

Andreas Brunold

## Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung und Konzept einer innovativen kommunalen Außenpolitik: die Lokale Agenda 21

### Die politische Ausgangssituation in den Kommunen

Im internationalen Kontext sind bislang nur wenige Untersuchungen zur Wirksamkeit von Lokale-Agenda-Aktivitäten durchgeführt worden, so dass auch eine zuverlässige Positionsbestimmung deutscher Kommunen in diesem Rahmen noch weitgehend fehlt. Im Folgenden soll zuerst allgemein auf die Anforderungen an das Prinzip nachhaltiger Entwicklung in Kommunen eingegangen werden, worauf dann die Untersuchungsergebnisse einer weltweiten Befragung vorgestellt werden, die die Stellung der deutschen Kommunen im globalen Zusammenhang näher beleuchten sollen.

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, die in Kapitel 28 der dort formulierten Agenda 21 benannt werden. Daher spielen die Kommunen als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, eine entscheidende Rolle bei der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit sowie ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung in Form einer Lokalen Agenda.<sup>1</sup>

Global betrachtet, sind es vor allem die Städte und großen Metropolen in den Ländern des Südens, die sich mit fast unlösbaren Problemen konfrontiert sehen. Ihre Bevölkerung wächst rasant, die sich zu Agglomerationen auswachsenden Städte fressen sich in die Landschaft und sind Orte der Armut und Kriminalität. Vor allem die Umweltprobleme, am stärksten die durch nicht nachhaltige Produktionsweisen und den ausufernden Fahrzeugverkehr hervorgerufene Luftbelastung, aber auch Wasserverschmutzung und Bodenerosion, nehmen dramatisch zu. Daneben fehlt es an den Grundversorgungen im Wohnungs- und Gesundheitsbereich, im Bildungswesen und an Arbeitsplätzen. Das Rechtssystem sowie die politischen Strukturen sind

häufig ebenfalls unzureichend dafür geeignet, um hier dauerhafte Verbesserungen der demokratischen Verhältnisse herbeizuführen.

Gemessen daran erscheinen die Probleme europäischer oder deutscher Kommunen marginal zu sein. Allerdings ist hier der Energieverbrauch und der damit verbundene CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kopf der Bevölkerung rund fünf- bis zehnmal so hoch wie in den Ländern des Südens und trägt entsprechend zur Erwärmung der Erdatmosphäre bei, so dass die Verantwortung des Nordens allein hier offensichtlich wird. Mit dem weiteren Anwachsen der Raum- und Mobilitätsansprüche und der fatalen Folge eines ständig anwachsenden Individualverkehrs ist weiter ein hoher Flächenverbrauch verbunden, der die Rückzugsgebiete von Flora und Fauna beschneidet und insgesamt die Artenvielfalt dezimiert. Es wächst dabei zunehmend die Einsicht, dass die in der westlichen Welt dominierenden Produktions- und Konsummuster kein verallgemeinerungsfähiges Modell für die gesamte Menschheit darstellen können. Insofern ist der Entwicklungsbegriff von durchaus relativer Natur und vor allem auf die Länder der nördlichen Hemisphäre anzuwenden. Keine Kommune sollte sich heute, angesichts der vielfältigen Globalisierungsprozesse, mehr eine Haltung der „Splendid Isolation“ leisten – egal ob kleines Dorf oder große Metropole.

Während in den Ländern des Südens auf Grund von finanziellen, personellen und technischen Ressourcen vor allem die großen supranationalen bzw. internationalen Organisationen als Ideengeber und Ausführende von kommunalen Umweltbildungsprogrammen bzw. als treibende Kräfte der kommunalen Stadtentwicklung in Erscheinung treten und ihre Lokale-Agenda-Programme quasi „von oben“ als „Top-down“-Prozesse implementieren,<sup>2</sup> gehen in den Industrieländern die notwendigen konkreten Initiativen und Maßnahmen zu einer Lokalen Agenda meist von der kommunalen Ebene aus und entwickeln sich als „Bottom-up“-Prozesse eher „von unten“.

