen zu haben, sondern sich der Wechselwirkung der verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit bewußt zu sein und somit Folgeprobleme zu minimieren. Insgesamt können so kumulative kommunale Effekte erzielt werden, d.h. daß die kommunalen Aktivitäten insgesamt zu einer deutlichen Entschärfung der die Menschheit bedrohenden globalen Probleme führen (z.B. Klimaveränderung).

Nach der Darstellung des Auftrags aus Rio de Janeiro an alle Kommunen dieser Welt, drängt sich die Beantwortung der Frage auf, inwieweit den geforderten Ansprüchen in der BRD Rechnung getragen werden kann, d.h. ob die Kommunale Selbstverwaltung den geforderten Prozeß bei der Erarbeitung einer Lokalen Agenda, sowie die geforderte inhaltliche Ausrichtung überhaupt ermöglicht.

Dazu ist festzuhalten, daß in der BRD der dazu nötige Handlungsspielraum besteht, wenngleich auch betont werden muß, daß bezüglich der finanziellen Ausstattung, durch einen nur sehr geringen Anteil der frei verfügbaren Mittel, sowie durch verbindliche Vorgaben von Bundes- und Landesgesetzen, Einschränkungen bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Lokalen Agenda 21 festzustellen sind. Leichter durchführbar dagegen, weil nicht auf rechtliche Restriktionen stoßend, ist dagegen der geforderte Konsultationsprozeß, der auf der anderen Seite in dieser Form bei der kommunalen Bürgerbeteiligung noch nicht vorgesehen war und von daher für seine erfolgreiche Durchführung einen Umdenkungsprozeß bei politisch Verantwortlichen und Bürgern zur Voraussetzung hat.

Nach der Betrachtung dieser theoretischer Aspekte zur Lokalen Agenda 21, folgt zunächst die Beantwortung folgender Fragen aus der Implementationsforschung: Was ist aus dem Auftrag aus Rio in der BRD geworden? Wieviel dieses Auftrags ist bis jetzt in den Kommunen erfüllt worden?

Diese Fragen sind beim derzeitigen Stand der Forschung noch nicht zufriedenstellend beantwortbar, weil nur sehr wenige empirische Untersuchungen dazu vorliegen, diese nicht alle Kommunen erfassen und zudem oft weitere methodische Mängel aufweisen.

Trotzdem können folgende Antworten zu obigen Fragen aus der Implementationsforschung gegeben werden:

Als wichtigstes Ergebnis dieser Bilanz der Umsetzung kann festgehalten werden, daß nur ein

sehr geringer Anteil der deutschen Kommunen sich derzeit in einem Lokale Agenda 21-Prozß befindet, nämlich lediglich knapp 2%. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es sich bei den aktiven Kommunen in der Mehrzahl um große Städte handelt (z.B. München, Berlin, Hamburg, Münster, Heidelberg), so daß bezogen auf die Einwohnerzahl, doch ein erheblich größerer Anteil der Bevölkerung in einen Lokale Agenda 21-Prozeß involviert ist, als es durch obige Zahl den Anschein hat. Begonnen hat die Umsetzung in der BRD sehr spät. Bis auf wenige Ausnahmen sind die meisten Kommunen erst im Jahre 1995 aktiv geworden. Ab diesem Zeitpunkt allerdings, gab es binnen Jahresfrist einen festzustellenden Aktionsschub, dessen Fortsetzung mangels aktueller Untersuchungen noch ungewiß ist.

Initiiert wurden die laufenden Lokale Agenda 21-Prozesse weniger, wie in Kapitel 28 gefordert, von der Kommunalverwaltung, sondern zum größten Teil von lokalen Nichtregierungsorganisationen. Das kann damit erklärt werden, daß viele dieser Akteure ihre Organisationsziele mit Hilfe einer Lokalen Agenda 21 ein Stück weit erreichen können. Das wiederum erklärt, daß die derzeit laufenden Aktivitäten bezüglich der Inhalte, die in eine Lokale Agenda 21 aufgenommen werden sollen, sich sehr oft auf das Politikfeld „Umwelt“ richten. Erst in jüngster Zeit ist es in einigen Städten gelungen, auch die Wirtschaft in den Prozeß miteinzubeziehen. Der soziale Bereich spielt bisher bei Lokale Agenda 21-Prozessen noch eine sehr untergeordnete Rolle. Damit wird deutlich, daß es den Kommunen offensichtlich sehr schwerfällt, dem Prinzip der Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen. Die Aktivitäten hinsichtlich des geforderten Konsultationsprozesses entsprachen in der Anfangsphase nicht den Anforderungen, weil es sich lediglich um Information und nicht Beteiligung der Bevölkerung handelte. Die gewählten Kommunikationsformen wurden aber in kurzer Zeit erheblich ausgeweitet und qualitativ verändert, so daß in einigen Städten dem Anspruch an den Konsultationsprozeß zufriedenstellend nachgekommen wird. In diesen Städten wurden meist auch gesonderte Stellen zur Koordination des Lokale Agenda 21-Prozesses eingerichtet.

Zur Frage der Umsetzung ist es auch von Interesse, inwieweit Städte und Gemeinden Unterstützung von staatlicher und nicht-staatlicher Seite erhalten. Dazu ist festzuhalten, daß die Bundesregierung, bis auf wenige Publikationen und einer Anhörung im Rahmen der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ sich auf rhetorische Unterstützung beschränkt. Besser sieht es hingegen in einigen Bundesländern aus, allen voran NRW, wo Lokale Agenda 21-Prozesse eine direkte finanzielle Unterstützung erfahren. Den weitaus größten An-

teil zur Förderung Lokaler Agenda 21-Prozesse in der BRD, vor allem durch dringend benötigte Informationen, sei es durch Publikationen oder der Durchführung von Erfahrungsaustauschen, haben die Nichtregierungsorganisationen.

Im internationalen, bzw. im fast ausschließlichen europäischen Vergleich, weil hier der weitaus größte Anteil der Lokale Agenda 21-Prozesse stattfindet, nimmt die BRD eine Platzierung im Mittelfeld ein. Diese ergibt sich daraus, weil die BRD bei vielen Einzelaktivitäten, insbesondere im kommunalen Umweltschutz, relativ weit fortgeschritten ist, wohingegen beim methodischen Vorgehen Defizite bestehen.²⁶²

Letzteres führt zu einer weiteren wichtigen Frage aus der Implementationsforschung, nämlich der Frage nach den Problemen und Hemmnissen bei der Umsetzung eines politischen Programms. Diese liegen in der BRD weniger bei den Inhalten einer Lokalen Agenda 21, sondern zum großen Teil bei der methodisch richtigen Ausgestaltung des Lokale Agenda 21-Prozesses. Die Analyse der zahlreichen Probleme und Hemmnisse, die bei Lokale Agenda 21-Prozessen in Deutschland auftreten, dient dazu, eine Erklärung für die sich sehr bescheiden ausnehmende Bilanz der Umsetzung in der BRD zu liefern, indem hier Ursachen für das festgestellte Ergebnis gesucht werden. Andere mögliche Ursachen für die mangelnde Umsetzung in der BRD werden nicht betrachtet.

Als gegenwärtig häufig auftretende Probleme und Hemmnisse gelten die Folgenden:

wie oben erwähnt bestehen große Probleme bei der Frage des „WIE“ der Erfüllung der Ansprüche hinsichtlich des gesamten Lokale Agenda 21-Prozesses, weil dabei nicht auf „gebrauchsfertige“ Konzepte zurückgegriffen werden kann, da zum einen noch relativ wenig Erfahrungswerte in den einzelnen Städten dazu vorliegen und zum anderen jede Kommune zum großen Teil ihren individuellen Weg beschreiten muß. Insbesondere der geforderte Konsultationsprozeß mit dem zu erzielenden Konsens über die zu beschließende Lokale Agenda 21 bereit dabei erhebliche Probleme.

