

Kommunale Bildungsprozesse und bürgerschaftliches Engagement

Zur Akzeptanz der Lokalen Agenda 21 in Deutschland

Die Kommunen tragen eine besondere Verantwortung auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung und nehmen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro gefassten Beschlüsse ein. Angesichts der dort weltweit anerkannten wechselseitigen Abhängigkeiten von ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungszielen werden zukunftsverträgliche Leitbilder und konkrete Maßnahmen einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung gefordert.



Gegenwärtig kann man davon ausgehen, dass in Deutschland etwa 1.400 Kommunen dabei sind, eine Lokale Agenda zu erstellen. Dies ist angesichts von 15.005 kommunalen Gebietskörperschaften nicht viel. Verglichen mit nordeuropäischen beziehungsweise skandinavischen Kommunen stehen deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise immer noch am Anfang.

In den vergangenen Jahren ist jedoch eine zunehmende Dynamisierung des Prozesses zu beobachten. Dabei ist ein West-Ost-Gefälle festzustellen: Sehr viele Kommunen in den westlichen Bundesländern haben sich dazu entschlossen, eine Lokale Agenda zu erarbeiten. Im Osten Deutschlands verläuft der Prozess dagegen eher schleppend. Das liegt auch daran, dass die neuen Länder mit größeren wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

Bis zum Jahr 1998 initiierten eher Groß- und Mittelstädte Lokale Agenda-Prozesse. Etwa von diesem Zeitpunkt an wenden sich zunehmend auch Städte mit

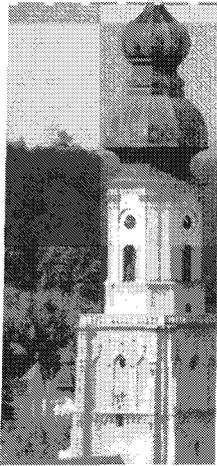
weniger als 50.000 Einwohnern sowie Landkreise der Aufgabe einer Lokalen Agenda zu.

In Deutschland gab es bislang nur wenige Erhebungen zum Stand der Lokalen Agenda. Zu nennen sind unter anderem die Umfragen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ aus dem Jahr 1996¹ sowie die des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) aus den Jahren 1996, 1997 und 1999, an denen sich die Mitgliedstädte des Deutschen Städtetags beteiligten.² Lag bei der Umfrage des Difu im Jahr 1996 erst bei 27 von 157 befragten Kommunen ein politischer Beschluss zu einer Lokalen Agenda vor, so waren es bei der Umfrage 1997 bereits ein gutes Drittel (57 von 150), und bei der Umfrage 1999 erklärten dies immerhin fast 80 Prozent (131 von 167) der beteiligten Städte.

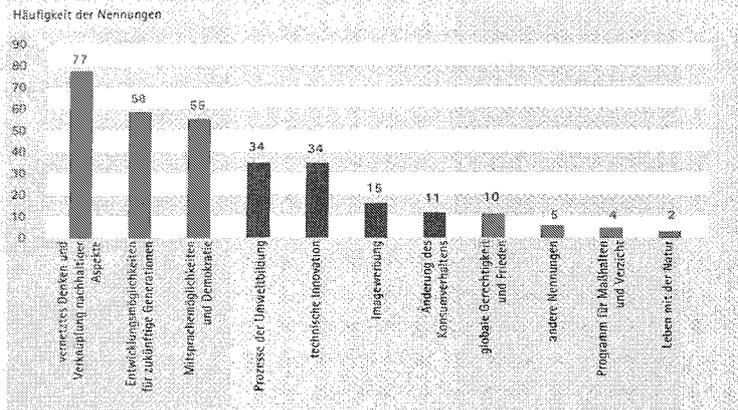
Für die Agenda-Prozesse in Deutschland belegen die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) weiter, dass Beteiligungsformen aus dem Bereich Information den Schwer-

von

Dr. Andreas
Brunold,
Pädagogische
Hochschule
Ludwigsburg



Selbstverständnis und Leitbilder der kommunalen nachhaltigen Entwicklung



punkt bilden. Da die Agenda-Kommunen bisher nicht den Mut aufgebracht haben, anspruchsvollere Beteiligungsformen als Regelfall zu akzeptieren, macht es eine Lokale Agenda geradezu notwendig, die bestehenden Kommunikationsstrukturen aus den festgefahrenen Verfahren zu befreien. Die Verbesserung der Kooperation zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren – zwischen Bevölkerung und Verwaltung sowie auch innerhalb der Verwaltung – wird deshalb auch als der entscheidende Qualitätssprung angesehen, der bisher durch Lokale Agenda-Prozesse in Deutschland ausgelöst werden konnte. Bis zu deren vollständiger Umsetzung werden nach Schätzungen des Deutschen Städtetages 20 Jahre vergehen.³