### Die Praxis der Lokale-Agenda-Arbeit

In Deutschland sind es zumeist die Kommunalverwaltungen, die Lokale-Agenda-Prozesse begründen, doch geschieht dies oft nicht ganz freiwillig. In vielen Kom-

munen existieren bereits Gruppierungen, die mit Lokale-Agenda-Initiativen gleichgesetzt werden können. Diese übernehmen oft die Initiative, in der Hoffnung, mit der Verwaltung bzw. dem Gemeinderat in eine Kooperation zur Gründung einer Lokalen Agenda eintreten zu können. Auch sehen sich die Städte hier zunehmend in einer Konkurrenz zueinander bzw. dem Druck von Nichtregierungsorganisationen ausgesetzt, auch wenn eine Lokale Agenda keine Pflichtaufgabe der Kommunalpolitik ist. Diese erscheint jedoch als sehr öffentlichkeitswirksam, weshalb sich die Verwaltungen von einer Lokalen Agenda zugleich auch einen Imagegewinn für ihre Kommune versprechen. Diese nehmen dann in der Folge zumeist die Diskussion auf, wobei sich schnell zeigt, ob die Verwaltungen den Prozess ernsthaft und gemeinsam mit anderen organisieren oder – in Unkenntnis des Auftrages von Rio – in gewohnter Manier ihre eigenen Vorstellungen verfolgen, durchsetzen und die anderen Akteure hiermit konfrontieren.<sup>3</sup>

Dies offenbart sich zumeist bereits in der Startphase einer Lokalen Agenda, wenn es darum geht, den Agendaprozess auf eine umfassende Plattform zu stellen und ihn damit in der lokalen Wirklichkeit zu verankern. Zur Beteiligung der Öffentlichkeit sollte hierzu ein Agendaforum mit Bündelungs- und Koordinierungsfunktion gegründet werden, welches die Ergebnisse aus den Arbeitskreisen zusammenführt sowie gegebenenfalls Zwischenergebnisse des Prozesses für den Gemeinderat und die Verwaltung aufbereitet. Leider müssen Lokale-Agenda-Initiativen oft die Erfahrung machen, dass bürgerschaftliche Initiativen, die nicht mit den regulären politischen Akteuren einer Kommune abgesprochen oder von diesen zuvor akzeptiert worden waren, anschließend nur schwer ernst genommen werden. Sie bleiben eine x-beliebige Bürgerinitiative. Es lassen sich in diesem Zusammenhang vier Grundtypen von Initiativen unterschiedlicher Herkunft und Stoßrichtung herauschälen, die sich in der Praxis durchaus vermischen können, und zwar die Ratsinitiative, die Verwaltunginitiative, die Bürgerinitiative sowie die kooperative Initiative. Letztere wird als Erfolg versprechendste Einstiegsform in einen Lokale-Agenda-Prozess angesehen und impliziert einen gemeinsamen bzw. abgesprochenen Start von Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft.<sup>4</sup>

Es können somit deutliche Differenzen im Rollenverständnis der verschiedenen Akteure auftreten. Der Gemeinderat, mit der Souveränität der Bürgerschaft ausgestattet und Kraft seiner legislativen Funktion zur Kontrolle der Verwaltung beauftragt, sieht sich vor dem Dilemma, entsprechende Voraussetzungen für Innovationen zu einer nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltung oftmals erst schaffen zu müssen. Bleiben die Vorbedingungen für eine erfolgreiche Agendaarbeit aus, so etwa die Vernetzung querliegender Themen als innovative Aufgaben innerhalb der städtischen Ämter oder das gleichermaßen

von Verwaltung und Gemeinderat artikulierte Bekenntnis zur tatsächlichen Einlösung eines Aktionsplans, müssen auch die besten Ideen und Vorschläge der Bürgerschaft letztlich auf der Ebene des Bewusstseins stecken bleiben. Hier kann die bei einer Lokalen Agenda obligatorische Bürgerbeteiligung sehr schnell an ihre Handlungs- und Glaubwürdigkeitsgrenzen stoßen.