Vorgeschlagen werden dazu verschiedene Möglichkeiten, wie der Lokale Agenda 21-Prozeß erfolgreich bewerkstelligt werden kann: so durch ein übergeordnetes „Lokale Agenda 21-Gremium“, in dem neben den politischen Vertretern alle örtlichen Bevölkerungsgruppen repräsentiert sind. Da in diesem Gremium nicht alle Probleme der Kommune behandelt werden kön-

²⁶² An dieser Vorgehensweise einzelne Länder miteinander zu vergleichen ist zu kritisieren, daß hier offensichtlich einzelne Maßnahmen des kommunalen Umweltschutzes mit einer Lokalen Agenda 21 gleichgesetzt

nen, ist es sinnvoll andere Möglichkeiten der Beteiligung zu schaffen, z.B. durch Arbeitsgruppen und Fachforen, Zukunftswerkstätten oder Planungszellen. Wichtig ist in all diesen Gremien, eine professionell durchgeführte Moderation, um dadurch zu konsensfähigen Entscheidungen zu kommen, anstatt in ergebnislosen Diskussionen zu verlieren. Methoden der Mediation (Vermittlung) liefern dazu einen Beitrag. Weiterhin ist es für die spätere Wirksamkeit einer Lokalen Agenda 21 sehr wichtig, daß man sich bereits im Stadium ihrer Ausarbeitung auf geeignete Indikatoren einigt, die die Effektivität der beschlossenen Maßnahmen und damit der Nachhaltigkeit in einer Kommune zu einem späteren Zeitpunkt messen können. Dabei ist es sehr wichtig, daß man sich auf solche Indikatoren einigt, die von der breiten Bevölkerung verstanden und auch wahrgenommen werden können.

Im Zusammenhang mit dem ersten Problem, ist die mangelnde Unterstützung der Kommunen, bei ihren Bemühungen Lokale Agenda 21-Prozesse durchzuführen, zu sehen. Es fällt ihnen schwer, ohne diese Unterstützung den komplexen Ansprüchen gerecht zu werden.

Hier könnte zunächst die Einrichtung einer bundesweiten und landesweiter Informations- und Beratungsstellen für Abhilfe sorgen. Das in England bestehende „Local Government Management Board“ kann als nachahmenswertes Vorbild dienen. Weiterhin sind die Kommunen angesichts ihrer Vernachlässigung von staatlicher Seite aufgefordert, sich mittels selbstorganisierter Erfahrungsaustausche oder über den Austausch mit Nachbargemeinden, die erforderlichen Hilfestellungen und Informationen zu besorgen.

Als weiteres Hemmnis erweisen sich bei Lokale Agenda 21-Prozessen die Strukturen in den Kommunalverwaltungen. Sie laufen der geforderten integrativen Betrachtung der zu lösenden Probleme zuwider, da sie sich vor allem ressortorientiert und damit einzelthemenspezifisch gestalten. Das dadurch verursachte partielle Denken und die mangelnde Kooperationsfähigkeit der VerwaltungsmitarbeiterInnen kann durch die Verwirklichung von Elementen der sog. „kooperativen Verwaltung“ zum Teil überwunden werden, die noch nicht auf eine strukturelle Veränderung der Verwaltung zielen.

Im Zusammenhang mit den vielerorts laufenden Bemühungen um Reformen der Verwaltung, kann festgestellt werden, daß einzelne Elemente dieser Reformen der Durchführung von Lokale Agenda 21-Prozessen entgegenkommen, andere ihr wiederum zuwiderlaufen. Insgesamt

werden, das jedoch eigentlich nicht geschehen darf, weil sie nicht im Rahmen eines Lokale Agenda 21-Prozesses zustande gekommen sind.

betrachtet ist davon auszugehen, daß die diskutierten Ansätze der Verwaltungsreform, Lokale Agenda 21-Prozesse besser ermöglichen, als es gegenwärtig der Fall ist.

Vielfach weisen die Kommunen auf ihre angespannte finanzielle Situation hin, wenn es darum geht, einen Lokale Agenda 21-Prozeß durchzuführen und schließlich die Maßnahmen auch umzusetzen, da hierfür unbestrittenermaßen jeweils zusätzliche finanzielle Mittel nötig sind. (Ausgaben für Personal, Räumlichkeiten, Sachmittel usw.).

Um diesem in Umfragen fast von allen Kommunen angegebenen Problem zu begegnen, kommen folgende Möglichkeiten in Betracht: Eine Lokale Agenda 21-Prozeß kann Anlaß dazu geben über eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen nachzudenken und so bislang nicht erkannte Einsparpotentiale auszuschöpfen. Weiterhin können für beschlossene Maßnahmen oftmals Zuschüsse bei der Bundesregierung oder der EU beantragt werden. Die wichtigste Überlegung hinsichtlich des finanziellen Problems ist aber jene, die zusätzlichen Kosten als Investition in die Zukunft zu betrachten, die sich zumindest zu einem späteren Zeitpunkt amortisieren, im günstigsten Fall jedoch künftige Haushalte dadurch entlasten, weil Probleme durch heutige präventive Maßnahmen später nicht mehr auftreten und damit auch nicht finanziert werden müssen.

Ist eine Kommune in einen Lokale Agenda 21-Prozeß eingetreten kann schon nach kurzer Zeit der Stillstand des Lokale Agenda 21-Prozesses drohen. Eine der Ursachen dafür ist die Allumfassenheit des Prozesses, was schnell zu Resignation führen kann, weil es sehr schwierig ist, ihr in unserer komplexen Welt gerecht zu werden. Auch liegt die UNCED bereits sechs Jahre zurück, was eine nachlassende Popularität zur Folge hat.

Um diesem Hemmnis des drohenden Abbruchs eines Lokale Agenda 21-Prozesses erfolgreich zu begegnen, ist es wichtig, Motivation bei allen Beteiligten zu erzeugen und vor allem aufrecht zu erhalten. Motivation kann dadurch erreicht werden, indem die Beteiligten merken, daß sie allesamt aus den konsensualen Lösungen für drängende Probleme der Kommune einen Nutzen ziehen, daß ihr Engagement nicht nur für die örtliche Gemeinschaft, sondern auch individuelle Vorteile bringen kann. Werden sodann beschlossene Maßnahmen zügig umgesetzt, kann das noch einmal die Motivation verstärken.

Viele Kommunen fühlen sich bei der gleichzeitigen Verfolgung ökologischer, ökonomischer, sozialer und entwicklungspolitischer Zielsetzungen überfordert und resignieren entweder von vornherein bei der Erfüllung dieses Auftrags oder beschränken sich bei ihren Lokale Agenda 21-Prozessen einseitig auf die Verfolgung umweltpolitischer Ziele.

Dieser durch das Prinzip der Nachhaltigkeit verursachte Zielkonflikt kann nur in den seltensten Fällen ganz aufgehoben werden. Es gilt daher die Lösungen, die in eine Lokale Agenda 21 aufgenommen werden sollen, so auszurichten, daß sie nicht nur einseitig z.B. ökologische Probleme berücksichtigen, sondern daß die Problemlösungsalternative gewählt wird, die den besten Ausgleich zwischen den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit schafft, ohne dabei das ursprünglich zu lösende Problem aus den Augen zu verlieren. Dadurch wird erreicht, daß die zu lösenden Probleme eine ganzheitliche Betrachtung erfahren und auf diese Weise Folgeprobleme von vornherein mitberücksichtigt werden, die dadurch minimiert werden können. Positive Beispiele durch die direkte Umsetzung im Konsens beschlossener Maßnahmen, können alle Beteiligten dazu motivieren und durch Lerneffekte befähigen, auch bei Problemen, die eine Zielintegration schwerer zulassen, eine ausgewogene Lösung zu finden.

Zum Schluß wird das Problem der schlechten Rahmenbedingungen für die Kommunen beleuchtet, womit die Ausrichtung der Politik auf höheren staatlichen Ebenen gemeint sind. Novellierungen bzw. neue Gesetze von Bund und Ländern sind gegenwärtig oftmals so ausgestaltet, daß sie dem kommunalen zukunftsfähigem Handeln diametral entgegenstehen.

Diesem Problem ist nur mit größerem Druck seitens der Kommunen und vor allem der Öffentlichkeit zu begegnen, indem die Forderung erhoben wird, daß auch die Bundesregierung ihrer Verpflichtung aus der Agenda 21 nachkommt, da die kommunale Ebene nicht der einzige Adressat für nachhaltige Entwicklung ist.