Zur Akzeptanz der Lokalen Agenda in Deutschland

Eine weltweite Befragung von Lokale-Agenda-Kommunen im Jahr 1999 ermöglicht im Folgenden eine Analyse von 111 deutschen Kommunen. Davon gehören 89 Kommunen zu den alten und 22 zu den neuen Bundesländern. Die Untersuchung soll zeigen, wie die Lokale Agenda auf Verwaltungsebene eingeschätzt wird beziehungsweise wie sich Prozesse der Bürgerbeteiligung und Bewusstseinsbildung über das Leitbild der nach-

haltigen Entwicklung im kommunalen Kontext gegenwärtig vollziehen.

82 Kommunen (73,9 Prozent) geben an, Mitglied in mindestens einer die Agenda-Arbeit unterstützenden Organisation zu sein. Die überwiegende Mehrzahl gehört international bzw. europaweit ausgerichteten Agenda-Netzwerken wie Alianza del Clima (Klimabündnis e.V.), ICLEI oder der European Sustainable Cities and Towns Campaign (Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte) an.

Bei der Frage, welche Chancen ein Agenda-Netzwerk den Kommunen bieten kann, dominieren mit 41 Nennungen oder 55,4 Prozent von 74 Antworten ganz erheblich die Kategorien Erfahrungs- und Informationsaustausch. Elf Nennungen oder 14,9 Prozent heben die Möglichkeiten der Projektzusammenarbeit sowie des Erfahrungsaustausches hervor. Diese Chancen werden jedoch noch sehr stark in nationalen Grenzen gesehen; Programme oder Projekte mit ausländischen Partnern haben von 110 Kommunen bislang nur 30 (27,3 Prozent) realisiert.

Ein Leitbild für die Identifikation

Die Lokale Agenda ist das übergeordnete Leitbild, nach dem jede Kommune ihr eigenes entwickeln muss. Ein Leitbild

trägt zur Identifikation und zum unverwechselbaren Image der Kommune bei, indem es die Entwicklungsansätze und Zukunftsvorstellungen ihrer Bewohner beschreibt und diese darin bestärkt, sich für die Gestaltung ihres Lebensraumes zu engagieren. Deshalb hängt der Erfolg einer Leitbilddiskussion ganz wesentlich davon ab, ob sich Kommunalverwaltung und Gemeinderat auf einen Dialog mit der Bürgerschaft und anderen maßgeblichen Akteuren einlassen. Idealtypisch wird eine Lokale Agenda in drei Schritten erarbeitet: Zunächst wird ein Leitbild formuliert, daraus werden Ziele abgeleitet, die sich dann in Projekten konkretisieren.⁴

Im Rahmen der Untersuchung antworteten 17 von 105 Kommunen (16,2 Prozent), dass im Verlauf des Agenda-Prozesses eine Leitbilddiskussion uneingeschränkt zustande gekommen sei. Hingegen war dies bei 29 Kommunen (27,6 Prozent) kaum und bei sieben Kommunen (6,7 Prozent) überhaupt nicht der Fall. Offensichtlich geben die Haltung der lokalen Gremien sowie die Beteiligung der Betroffenen den ausschlaggebenden Impuls zu einem Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern. In dieser Hinsicht ergab die Befragung, dass in 109 Kommunen nur 18 Kommunalparlamente (16,5 Prozent) der Lokalen Agenda eher ablehnend gegenüberstehen. 72 Gremien (66,1 Prozent) werden als eher unterstützend eingestuft, während 19 Gremien (17,4 Prozent) eine sehr unterstützende Haltung attestiert wird. Eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der Bürgerschaft erscheint notwendig, um die kommunale Demokratie weiterzuentwickeln sowie zukunftsfähige und bürgernahe Konzepte zu erstellen.

Leitbilddiskussion zwingend notwendig

Zur Erfassung des Ist-Zustandes sowie zum Findungsprozess von Nachhaltigkeitszielen in ei-

ner Kommune ist eine Leitbild-diskussion unumgänglich, um eine möglichst große Bürgerbeteiligung zu erreichen. Erst durch einen größtmöglichen Konsens erhält der Lokale Agenda-Prozess die notwendige Stoßkraft, um auch gegen Widerstände Profil zu bewahren und Durststrecken zu überwinden. Ob und inwieweit die Leitbilder in den Köpfen der Beteiligten konstruiert werden können, hängt von der Offenheit und Evaluationsbereitschaft der Akteure ab. Eine Erfolgskontrolle erfordert Nachhaltigkeitsindikatoren, die auf die jeweilige Kommune abgestimmt sein müssen. Zu diesem Zweck muss die lokale Situation bereits erfasst worden sein, damit Schwächen-Stärken-Analysen Aufschluss über mögliche Verbesserungen geben können. Nach wie vor glauben nämlich 60 von 108 Kommunen (55,6 Prozent) in Deutschland, dass sie bereits viele nachhaltige Entwicklungsanstrengungen vor der Einrichtung einer Lokalen Agenda in Gang gesetzt hätten.