Andererseits wird in vielen Gemeinderäten insgeheim befürchtet, dass damit quasi ein Nebengremium zum repräsentativ gewählten Gemeinderat eröffnet wird, welches die Kompetenzen des Rates beschneiden könnte. In der Realität sind Gemeinderäte jedoch oftmals mit den gestiegenen Anforderungen und der Komplexität der Aufgabenstellungen in den lokalen Gremien überfordert, so dass innovative Impulse und Reformbestrebungen leider häufig ausbleiben. Auf der anderen Seite wächst die Einsicht, dass Einzelbetrachtungen und Einzellösungen überwunden und vernetzte Betrachtungsweisen Grundlage kommunaler Planungen werden müssen. Hier könnten die Kommunen dann durch eine Lokale Agenda tatsächlich von ihren Bürgerinnen und Bürgern lernen, von denen viele über ein Expertenwissen verfügen, das dem Gemeinderat und der Verwaltung ansonsten verschlossen bliebe. Die Fülle der Aufgaben sowie auch Informationsdefizite gegenüber der Verwaltung führen oftmals in der Folge dazu, dass die Tagesarbeit des Gemeinderats mit ihren konkreten Entscheidungszwängen im Vordergrund steht, während langfristige Perspektiven aus dem Blick geraten. Durch diese Erfahrung haben viele Gemeinderäte eine tiefe Skepsis gegenüber langfristigen Perspektiven und Utopien entwickelt, bei denen sich der praktische Gehalt für die eigene Arbeit nicht mehr unmittelbar erschließt. Jedes Leitbild, das solche Szenarien enthält, steht damit vor dem Problem, dass es auf Bewusstseinslagen kommunaler Gremien trifft, deren Arbeit durch sehr viel konkretere Problemstellungen und Diskussionsweisen geprägt ist. Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass sich mittlerweile die Kommunalparlamente durchaus ihrem Auftrag zur Unterstützung der Lokalen Agenda bewusst sind und sich auch schon deutliche Veränderungen im Bewusstseinsprozess der Räte vollzogen haben. So werden vereinzelt Prüfberichte für „nachhaltige Gemeinderatsbeschlüsse“ zur Entscheidungsfindung in der Praxis herangezogen.<sup>5</sup>

Die Bürgerbeteiligung durch einen Agendaprozess steht für eine Transparenz der Entscheidungen, die den ansonsten eher nur zu Wahlzeiten Aufmerksamkeit erhaltenden Gemeinderat vor gewisse Probleme stellen kann. So gehen mit einer Lokalen Agenda nicht unbedeutende Elemente von direkter Demokratie in die lokale Politik ein, die hier auch ihre Berechtigung haben. Echte Bürgerbeteiligungsprozesse und politische Innovationen bleiben jedoch abhängig von der Bereitschaft der Spitzen von Verwaltung und Gemeinderat, auch „harte“ Themen wie beispielsweise Flächenversiegelung, Fragen der Industrieansiedlung oder

munen existieren bereits Gruppierungen, die mit Lokale-Agenda-Initiativen gleichgesetzt werden können. Diese übernehmen oft die Initiative, in der Hoffnung, mit der Verwaltung bzw. dem Gemeinderat in eine Kooperation zur Gründung einer Lokalen Agenda eintreten zu können. Auch sehen sich die Städte hier zunehmend in einer Konkurrenz zueinander bzw. dem Druck von Nichtregierungsorganisationen ausgesetzt, auch wenn eine Lokale Agenda keine Pflichtaufgabe der Kommunalpolitik ist. Diese erscheint jedoch als sehr öffentlichkeitswirksam, weshalb sich die Verwaltungen von einer Lokalen Agenda zugleich auch einen Imagegewinn für ihre Kommune versprechen. Diese nehmen dann in der Folge zumeist die Diskussion auf, wobei sich schnell zeigt, ob die Verwaltungen den Prozess ernsthaft und gemeinsam mit anderen organisieren oder – in Unkenntnis des Auftrages von Rio – in gewohnter Manier ihre eigenen Vorstellungen verfolgen, durchsetzen und die anderen Akteure hiermit konfrontieren.<sup>3</sup>

Dies offenbart sich zumeist bereits in der Startphase einer Lokalen Agenda, wenn es darum geht, den Agendaprozess auf eine umfassende Plattform zu stellen und ihn damit in der lokalen Wirklichkeit zu verankern. Zur Beteiligung der Öffentlichkeit sollte hierzu ein Agendaforum mit Bündelungs- und Koordinierungsfunktion gegründet werden, welches die Ergebnisse aus den Arbeitskreisen zusammenführt sowie gegebenenfalls Zwischenergebnisse des Prozesses für den Gemeinderat und die Verwaltung aufbereitet. Leider müssen Lokale-Agenda-Initiativen oft die Erfahrung machen, dass bürgerschaftliche Initiativen, die nicht mit den regulären politischen Akteuren einer Kommune abgesprochen oder von diesen zuvor akzeptiert worden waren, anschließend nur schwer ernst genommen werden. Sie bleiben eine x-beliebige Bürgerinitiative. Es lassen sich in diesem Zusammenhang vier Grundtypen von Initiativen unterschiedlicher Herkunft und Stoßrichtung herauschälen, die sich in der Praxis durchaus vermischen können, und zwar die Ratsinitiative, die Verwaltungsinitiative, die Bürgerinitiative sowie die kooperative Initiative. Letztere wird als Erfolg versprechendste Einstiegsform in einen Lokale-Agenda-Prozess angesehen und impliziert einen gemeinsamen bzw. abgesprochenen Start von Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft.<sup>4</sup>