Die Vielzahl der Probleme und die nicht immer ganz leicht zu verwirklichen Möglichkeiten diese zu lösen, machen deutlich, wie anspruchsvoll der Auftrag der UNCED wirklich ist - selbst in einem Land, das durch die kommunale Selbstverwaltung dem Auftrag weitgehend folgen kann.

Ebenso wird aus den geschilderten Problemen und Lösungsmöglichkeiten ersichtlich, daß es bei der Durchführung eines Lokale Agenda 21-Prozesses, keinen für alle Kommunen Gültigkeit besitzenden „Königsweg“ geben kann, da bedingt durch die jeweils völlig verschiedenen Ausgangssituationen vor Ort, andere Probleme auftreten, die wiederum durch mehrere Alternativen gelöst werden können.

9.2. Fazit

Diese Arbeit zeigt, daß Lokale Agenda 21-Prozesse in Städten und Gemeinden der BRD, immer noch mehr Ausnahme als Regel sind. Dabei sollte es genau umgekehrt sein.

Betrachtet man die hohen Ansprüche an Lokale Agenda 21-Prozesse aus dem Kapitel 28 der Agenda 21, so geben diese bereits zur Vermutung Anlaß, daß die Umsetzung in der BRD noch nicht sehr weit fortgeschritten sein kann. Derart einschneidende Veränderungen, nicht nur hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der kommunalen Politik (policies), sondern auch hinsichtlich des Entscheidungsprozesses auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21 (politics), können nicht innerhalb weniger Jahre vonstatten gehen, insbesondere dann, wenn dazu kein

Zwang durch rechtliche Verbindlichkeit vorliegt, sowie die Kommunen bei dem an sie gerichteten Auftrag über einen längeren Zeitraum hinweg, fast ohne jegliche Unterstützung diesen Weg beschreiten sollen und somit mit den Problemen und Hemmnissen bei Lokale Agenda 21-Prozessen weitgehend allein gelassen werden.

Die derzeit laufenden Lokale Agenda 21-Prozesse in einigen Städten und Gemeinden sind dem überdurchschnittlichen Engagement von Nichtregierungsorganisationen, sowie einigen aktiven Kommunalpolitikern zu verdanken, die frühzeitig erkannten, daß eine zu entwickelnde Lokale Agenda 21 eine wirkliche Chance zur Verbesserung der kommunalen, aber auch globalen Situation bedeuten kann. Die in den „Vorreiterkommunen“ laufenden Aktivitäten können andere Kommunen durch erfolgreiche Beispiele dazu animieren ebenfalls einen Lokale Agenda 21-Prozeß zu starten. Vor diesem Hintergrund kann die Tatsache, daß derzeit noch relativ wenige Kommunen aktiv geworden sind auch positiv gewertet werden, weil die meisten der in einem Lokale Agenda 21-Prozeß befindlichen Kommunen, sich ernsthaft damit beschäftigen, und Lokale Agenda nicht als bloßes Stadtmarketinginstrument mißbrauchen. Dadurch kann in der BRD die für das Überleben der Lokale Agenda 21-Prozesse unbedingt erforderliche Überzeugung entstehen, daß es sich hierbei nicht nur um idealistische Forderungen handelt, die mit der Realität nicht vereinbar sind, sondern um ein Konzept, das nicht nur bessere Problemlösungen für das Gemeinwesen liefert (was die positiven Beispiele in aktiven Kommunen belegen), sondern zusätzlich zur Entschärfung globaler Probleme beitragen kann.

Zur Umsetzung ist also festzuhalten: sie ist sehr anspruchsvoll, aber durchaus möglich, wie die aktiv gewordenen Städte und Gemeinden belegen. Dabei wurde zwar nicht immer der im Kapitel 4 beschriebene Weg hin zu einer Lokalen Agenda 21 strikt eingehalten, d.h. mit der Umsetzung von Maßnahmen in vielen Fällen bereits während der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 begonnen, anstatt wie gefordert erst das gesamte Maßnahmenprogramm aufzustellen und dieses erst im Anschluß daran umzusetzen. Dieser in der Praxis sich bewährende Weg scheint gegenüber den theoretisch gestellten Forderungen den entscheidenden Vorteil zu haben, daß dadurch innerhalb kurzer Zeit Motivationseffekte zu erzielen sind, die für das Aufrechterhalten einzelner Lokale Agenda 21-Prozesse, sowie für das Starten neuer Prozesse von großer Bedeutung und damit für das Überleben des Ansatzes Lokale Agenda 21 insgesamt wichtig sind. Außerdem hat diese Vorgehensweise den weiteren Vorteil, daß durch die schnelle Umsetzung beschlossener Maßnahmen auf kommunaler Ebene, tatsächlich entsprechende Schritte in Richtung Nachhaltigkeit unternommen werden und nicht nur wirkungslose Diskussionen darüber stattfinden. Diese Gefahr ist groß, wenn sich die Kommunen an die oben erwähnten Vorgaben aus der Agenda 21 halten. Auf der anderen Seite ist unbedingt zu fordern, daß nur solche Maßnahmen unter dem Namen Lokale Agenda 21 umgesetzt werden dürfen,

die durch die geforderte breite Bürgerbeteiligung und im Konsens beschlossen worden sind. Manche Kommunen scheinen der Versuchung zu unterliegen, bereits vor eingeleiteten Lokale Agenda 21-Prozessen beschlossene Maßnahmen als Lokale Agenda 21 zu „verkaufen“, um damit ihr Image aufzubessern. Diese Vorgehensweise ist unbedingt abzulehnen, weil sie mit einer Lokalen Agenda 21 rein gar nichts zu tun hat, zu Verwirrung oder Verärgerung bei den Bürgern führen kann und damit der wirklichen, anspruchsgerechten Umsetzung mehr im Wege steht, als weiterhilft.

Um die Bilanz der Umsetzung insgesamt in naher Zukunft besser ausfallen zu lassen, ist eine vermehrte direkte Unterstützung seitens des Bundes und der Länder durch Finanz-, Informations- und Koordinierungsleistungen unbedingt erforderlich. Insbesondere bei den methodischen Vorgaben hinsichtlich des Lokale Agenda 21-Prozesses, sind Hilfestellungen dringend notwendig, damit den beschriebenen Ansprüchen an Konsultationsprozeß mit der anschließenden Konsensfindung, wirklich nachgekommen werden kann. Zu Fragen der Unterstützung kann ein Blick über die Staatsgrenze über eine erfolversprechende Ausgestaltung der verschiedenen Leistungen sicherlich sehr hilfreich sein.

Indirekte Unterstützung ist von Seiten höherer Staatsebenen (einschließlich der EU) insofern gefordert, daß sie bei der Ausrichtung ihrer Politik unbedingt darauf achten müssen, daß diese nicht die Bemühungen der Kommunen, das Prinzip der Nachhaltigkeit zu verwirklichen, durch entgegengerichtete gesetzliche Vorgaben, konterkarieren. Die gegenwärtig heiße Phase des Bundestagswahlkampfes gibt wenig hoffnungsvolle Signale, daß diese geforderte Richtung eingeschlagen wird, weil politisches Handeln im Sinne der Nachhaltigkeit kurzfristig sehr unpopuläre Vorschläge mit sich bringen muß, auf die in der Zeit bis zum 27. September meist lieber verzichtet wird. Dafür besteht nach diesem Datum die berechtigte Hoffnung, daß die durch einen Regierungswechsel bedingte andere Ausrichtung der Politik, bessere Voraussetzungen für Lokale Agenda 21-Prozesse mit sich bringt.