Um den Erfolg einer Lokalen Agenda abschätzen zu können, muss man wissen, wie der Begriff der nachhaltigen Entwicklung für das Leitbild der jeweiligen Kommunen eingeschätzt wird und mit welchem Selbstverständnis diese an die Aufgabenstellung einer Lokalen Agenda herangehen.

Verstärkte Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerschaft und eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft werden von 55 Kommunen als vordringliche Aufgaben benannt. Prozesse der Umweltbildung werden von 34 Kommunalverwaltungen als wichtig erachtet, ebenso die effiziente Nutzung von Ressourcen durch technische Innovationen. Alles in allem wird von den befragten Städten eine Verantwortung nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft postuliert. Damit einher geht die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels und innovativer Prozesse zur Stärkung ei-

nes kollektiven Umweltbewusstseins.

Die Ansicht von 15 Kommunen, eine Lokale Agenda stelle eine Imagewerbung dar, macht sie zu einem Marketing-Instrument im Sinne der Wirtschaftsförderung. In einer Änderung des Konsumverhaltens sehen elf Vertreter von Kommunen einen Weg zur Nachhaltigkeit. Nur für vier Kommunen sind Maßhalten und Verzicht, also Suffizienzbestrebungen, mögliche Elemente eines kommunalen Leitbildes. Zwei Kommunen wünschen sich ein Leitbild, das sich stärker an einem Leben mit der Natur orientiert.

Erwartungshaltung der Befragten

Die Teilnehmer wurden ebenfalls gefragt, ob es ihrer Meinung nach durch eine Lokale Agenda 21 zu einer Veränderung oder Umorientierung in der Stadtentwicklungspolitik kommen könne. Von 106 befragten Kommunen bejahte dies nur eine Kommune (0,9 Prozent) uneingeschränkt. Immerhin erwarten 57 Kommunen (53,8 Prozent), dass sich Veränderungen überwiegend einstellen werden. Nahezu die Hälfte der Kommunen, nämlich 48 Städte und Gemeinden (45,3 Prozent), beantworten diese Frage allerdings eindeutig negativ. Ob sich durch eine Lokale Agenda institutionelle Reformen in der Verwaltung auf Dauer etablieren lassen, halten von 105 antwortenden Kommunen lediglich 23 (21,9 Prozent) für möglich. 82 Kommunen (78,1 Prozent) verneinen eine solche innovative Kraft. Noch drastischer fällt die Beurteilung der regional unterschiedlichen Kommunalverfassungen hinsichtlich der Frage aus, ob diese geeignet seien, eine Partizipation der Bevölkerung sowie nachhaltige Entwicklungsziele im Sinne einer Lokalen Agenda zu gewährleisten. Hier waren nur 16 von 102 antwortenden Kommunen (15,7 Prozent) dieser Ansicht, dagegen hielten 86 (84,3 Prozent) die gesetzlich

und verfassungsgemäß verankerten Möglichkeiten für unzureichend oder nicht gegeben.

In einem Vergleich mit 73 nordeuropäischen Kommunen wurde unter anderem deutlich, dass in Nordeuropa wesentlich früher Beschlüsse zu Lokalen Agenden und deren Umsetzung erfolgten. Damit einher geht eine stärkere Unterstützung der lokalen Gremien für die Lokale Agenda. Ebenfalls sind in diesen Ländern Leitbilddiskussionen sowie Erfolgskontrollen sehr viel stärker in Gang gesetzt worden. In Deutschland trifft man häufiger auf die Ansicht, dass nachhaltige Entwicklungsanstrengungen vor der Implementierung einer Lokalen Agenda bedeutend gewesen seien. Es kann jedoch als gesichert gelten, dass nordeuropäische Länder sich im Unterschied zu anderen Ländern stärker am Lokale-Agenda-Prozess beteiligen.

1 Vgl. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Stellungnahmen, Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Bonn 1996, S. 21 – 28.

2 Vgl. Rösler, Cornelia, Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, in: IG-LEI/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Deutschland, Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin 1998, S. 63.

3 Klotz, Erhard, Kommunalpolitik und Lokale Agenda 21 aus der Sicht der Verwaltung, in: Reschl, Richard/Proscheck, Eva/Herrmann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart 2000, S. 12.

4 Reschl, Richard/Herrmann, Winfried, Leitbilder und Leitbilddebatte, in: Reschl, Richard/Proscheck, Eva/Herrmann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart 2000, S. 82.