Es können somit deutliche Differenzen im Rollenverständnis der verschiedenen Akteure auftreten. Der Gemeinderat, mit der Souveränität der Bürgerschaft ausgestattet und Kraft seiner legislativen Funktion zur Kontrolle der Verwaltung beauftragt, sieht sich vor dem Dilemma, entsprechende Voraussetzungen für Innovationen zu einer nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltung oftmals erst schaffen zu müssen. Bleiben die Vorbedingungen für eine erfolgreiche Agendaarbeit aus, so etwa die Vernetzung querliegender Themen als innovative Aufgaben innerhalb der städtischen Ämter oder das gleichermaßen

von Verwaltung und Gemeinderat artikulierte Bekenntnis zur tatsächlichen Einlösung eines Aktionsplans, müssen auch die besten Ideen und Vorschläge der Bürgerschaft letztlich auf der Ebene des Bewusstseins stecken bleiben. Hier kann die bei einer Lokalen Agenda obligatorische Bürgerbeteiligung sehr schnell an ihre Handlungs- und Glaubwürdigkeitsgrenzen stoßen.

Andererseits wird in vielen Gemeinderäten insgeheim befürchtet, dass damit quasi ein Nebengremium zum repräsentativ gewählten Gemeinderat eröffnet wird, welches die Kompetenzen des Rates beschneiden könnte. In der Realität sind Gemeinderäte jedoch oftmals mit den gestiegenen Anforderungen und der Komplexität der Aufgabenstellungen in den lokalen Gremien überfordert, so dass innovative Impulse und Reformbestrebungen leider häufig ausbleiben. Auf der anderen Seite wächst die Einsicht, dass Einzelbetrachtungen und Einzellösungen überwunden und vernetzte Betrachtungsweisen Grundlage kommunaler Planungen werden müssen. Hier könnten die Kommunen dann durch eine Lokale Agenda tatsächlich von ihren Bürgerinnen und Bürgern lernen, von denen viele über ein Expertenwissen verfügen, das dem Gemeinderat und der Verwaltung ansonsten verschlossen bliebe. Die Fülle der Aufgaben sowie auch Informationsdefizite gegenüber der Verwaltung führen oftmals in der Folge dazu, dass die Tagesarbeit des Gemeinderats mit ihren konkreten Entscheidungszwängen im Vordergrund steht, während langfristige Perspektiven aus dem Blick geraten. Durch diese Erfahrung haben viele Gemeinderäte eine tiefe Skepsis gegenüber langfristigen Perspektiven und Utopien entwickelt, bei denen sich der praktische Gehalt für die eigene Arbeit nicht mehr unmittelbar erschließt. Jedes Leitbild, das solche Szenarien enthält, steht damit vor dem Problem, dass es auf Bewusstseinslagen kommunaler Gremien trifft, deren Arbeit durch sehr viel konkretere Problemstellungen und Diskussionsweisen geprägt ist. Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass sich mittlerweile die Kommunalparlamente durchaus ihrem Auftrag zur Unterstützung der Lokalen Agenda bewusst sind und sich auch schon deutliche Veränderungen im Bewusstseinsprozess der Räte vollzogen haben. So werden vereinzelt Prüfberichte für „nachhaltige Gemeinderatsbeschlüsse“ zur Entscheidungsfindung in der Praxis herangezogen.<sup>5</sup>

Die Bürgerbeteiligung durch einen Agendaprozess steht für eine Transparenz der Entscheidungen, die den ansonsten eher nur zu Wahlzeiten Aufmerksamkeit erhaltenden Gemeinderat vor gewisse Probleme stellen kann. So gehen mit einer Lokalen Agenda nicht unbedeutende Elemente von direkter Demokratie in die lokale Politik ein, die hier auch ihre Berechtigung haben. Echte Bürgerbeteiligungsprozesse und politische Innovationen bleiben jedoch abhängig von der Bereitschaft der Spitzen von Verwaltung und Gemeinderat, auch „harte“ Themen wie beispielsweise Flächenversiegelung, Fragen der Industrieansiedlung oder

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. Darüber hinaus darf es auch (vorab) keinen Zweifel geben, dass die Gesamtheit der Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft nach dem Dialogprozess die maßgeblichen Entscheidungen über das örtliche Konzept eines Aktionsplanes im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung beschließt. Bei der Umsetzung des Lokale-Agenda-Prozesses rechnet der Deutsche Städtetag mit einem Zeithorizont von etwa 20 Jahren.<sup>17</sup>