Zur inhaltlichen Ausrichtung im Rahmen von Lokale Agenda 21-Prozessen ist für die BRD festzuhalten, daß sich diese insgesamt viel zu stark auf Umweltaspekte konzentriert. Das Politikfeld Umwelt mag als Einstieg in ein Maßnahmenprogramm geeignet sein, weil der kommunale Umweltschutz in der BRD relativ weit fortgeschritten ist und damit Maßnahmen durch Erfahrungswerte leichter als in anderen Politikfeldern zu realisieren sind. Es besteht aber bei einer „Überstrapazierung“ dieser Vorgehensweise die Gefahr, daß die Lokale Agenda 21 bei weiten Teilen der Bevölkerung als reines Umweltprogramm mißverstanden wird, mit der Folge, daß sich viele Akteure, insbesondere jene der Wirtschaft, nicht in den Prozeß miteinbringen

wollen, und nur ein kleiner Teil der Bürger aktiv den Lokale Agenda 21-Prozeß mitgestaltet. Sollen Lokale Agenda 21-Prozesse wirklich wie gefordert von allen gesellschaftlichen Gruppen mitgetragen werden, ist es unbedingt erforderlich, dieser vielfach einseitigen umweltpolitischen Ausrichtung durch angestrebte Maßnahmen, vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, entgegenzutreten. Dadurch wird dem Prozeß zudem die erforderliche Legitimation verliehen, weil nur ein umfassendes Maßnahmenprogramm den Bürgern überzeugend glaubhaft machen kann, daß durch eine Lokale Agenda 21 ein wirklicher Ausgleich der verschiedenen Probleme angestrebt, und nicht einseitig den Belangen der Umwelt unter dem Deckmantel Lokale Agenda 21, der Vorzug gegeben wird.

Die Strukturen in den Kommunalverwaltungen behindern derzeit noch, erfolgreich eine ganzheitliche Sicht der zu lösenden Probleme einzunehmen. Da nun die Bemühungen um eine Reform der Verwaltung und immer zahlreichere Lokale Agenda 21-Prozesse parallel, d.h. zur gleichen Zeit stattfinden, besteht hier die große Chance, beides nicht mehr getrennt zu betrachten, sondern miteinander in Verbindung zu bringen, so daß sich beide Ansätze gegenseitig positiv beeinflussen können. Meiner Auffassung nach, liefern die mit der Lokalen Agenda 21 verbundenen Anforderungen an eine nachhaltige, zukunftsbeständige Stadtentwicklung, wichtige Impulse für die Gestaltung der Verwaltungsreform, da diese bisher oft zu einseitig auf wirtschaftliche Aspekte hin ausgerichtet wird oder den Bürger lediglich als Kunden anstatt des kompetenten Mitgestalters lokaler Politik betrachtet. Im besten Falle können durch Ideen aus den Diskussionen um die Lokale Agenda 21, auch Denkmuster in den Köpfen der an einer Verwaltungsreform theoretisch und praktisch Arbeitenden aufgebrochen werden und damit zu einer qualitativ besseren Verwaltungsreform beitragen.

Die Analyse der Umsetzung hat verdeutlicht, daß es sich bei der Lokalen Agenda 21 um einen sehr komplexen und damit sehr anspruchsvollen Auftrag aus Rio an die Kommunen dieser Welt handelt. In der BRD sind die Voraussetzungen, diesem Auftrag gerecht zu werden, weitaus günstiger als in den meisten anderen Staaten. Trotzdem sind noch viele Probleme und Hemmnisse zu überwinden, bevor die Lokale Agenda 21-Prozesse lokal und global Wirkung zeigen können. Die Analyse dieser Probleme mit den dazu vorgeschlagenen, nur in den seltensten Fälle leicht zu verwirklichenden Lösungen lassen befürchten, daß nicht alle der relativ wenigen eingeleiteten Lokale Agenda 21-Prozesse fortgeführt werden und die Bilanz der Umsetzung künftig noch schlechter ausfällt, als zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Die Lokale Agenda 21 hat nur dann eine Chance, wenn sie als Lösungsansatz für gegenwärtige und künftige Probleme bei

der Mehrheit der Bevölkerung und der politisch Verantwortlichen akzeptiert und gegenüber anderen Möglichkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung favorisiert wird. Um das zu erreichen sollte das Thema Lokale Agenda 21 viel stärker als bisher in der öffentlichen Diskussion stehen.

Argumente für die Lokale Agenda 21 gibt es meiner Auffassung nach genug. Sie bietet neben der großen Chance, durch kommunales Handeln, den globalen Problemen, wie dem Treibhauseffekt oder der weiteren Verelendung in der Dritten Welt, aber natürlich auch den lokalen Problemen, wirkungsvoller als bisher zu begegnen, die zusätzlichen Chancen, der Demokratie vor Ort neue Impulse zu verleihen²⁶³, eine veränderte Bewußtseinsbildung in Gang zu setzen (daß unser Lebensstil auf Dauer nicht mehr tragfähig ist), Synergieeffekte durch das Zusammenwirken bislang nur nebeneinander statt miteinander arbeitender Akteure zu erzielen, sowie mehr Transparenz bei den täglichen politischen Entscheidungen zu erreichen.

Es ist anzunehmen, daß damit schließlich der Politikverdrossenheit und der dadurch mitverursachten Zunahme extremistischer Strömungen am rechten und linken Rand des politischen Parteiensystems entgegen getreten werden kann, und die Lokale Agenda 21 damit auch einen Beitrag liefert, die uns Wohlstand und Frieden sichernde freiheitlich demokratische Grundordnung zu bewahren.

²⁶³ Damit ist gemeint, daß durch die geforderte Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 ein Element unmittelbarer Demokratie eingebracht wird, was nach Auffassung einiger Demokratietheoretiker eine höhere Legitimität und somit ein „Mehr an Demokratie“ zur Folge hat. (Vgl.: Neubrand, Maria, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Diplomarbeit 1998, S. 23)

Übersicht der nachfolgenden Abbildungen

Abb. 1: Zusammenfassende Darstellung der Kapitel der Agenda 21

(Quelle: Niemann, Solveig 1997, a.a.O., S.14)

Abb. 2: Lokale Agenda 21 als kommunale Aufgabe

(Quelle: Rösler, Cornelia 1996, a.a.O., S.49)

Abb. 3: Lokale Agenda 21 als kommunale Aufgabe

(Quelle: Rösler, Cornelia 1998, a.a.O., S.19)

Abb.4: Politischer Beschluß zur Lokalen Agenda 21

(Quelle: Rösler, Cornelia 1996, a.a.O., S.49)

Abb.5: Politischer Beschluß zur Lokalen Agenda 21

(Quelle: Rösler, Cornelia 1998, a.a.O., S.20)

Abb. 6: Schwerpunkte im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21

(Quelle: Rösler, Cornelia 1996, a.a.O., S.51)

Abb.7: Schwerpunkte im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21

(Quelle: Janecki, Gabriele 1997, a.a.O., S.185, bzw. in Abb. angegebene Quelle)

Abb.8: Bisher von den Städten genutzte Kommunikationsformen für
die Lokale Agenda 21

(Quelle: Janecki, Gabriele 1997, a.a.O., S.186, bzw. in Abb. angegebene Quelle)

Abb. 9: Kommunikationsformen im Rahmen des Entwicklungsprozesses
der Lokalen Agenda 21

(Quelle: Rösler, Cornelia 1996, a.a.O., S.52)

Abb. 10: Beteiligung der Ämter an verwaltungsinternen Kooperationsgremien
Lokale Agenda 21

(Quelle: Rösler, Cornelia 1998, a.a.O., S.21)

Abb. 11: Hemmnisse bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21

(Quelle: difu Pressemitteilung vom 17.4.97 a.a.O.)

Abbildung 1

1. Präambel

Teil I. Soziale und wirtschaftliche Dimensionen

2. Internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern und damit verbundene nationale Politik
3. Veränderung der Konsumgewohnheiten
5. Bevölkerungsdynamik und nachhaltige Entwicklung
6. Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit
7. Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung
8. Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung

Teil II. Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung

9. Schutz der Erdatmosphäre
10. Integrierter Ansatz für die Planung und Bewirtschaftung der Bodenressourcen
11. Bekämpfung der Entwaldung
12. Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme: Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürren
13. Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme: nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten
14. Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung
15. Erhaltung der biologischen Vielfalt
16. Umweltverträgliche Nutzung der Biotechnologie
17. Schutz der Ozeane, aller Arten von Meeren einschließlich umschlossener und halbumschlossener Meere und Küstengebiete sowie Schutz, rationelle Nutzung und Entwicklung ihrer lebenden Ressourcen
18. Schutz der Güte und Menge der Süßwasserressourcen: Anwendung integrierter Ansätze zur Entwicklung, Bewirtschaftung und Nutzung der Wasserressourcen
19. Umweltverträglicher Umgang mit toxischen Chemikalien einschließlich Maßnahmen zur Verhinderung des illegalen internationalen Handels mit toxischen und gefährlichen Produkten
20. Umweltverträgliche Entsorgung gefährlicher Abfälle einschließlich der Verhinderung von illegalen internationalen Verbringungen solcher Abfälle
21. Umweltverträglicher Umgang mit festen Abfällen und klärschlamm-spezifische Fragestellungen
22. Sicherer und umweltverträglicher Umgang mit radioaktiven Abfällen

Teil III. Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen

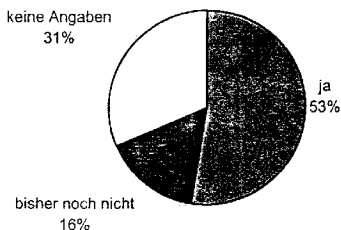
23. Präambel
24. Globaler Aktionsplan für Frauen zur Erzielung einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung
25. Kinder und Jugendliche und nachhaltige Entwicklung
26. Anerkennung und Stärkung der Rolle der eingeborenen Bevölkerungsgruppen und ihrer Gemeinschaften
27. Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen - Partner für eine nachhaltige Entwicklung
28. Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21
29. Stärkung der Rolle der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften
30. Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft
31. Wissenschaft und Technik
32. Stärkung der Rolle der Bauern

Teil IV. Möglichkeiten der Umsetzung

33. Finanzielle Ressourcen und Finanzierungsmechanismen
34. Transfer umweltverträglicher Technologien, Kooperation und Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten
35. Die Wissenschaft im Dienst einer nachhaltigen Entwicklung
36. Förderung der Schulbildung, des öffentlichen Bewußtseins und der beruflichen Aus- und Fortbildung
37. Nationale Mechanismen und internationale Zusammenarbeit zur Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten in Entwicklungsländern
38. Internationale Rahmenbedingungen
39. Internationale Rechtsinstrumente und -mechanismen
40. Informationen für die Entscheidungsfindung

Abbildungen 2 und 3

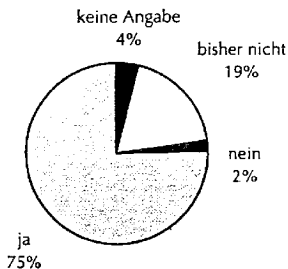
Lokale Agenda 21 als kommunale Aufgabe



Ergebnisse aus 157 Städten,
(Stand: Frühjahr '96)

Deutsches Institut für Urbanistik

Lokale Agenda 21 als kommunale Aufgabe

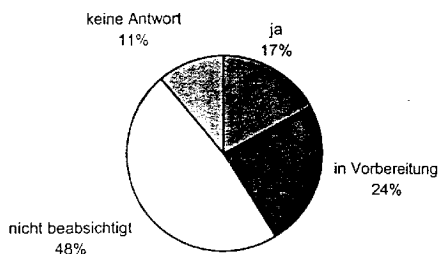


Ergebnisse aus 150 Städten
(Stand Frühjahr '97)


Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildungen 4 und 5

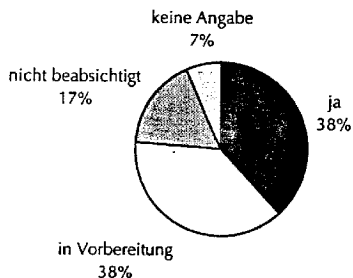
Politischer Beschluß zur Lokalen Agenda 21




Ergebnisse aus 157 Städten.
(Stand: Frühjahr '96)

Deutsches Institut für Urbanistik 

Politischer Beschluß zur Lokalen Agenda 21

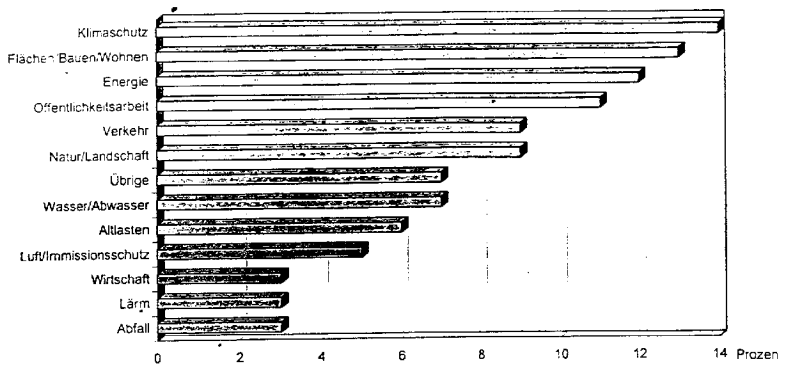


Ergebnisse aus 150 Städten
(Stand: Frühjahr '97)

Deutsches Institut für Urbanistik 

Abbildungen 6 und 7

Schwerpunkte im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21

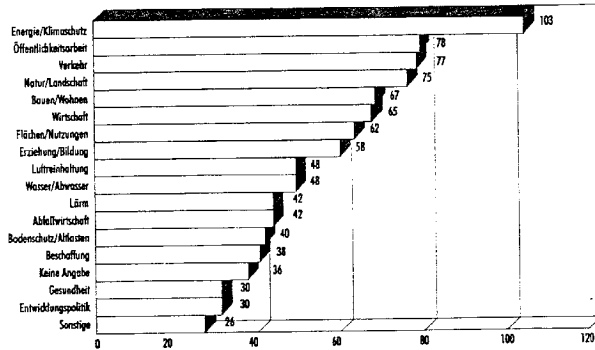


Ergebnisse aus 157 Städten.
Angaben in Prozent (Frühjahr '96) / Mehrfachnennungen waren möglich

Deutsches Institut für Urbanistik

Schwerpunkte im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21

Stand Frühjahr 1997

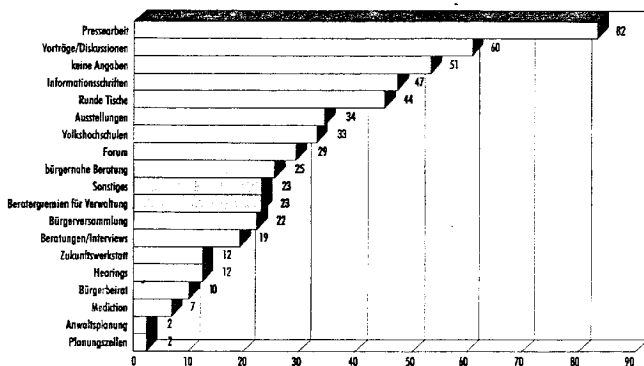


Quelle: difu Pressemitteilung vom 25.04.1997: Deutsche Städte sind auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung.
<http://www.difu.de/press>

Abbildungen 8 und 9

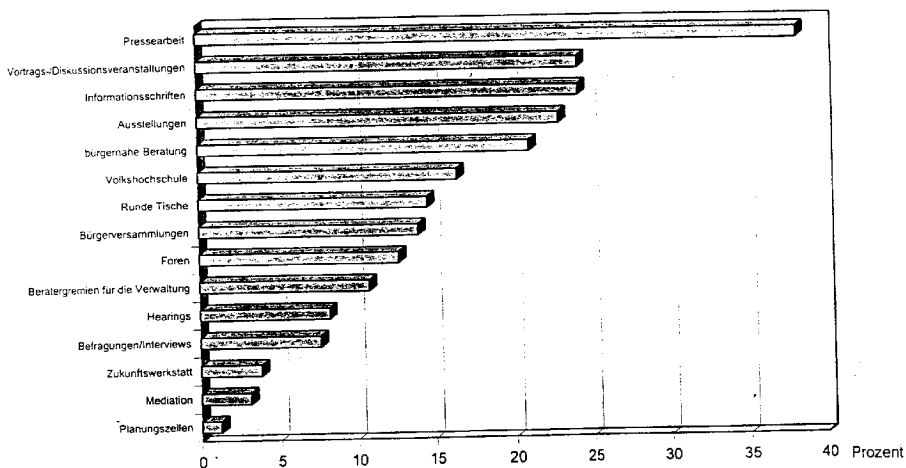
Bisher von den Städten genutzte Kommunikationsformen für die Lokale Agenda 21

Stand Frühjahr 1997



Quelle: difu Pressemitteilung vom 25.04.1997: Deutsche Städte sind auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung.
<http://www.difu.de/presse>