## Zur Akzeptanz der Lokalen Agenda in Deutschland

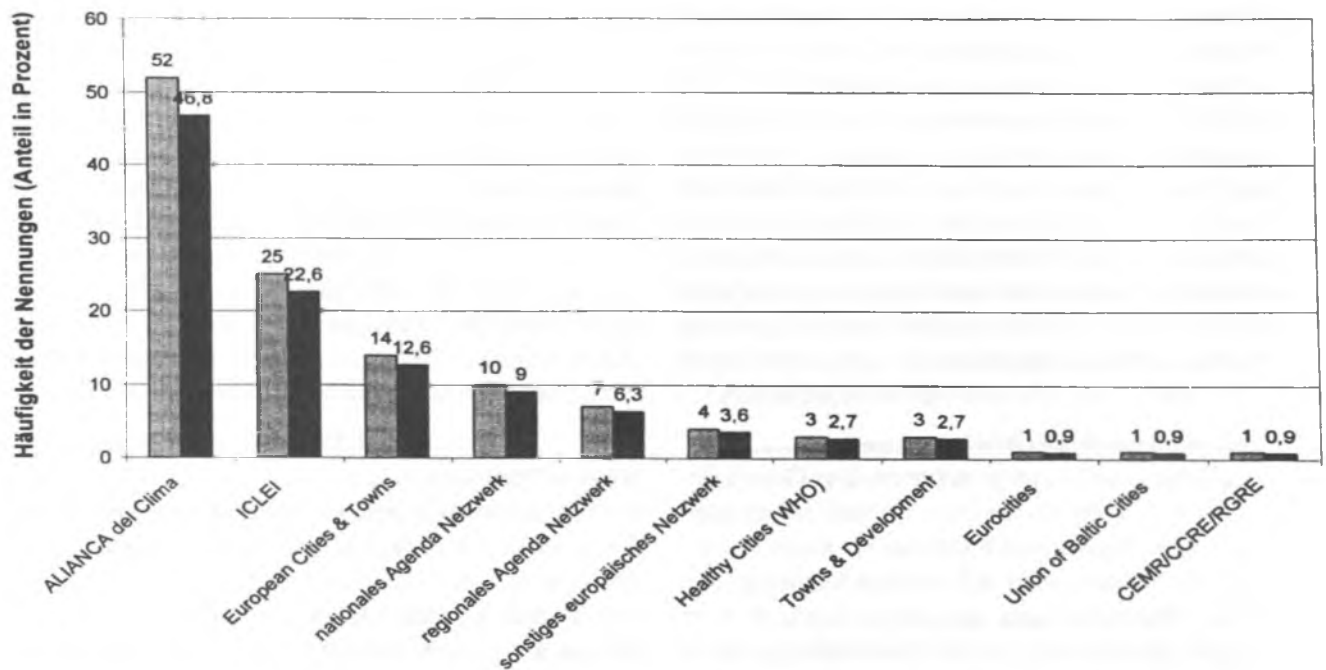
Anlässlich einer im Herbst 1999 weltweit durchgeführten schriftlichen Befragung von Agendastädten – zu diesem Zeitpunkt gab es in Deutschland etwa 1.400 Agendabschlüsse – soll nachfolgend eine Teilmenge von 111 deutschen Kommunen näher analysiert werden. Ein hierzu entwickelter Fragebogen wurde an die Ansprechpartner und Ämter verschickt, die sich in den jeweiligen Kommunen für die Umsetzung der Lokalen Agenda verantwortlich zeichnen. Die Untersuchung zeigt u.a. auf, wie die Lokale Agenda von kommunalen Verwaltungen akzeptiert und

eingeschätzt wird bzw. sich gegenwärtig Prozesse der Bürgerbeteiligung und Bewusstseinsprozesse über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in politischen Gremien vollziehen.

Bei der Erhebung entfallen 89 Kommunen auf die alten sowie 22 auf die neuen Bundesländer. Dabei geben 82 Kommunen (73,9 Prozent) an, Mitglied in mindestens einer die Agendaarbeit unterstützenden Organisation zu sein, wobei die überwiegende Mehrzahl sich in international ausgerichteten Agendanetzwerken wie Alianca del Clima (Klimabündnis e.V.), ICLEI oder der European Sustainable Cities and Towns Campaign (Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte) befindet. Viele der befragten Kommunen sind zugleich in mehreren dieser Netzwerke organisiert.