Kommunikationsformen im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21

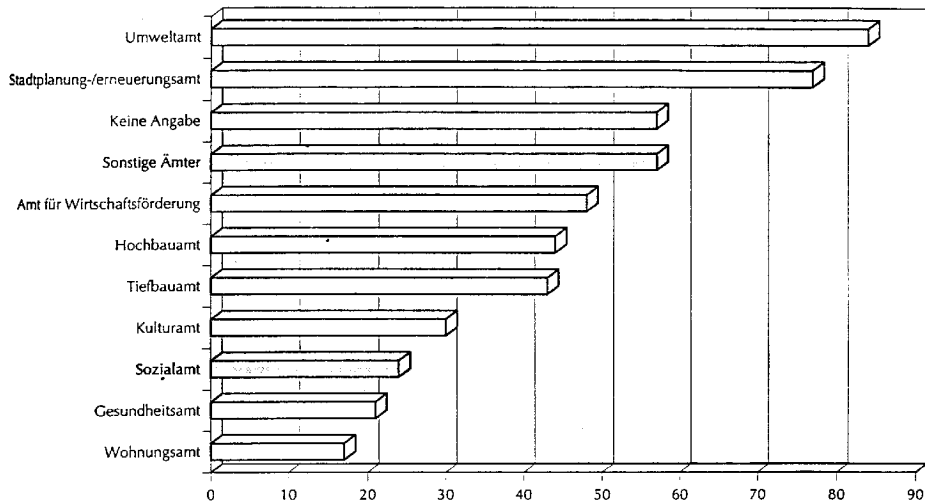


Ergebnisse aus 157 Städten.
 Angaben in Prozent (Stand: Frühjahr '96) / Mehrfachnennungen waren möglich

Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildung 10

Beteiligung der Ämter an verwaltungsinternen Kooperationsgremien Lokale Agenda 21



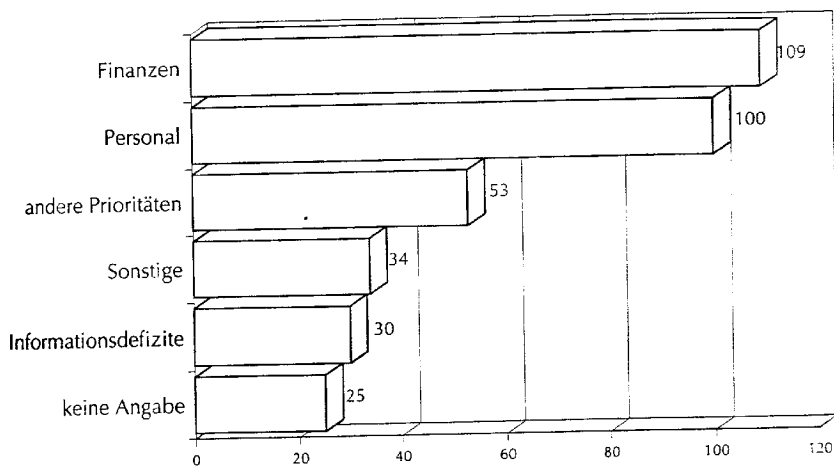
Ergebnisse aus 150 Städten (Stand Frühjahr '97).
Mehrfachnennungen waren möglich.

Deutsches Institut für Urbanistik



Abbildung 11

Hemmnisse bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21



Ergebnisse aus 150 Städten (Stand Frühjahr '97).
Mehrfachnennungen waren möglich

Deutsches Institut für Urbanistik

Literaturverzeichnis

- Agenda-Transfer/CAF** (Hrsg.): Stadtgespräche. Nachrichten zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland. Nr. 3, Dezember 1996
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard** (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1995. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Bernhardt, Dörte**: Thesen von Germanwatch zur Einführung in die Foren „Auf dem Weg von der globalen zur lokalen Agenda 21 und zurück: Stand und Strategieperspektiven von Agenda-Diskussion“. In: In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 187-195
- Beuermann, Christiane**: Local Agenda 21 in Germany (I). Five years after Rio and ist still uphill all the way? Wuppertal Papers vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Nr. 68. February 1997.
- Bezirksamt Berlin-Köpenick** (Hrsg.): Seminar, Lokale Agenda 21 - Ansätze und Erfahrungen in Deutschland, Berlin-Köpenick 11.-12. Oktober 1995, herausgegeben 1996,
- Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinnig, Heidi**: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Dortmund 1996
- Böhret, Carl/Jann,Werner/Kronawett Eva**: Innenpolitik u. polit. Theorie, Opladen 1988
- Brand, Ralf**: Begriffsdschungel. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrtausend. Nr. 52. Juli/August 1997, S.25
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)**, Landesverband Berlin e.V.: Agenda 21. Auf dem Weg in ein neues Jahrtausend. Berlin, 1997
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau**: Lokale Agenda 21. A: Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland. B: Übersicht über internationale Programme und Strategien. Schriftenreihe Forschung. Heft-Nr. 499. 11/1996
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**: Umweltpolitik. Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. o.J.

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** Auf dem Weg zur einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Bonn 19. Februar 1997.
- CAF/Agenda-Transfer:** Lokale Agenda 21-PionierInnen in Nordrhein-Westfalen. Erster kommunaler Workshop vom 16.12.1996
- CAF/Agenda-Transfer:** Schritt für Schritt-das Erarbeiten der lokalen Agenda 21 vor Ort. Erstes kommunales Seminar vom 6.5.1997
- Dahlbender, Brigitte (BUND Baden-Württemberg):** Vortrag zur Lokalen Agenda 21 im Rahmen des Naturschutzkurses in Radolfzell, am 5.1.98
- Das Parlament,** Die Woche im Bundeshaus: Nr. 26, vom 20.6.97, S.17
- Dauwe, Elisabeth u.a. (Hrsg.):** Kommunalpolitik. Leitfaden für die Praxis. Opladen 1995
- Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“,** Sekretariat. Kommissionsdrucksachen: 13/3, 13/3a, 13/3b, 13/3c. Thema: „Kommunen und nachhaltige Entwicklung - Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21“. Bonn, November 1996
- Deutscher Städte- und Gemeindebund und Kommunale Umwelt-Aktion U.A.N.:** Kommunale Agenda 21. Rathaus und Klimaschutz. Hinweise für die kommunale Praxis. Überarbeitete Neuauflage 1997
- Deutscher Städtetag (DST):** Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine „Lokale Agenda 21“. DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E, Heft 24. Köln 1995
- Deutsches Institut für Urbanistik und Deutscher Städtetag:** (Pressemitteilung). Neue Städteumfrage: Fünf Jahre nach Rio - Wie weit sind die deutschen Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21?. Berlin 17.4.1997
- Diefenbacher, Hans/Karcher, Holger/Stahmer, Carsten/Teichert, Volker:** Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg, Reihe A, Nr. 42, Heidelberg 1997
- DUDEN:** Das Fremdwörterbuch. Mannheim 1982
- Edeler, Kerstin/Neitzke, H.-Peter:** Kommunikationsdefizite zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik und neue Wege der Kooperation. In: In: Evangelische Akademie Loc-

cum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S.283-285

EXPO 2000 Hannover GmbH und Niedersächsischer Städtetag (Hrsg.): Lokale Agenda: Kommunen aktiv für die Zukunft. Hannover 1997

Fiedler, Klaus: Die Umsetzung der Agenda 21 in den Staaten und Städten (1. Teil). In: Der Städtetag 5/97, S.347-350

Fiedler, Klaus: Die Umsetzung der Agenda 21 in den Staaten und Städten (2. Teil). In: Der Städtetag 7/97, S.484-488

Fiedler, Klaus/Hennerkes, Jörg: Vier Jahre nach Rio. Städte arbeiten an umweltpolitischer Tagesordnung für das 21. Jahrhundert. In: Der Städtetag 6/1996, S.388-391

Fischer, Annett: Protokoll zum Forum 4. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 216-219

Fischer, Annett: Ansätze für den Kommunikations- und Konsultationsprozeß zur Lokalen Agenda 21. In: Rösler, Cornelia: Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs. 1998

Forum Umwelt & Entwicklung: Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden. Bonn 1997

Fuchs, Werner u.a. (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1988

Gefäller, Norbert: Kommunen und nachhaltige Entwicklung. Anhörung im Deutschen Bundestag zum Agenda-Prozeß. In: Die Neue Verwaltung 2/97, S.15