Da solche Netzwerke die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung möglichst allgemeingültig vertreten müssen, sollen Kodizes, wie z.B. die Charta von Aalborg oder auch freiwillige Selbstverpflichtungen, als Maßstab für das eigene Handeln möglichst als verbindlich angelegt werden, um damit einheitliche Strategien für gemeinsames Handeln entwerfen zu können. Es ergeben sich somit jeweils andere lokale wie globale Verpflichtungen einer „kommunalen Außenpolitik“ für eine Mitgliedschaft in einem solchen Netzwerk.

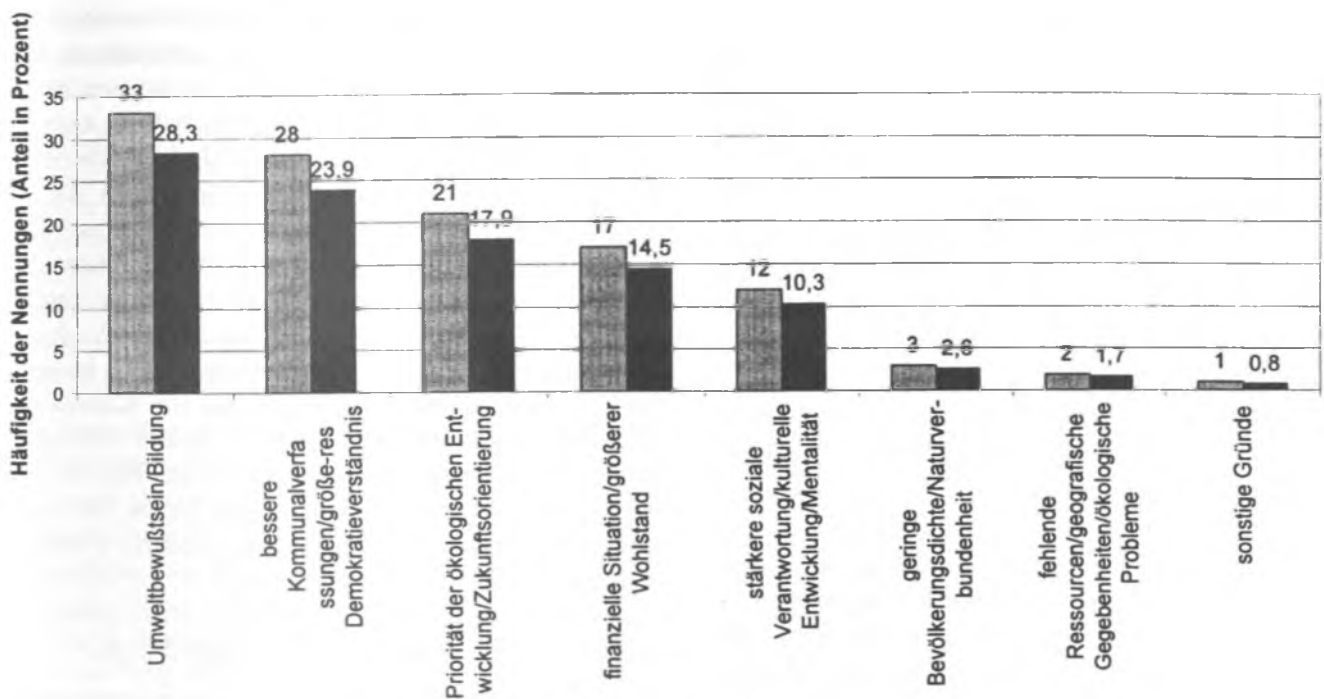
**SCHAUBILD 1**  
Mitgliedschaft in Agendanetzwerken



Quelle: A. Brunold

## SCHAUBILD 2

## Chancen einer Mitgliedschaft in einem Agendanetzwerk



Quelle: A. Brunold

Bei der Frage, welche Chancen der Mitgliedschaft sich in einem Agendanetzwerk für die Kommunen anbieten, dominieren mit 41 (55,4 Prozent) von 74 Nennungen ganz erheblich die Kategorien Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie mit 11 Antworten (14,9 Prozent) die Möglichkeiten der Projektzusammenarbeit sowie des Projektaustausches, also die Chancen, kommunikative Prozesse zwischen den Städten und Gemeinden anzustoßen, zu fördern sowie Lernprozesse jenseits des kommunalen Umfeldes und Wirkungskreises zu ermöglichen. Diese Chancen werden jedoch noch sehr stark in nationalen Grenzen gesehen, denn Programme oder Projekte mit ausländischen Partnern haben von 110 Kommunen bislang nur 30 (27,3 Prozent) realisiert, bei 34 (30,9 Prozent) befinden sich diese in Vorbereitung und 46 (41,8 Prozent) sind in dieser Hinsicht noch nicht aktiv geworden.