Germanwatch: Die Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene. (=Arbeitspapier Nr. 7), Bonn 1995

Germanwatch: Wege zur Lokalen Agenda 21: Möglichkeiten zum Engagement der Sparkassen. (= Arbeitspapier Nr. 10), Bonn 1996

Germanwatch, Regionalgruppe Bonn: Watchbericht Zukunftsfähiges Bonn. Ein Beitrag zur Lokalen Agenda 21. Bonn 1997

Grewe, Christiane: Agenda 21 auf lokaler Ebene. In: Germanwatch Regionalgruppe Hamburg (Hrsg.): Lokal handeln - Global denken. Zukunftsfähige City? Hamburg und die Agenda 21, Hamburg 1996. S.24-41

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Beck, München 1994

Häpke, Ulrich: Nachhaltigkeit: Tugend des Unterlassens? In: Kommune 7/96, S.23-28

- Hahn, Ekhart/LaFond, Michael:** Lokale Agenda 21 und Ökologischer Stadtumbau. Ein Europäisches Modellprojekt in Leipzig. Herausgegeben vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). FS II 97-406, Berlin 1997
- Hauff, Volker:** Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt u. Entwickl., 1987
- Hennerkes, Jörg:** Einführung. In: Cornelia Rösler (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 24. Und 25. April 1997 in Berlin. Berlin Januar 1998, S.11-15
- Hermanns, Klaus:** Ergebnisse der Anhörung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ am 18.11.1996 zum Thema „Kommunen und nachhaltige Entwicklung - Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21“. In: Walcha, Henning/Hermanns, Klaus (Hrsg.): Tagesordnung mit Zukunft - Die Lokale Agenda 21-. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin, Mai 1997, S.9-68
- Hesse, Markus:** Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997. S.38-41
- Hill, Hermann:** Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit. In: die innovative Verwaltung. Heft 4/97 (August). S. 34-36
- Hohn-Berghorn, Maria:** Lokale Agenda 21 und Eine Welt. In: Germanwatch, Regionalgruppe Bonn, Watchbericht zukunftsfähiges Bonn, Bonn 1997, S.13-24
- Holtmann, Everhard** (Hrsg.): Politiklexikon, München 1991
- ICLEI:** Lokale Agenda 21 in Deutschland. Informationspaket zur Lokalen Agenda 21 für Kommunalverantwortliche und engagierte Bürger, 1996
- ICLEI:** Lokale Agenda 21, Themenblatt: Indikatoren für zukunftsbeständige Entwicklung. Fachbeiträge zum UBA-Projekt „Umweltwirksamkeit kommunaler Agenda-21-Pläne zur nachhaltigen Entwicklung“, Mai 1997.
- Informationen zur politischen Bildung:** Kommunalpolitik. 1. Quartal 1994. Nr. 242 Herausgeber: Bundeszentrale für politische Bildung ,Bonn.
- Janecki, Gabriele:** Agenda 21 - Das Aktionsprogramm für Umwelt und Entwicklung für das 21. Jahrhundert. In: Agenda 21. Europäische Erwachsenenbildung. Verpflichtung für eine gemeinsame Umwelt. Heimvolkshochschule Stephansstift (Hrsg.), Hannover, 1997, S. 49-53

- Janecki, Gabriele:** Die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler Ebene - Eckpunkte, Handlungsvorschläge und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gemeinde. In: Agenda 21. Europäische Erwachsenenbildung. Verpflichtung für eine gemeinsame Umwelt. Heimvolkshochschule Stephansstift (Hrsg.), Hannover, 1997, S. 97-168
- Jann, Werner:** Stichwort Politikfeldanalyse in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996
- Janssen, Ulrike:** Lokale Agenda 21. Schritte zur nachhaltigen Kommune. Allgemeine Hinweise zur Vorgehensweise. Herausgegeben vom Klima-Bündnis e.V., Oktober 1997
- Jüdes, Ulrich:** Nachhaltige Sprachverwirrung, in: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997, S.26-30
- Jungk, Robert/Müllert Norbert R.:** Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. München 1993
- Kallen, Carlo/Rösler, Cornelia:** Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Vortrag auf den 9. Herner Umweltgesprächen am 13. März 1997. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik, 1997
- Keating, Michael:** Agenda für eine nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. Veröffentlicht vom Centre for Our Common Future. Genf 1993
- Kieser, Alfred/Kubicek, Herbert:** Organisation, Berlin 1983
- Klima-Bündnis Rundbrief Nr. 16.** Herausgeber: Norddeutsche Klima-Bündnis-Koordination, Lüneburg. 1997
- Klimecki, Rüdiger/Probst, Gilbert/Eberl, Peter:** Entwicklungsorientiertes Management. Stuttgart 1994
- Kösters, Winfried** (Hrsg.): Umweltpolitik: Themen, Funktionen, Zuständigkeiten. München und Landsberg am Lech, 1997
- Kopatz, Michael:** Das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 235-252
- Kuhn, Stefan/Zimmermann, Monika:** Lokale Agenda 21 für zukunftsbeständige Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 1996, S.153-171

- Kuhn, Stefan/Otto-Zimmermann, Konrad/Zimmermann, Monika:** „Generation 21“ der Stadtentwicklungsplanung: Zukunftsbeständige Stadtentwicklung durch Lokale Agenda 21. In: Raumforschung & Raumordnung, 54. Jahrgang, 1996, S.118-128
- Kuhn, Stefan:** Zukunftsbeständige Entwicklung heißt das Ziel. In: Garten und Landschaft. Zeitschrift für Landschaftsarchitektur. Titel: Lokale Agenda 21. September 1997, S. 9-12
- Kuhn, Stefan:** Kommunale Herausforderung. Wie sich deutsche Kommunen der Aufgabe des Sustainable Development stellen. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997. S. 42-45
- Kuhn, Stefan:** Kommunales Mosaik- Entwicklungstrends der Lokalen Agenda 21 in Deutschland. In: Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.): Lokale Agenda 21-Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin, Heidelberg, 1998
- Mayer, Jörg-Friedrich:** Agenda 21 - Überlegungen zu Stillstand und Mißverständnissen in einem Vieles und viel-versprechenden Prozeß. In: In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 18-30
- Mayer, Jörg Friedrich, Behnisch, Reinhart:** Zwischen Ernüchterung und Aufbruchstimmung. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S.389-392
- Mayntz, Renate:** Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: dies.(Hrsg.), Implementation politischer Programme - Empirische Forschungsberichte, Königstein/Taunus 1980
- Mayntz, Renate:** Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung, in: Joachim J. Hesse (Hrsg.):Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, 1982
- Mayntz, Renate:** Implementation politischer Programme II; Opladen 1983
- Meister, Hans-Peter** u.a.: Energie-Tische - Ein Modell der Partizipation im kommunalen Umweltmanagement. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Nie-

derachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. 24/97, S.273-276

Misiek, Claudia: Kiel macht ernst mit der Agenda 21. In: Demokratische Gemeinde 2/98. S.24,25

Müller-Christ, Georg: Lachse als Meßinstrument. Bildlich subjektive Indikatoren machen nachhaltige Entwicklung erfahrbar. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997. S.58-61

Müller-Kraenner, Sascha/Unmüßig, Barbara: Globale Ernüchterung. Umwelt und Entwicklung fünf Jahre nach Rio. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997. S.20-24

Naßmacher, Hiltrud: Kommunalpolitik. In: Holtmann, Everhard: Politiklexikon, München 1991

Neidhart, Leonhard: Vorlesung Politikfeldanalyse, im Sommersemester 1996 (2.7.96)

Neubrand, Maria: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Diplomarbeit an der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. 1998

Niemann, Solveig: Lokale Agenda 21: Umsetzung in Städten und Gemeinden. In: Walcha, Henning/Hermanns, Klaus (Hrsg.): Tagesordnung mit Zukunft - Die Lokale Agenda 21-. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin, Mai 1997, S.9-68

Peil, Eckehart: Statement zur Lokalen Agenda 21. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 85-88

Politische Ökologie: Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997

Prittitz von, Volker: Politikanalyse, Opladen 1994

Queitsch, Peter: Klimaschutz, Arbeitsplätze, kommunale Finanzmittel. In: Stadt und Gemeinde 12/1997, S.392-395