Indiesem Zusammenhang ist die Lokale Agenda sozusagen das übergeordnete Leitbild, entlang dem jede Kommune ihr eigenes Leitbild entwickeln und ausformulieren muss. Wesentlich für die Tragfähigkeit und den Erfolg einer Leitbilddiskussion ist es, dass sich die Kommunalverwaltung sowie der Gemeinderat als Entscheidungsträger auf einen Dialog- und Partizipationsprozess mit der Bürgerschaft und anderen maßgeblichen Akteuren einlässt. Dabei trägt ein konsensual gewonnenes Leitbild maßgeblich zur Identifikation und zu einem unverwechselbaren Image einer Kommune bei, indem es die Entwicklungsansätze und

Zukunftsvorstellungen für einen konkreten Erfahrungsraum durch ihre Bewohner selbst beschreibt und diese dahingehend bestärkt werden, sich für die Gestaltung ihres Lebensraumes zu engagieren. Leitbilder fungieren dabei gewissermaßen als Orientierungspunkte, koordinieren Denk- und Entscheidungsprozesse und aktivieren die emotionalen Potentiale der Bevölkerung. Die Erarbeitung einer Lokalen Agenda erfolgt sodann idealtypisch in drei Schritten: Zunächst wird ein Leitbild formuliert, daraus werden Ziele abgeleitet, die sich dann in Projekten konkretisieren.<sup>18</sup>

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchung antworteten immerhin 17 von 105 Kommunen (16,2 Prozent), dass im Verlauf des Agendaprozesses eine Leitbilddiskussion uneingeschränkt zustande gekommen sei, bei weiteren 52 Kommunen (49,5 Prozent) fand diese überwiegend statt. Dagegen war bei 29 Kommunen (27,6 Prozent) festzustellen, dass diese eher nicht zustande kam, bei 7 Kommunen (6,7 Prozent) war dies überhaupt nicht der Fall. Somit ist es evident, dass die Haltung der lokalen Gremien sowie die Beteiligung der Betroffenen den ausschlaggebenden integrativen Impuls zu einem Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern gibt und der Prozess der Entstehung und Entwicklung eines Leitbildes zu einem entscheidenden Vorgang wird. Hier ergab die Befragung, dass in 109 Kommunen nur 18 Kommunalparlamente (16,5 Prozent) der Lokalen Agenda eher ablehnend gegenüberstehen, 72

(66,1 Prozent) werden als eher unterstützend eingestuft, während 19 (17,4 Prozent) Gremien eine sehr unterstützende Haltung attestiert wird. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der Bürgerschaft erscheint also notwendig, um die kommunale Demokratie weiterzuentwickeln sowie zukunftsfähige und bürgernahe Konzepte zu erstellen.

Darüber hinaus kann ein Leitbild als Kontrollinstrument für die Zukunftsfähigkeit einer Kommune bzw. auch für Monitoringverfahren von Umweltqualitätszielen und -standards sowie als Orientierungsrahmen für Maßnahmen und konkrete Projekte dienen. So geben 25 von 105 Kommunen (23,8 Prozent) an, dass sie keine Erfolgskontrolle für ihre Lokale Agenda durchführen, bei 70 Kommunen (66,7 Prozent) befindet sich eine solche in der Vorbereitung und lediglich 10 (9,5 Prozent) geben an, eine solche initiiert zu haben.