Radloff, Jakob: Editorial. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52. Juli/August 1997, S.3

- Rheingans, Anke:** Den Spiegel nach innen kehren. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52. Juli/August 1997. S.47-50
- Rösler, Cornelia** (Hrsg.): Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Städtetag am 29. April 1996 in Köln. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Juli 1996
- Rösler, Cornelia** (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 24. Und 25. April 1997 in Berlin. Berlin, Januar 1998
- Rudzio, Wolfgang:** Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 1991
- Schütz, Martina:** Deutsche Städte nur im Mittelfeld. In: Demokratische Gemeinde 2/97, S.8,9
- Schubert, Klaus:** Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen 1991
- Seeling, Stefan:** Lokale Agenda 21: „Es gibt keinen Königsweg“. In: Kommunalpolitische Blätter, 11/97, vom 7. November 1997, S.972,973
- Serwe, Hans-Jürgen:** Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen. In: Kommune 1/97, S.18-21
- Sibum, Doris/Thimmel, Stefan:** Nichtregierungsorganisationen in Lokale Agenda 21-Prozessen. In: Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.): Lokale Agenda 21-Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin, Heidelberg, 1998
- Siedentopf, Heinrich/Hauschild, Christoph:** The Implementation of Community Legislation by the Member States - A Comparative Analysis, in: Heinrich Siedentopf/Ziller Jaques (Eds.): Making European Policies Work - The Implementation of Community Legislation in the Member States, London/Newbeery Park/ New Dehli 1988
- SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.):** Kommunen, Keimzellen der Nachhaltigkeit. In: Lust auf Zukunft. Argumente 6/97, Bonn 1997, S.82-97
- Staehe, Wolfgang:** Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. München 1991
- Stark, Susanne:** Lokale Agenda 21, Hemmnisse-Risiken-Chancen, Wuppertal Paper Nr.73 vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Mai 1997

- Stark, Susanne:** Fragen und Thesen zum Forum. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen. Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Nr. 24/97. S. 220-224
- Teichert, Volker/Stahmer, Carsten/Karcher, Holger/Diefenbacher, Hans:** Quadratur des Kreises. Ökologische, ökonomische und soziale Indikatoren für Nachhaltiges Wirtschaften. In: Politische Ökologie. Geduldsspiel Nachhaltigkeit. Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. Nr. 52, Juli/August 1997. S.55-57
- Unmüßig, Barbara:** Mehr als Transfer. In: Alternative Kommunal Politik 2/1996, S.57,58
- Weber, Max:** Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Band, Kapitel 1: Soziologische Grundbegriffe
- Wehling, H.G.:** Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, herausgeg. Von Haungs, P./Jesse, E., Berlin, 1986
- Weiland, Ulrike:** Nachhaltige Stadtentwicklung - zur Konkretisierung eines globalen Konzepts für Deutschland. In: UVP-report 2/97, S.69-85
- Weiterbildungs-Akademie-Weinheim:** Tagungsband: Kommunales Leitbild. Lokale Agenda 21. Erfahrungsaustausch und Umsetzungsbeispiele. Erfolge, Hindernisse, Ausblick. Vom 19.11.1997
- Windhoff-Heritier, Adrienne:** Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt 1987
- Wissenschaftsladen Bonn e.V.:** Von Rio ins Rathaus (4). In: Arbeitsmarkt Umweltschutz 27/98, Bonn 1998, S.4-9
- Woche im Bundestag** 21/96 vom 4. Dezember 1996, S.13
- Zimmermann, Monika:** Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 25-38. B27/97, 27.Juni 1997
- Zimmermann, Monika:** Deutsche Kommunen im internationalen Vergleich. In: Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.): Lokale Agenda 21-Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin, Heidelberg, 1998. S. 67-74
- Zörner, Hendrik:** Hier ist schon der Weg das Ziel. In: Demokratische Gemeinde 2/97, S.10,11

Kapitel 28 der Agenda 21

PROGRAMMBEREICH

Handlungsgrundlage

28.1 Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele²⁸. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.

Ziele

28.2 In diesem Programmbereich sind folgende Ziele vorgesehen:

- bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozeß unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer „kommunalen Agenda 21“ für die Gemeinschaft erzielt haben;
- bis 1993 soll die internationale Staatengemeinschaft einen Konsultationsprozeß eingeleitet haben, dessen Ziel eine zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist;
- bis 1994 sollen Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen den Umfang der Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben, deren Ziel die Intensivierung des Austausch²⁹ von Informationen und Erfahrungen zwischen den Kommunen ist;
- alle Kommunen in jedem einzelnen Land sollen dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist.

Maßnahmen

28.3 Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine „kommunale Agenda 21“ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden³⁰ die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. Durch den Konsultationsprozeß würde das Bewußtsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele³¹ der Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert. Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, Vorschläge für die Finanzierung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu begründen.

28.4 Partnerschaften zwischen einschlägigen Organen und Organisationen wie etwa dem Entwicklungsprogramm (UNDP), dem Zentrum für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat) und dem Umweltprogramm (UNEP) der Vereinten Nationen, der Weltbank, regionalen Banken, dem Internationalen Gemeindeverband (IULA), der *World Association of the Major Metropolises*, dem *Summit of Great Cities of the World*, der *United Towns Organization* und anderen wichtigen Partnern sollen gefördert werden, um vermehrt eine internationale Unterstützung für Programme der Kommunen zu mobilisieren. Ein wichtiges Ziel in diesem Zusammenhang wäre, bereits vorhandene Institutionen, die mit der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen und dem kommunalen Umweltmanagement befaßt sind, vermehrt zu fördern, auszubauen und zu verbessern. Zu diesem Zweck

- sind Habitat und andere einschlägige Organe und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen aufgefordert, ihre Bemühungen um die Beschaffung von Informationen über Strategien von Kommunen, insbesondere derjenigen, die internationaler Unterstützung bedürfen, zu verstärken;
- könnten im Rahmen regelmäßiger Konsultationen unter Beteiligung internationaler Partner sowie auch der Entwicklungsländer Strategien überprüft und Überlegungen angestellt werden, wie eine solche internationale Unterstützung am besten mobilisiert werden könnte. Eine derartige sektorale Absprache würde als Ergänzung zu parallel dazu auf Länderebene geführten Konsultationen, wie etwa den im Rahmen von Beratungsgruppen und Rundtischkonferenzen stattfindenden Beratungen, dienen.

28.5 Vertreter von Verbänden der Kommunen werden aufgefordert, den Austausch von Informationen und Erfahrungen und die gegenseitige technische Hilfe zwischen den Kommunen zu intensivieren.

Instrumente zur Umsetzung

(a) Finanzierung und Kostenabschätzung

28.6 Es wird empfohlen, daß alle Beteiligten ihren Finanzbedarf in diesem Bereich neu bewerten. Die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten (1993-2000) für die vom internationalen Sekretariat zu erbringenden Mehrleistungen im Rahmen der Durchführung der im vorliegenden Kapitel genannten Maßnahmen werden vom Sekretariat der UNCED auf etwa 1 Million Dollar veranschlagt, in Form an³² Zuschüssen oder in Form konzessionärer Kredite von der internationalen Staatengemeinschaft. Es handelt sich dabei nur um überschlägige, von den betroffenen Regierungen noch nicht überprüfte Schätzungen der Größenordnung.

(b) Entwicklung der menschlichen Ressourcen und Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten

28.7 Dieses Programm soll den³³ Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten und Ausbildungsmaßnahmen erleichtern, die bereits in anderen Kapiteln der Agenda 21 enthalten sind.

Adressen der in Kapitel 6 beschriebenen Organisationen:

Bayerischer Städtetag
Prannerstraße 7
80333 München

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Landesverband Berlin e.V.
Crellestraße 35
10827 Berlin

Deutscher Städtetag
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Kaiserswerther Str. 199/201
40474 Düsseldorf

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn

Germanwatch
Adenauerallee 37
53113 Bonn

ICLEI, International Council for Local Environment Initiatives
Eschholzstraße 86
79115 Freiburg

Klima Bündnis
Philipp-Reis-Straße 84
60486 Frankfurt

Towns & Development
Wassenaarseweg 41
NL-2596 CG Den Haag

Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit
Langer Grabenweg 68
53175 Bonn