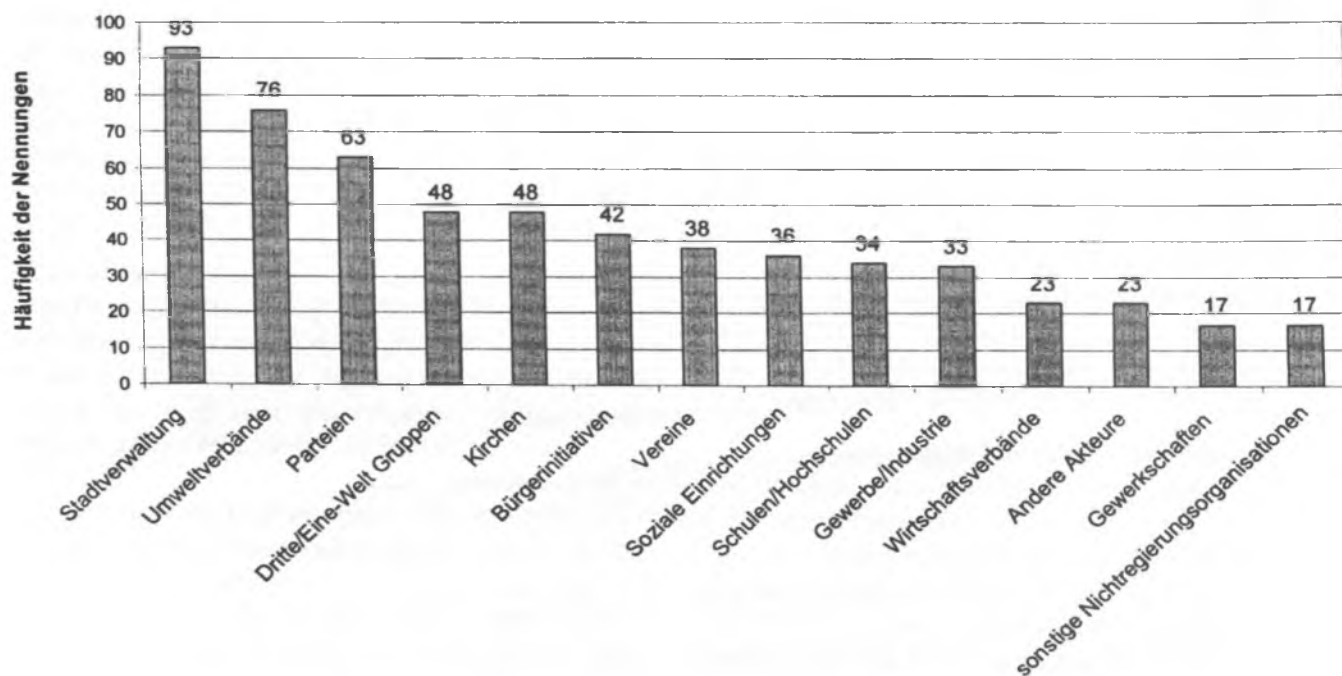
Zur Erfassung des Ist-Zustandes sowie zum Findungsprozess von Nachhaltigkeitszielen in einer Kommune ist eine Leitbilddiskussion allein schon deshalb unumgänglich, um auf einer demokratischen Plattform eine möglichst große Bürgerbeteiligung zu organisieren, die den daraufhin entstehenden oder in Gang gesetzten Prozess auch hilft zu legitimieren. Erst durch den in einer Leitbilddiskussion gefundenen bzw. erarbeiteten und gemeinsam akzeptierten größtmöglichen Konsens, der weitere Perspekti-

ven, Optionen und Strategien für eine wünschenswerte Zukunft eröffnet, erhält der Lokale-Agenda-Prozess die notwendige Stoßkraft, um auch gegen Widerstände das eigene Profil zu bewahren und längere Durststrecken zu überwinden. Ob und inwieweit solche Leitbilder in den Köpfen der Beteiligten konstruiert werden können, hängt von der Offenheit und Evaluationsbereitschaft der Akteure ab. Eine exakte Messung und eine Erfolgskontrolle erfordern im allgemeinen Nachhaltigkeitsindikatoren, die als Paket spezifisch auf die jeweilige Kommune abgestimmt sein müssen.<sup>19</sup> Dazu muss die lokale Situation bzw. der Ist-Zustand in weiten Bereichen der Kommune 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. Den Stellenwert des Forschungs- und Bildungsbedarfs schätzten demzufolge nur 28 von 111 Kommunen (25,2 Prozent) als sehr dringlich ein, 69 (62,2 Prozent) erachteten diesen als wichtig und 14 (12,6 Prozent) als weniger dringlich.

Ganz entscheidend zum Erfolg einer Lokalen Agenda trägt das Engagement von Entscheidungsträgern in der Verwaltung bei, wie dies immer wieder in Kommunen mit engagierten (Ober)bürgermeistern beobachtet werden kann.<sup>20</sup>

**SCHAUBILD 3**

**Selbstverständnis und Leitbilder der kommunalen nachhaltigen Entwicklung**



Quelle: A. Brunold

Hier waren 84 von 111 Kommunen dieser Ansicht, 57 nannten als weitere wichtige Erfolgsfaktoren das Engagement von Bürgern, 49 die Aktivitäten von Einrichtungen, Vereinen und anderen Organisationen, 36 die Vernetzung des Agendaprozesses sowie 33 das Expertenwissen der Bürger.

Als wichtige Aspekte für die Zielerreichung und die weitreichenden Konsequenzen des Erfolges einer Lokalen Agenda besonders aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die Antworten auf die Frage, was der Begriff einer nachhaltigen bzw. zukunftsfähigen Entwicklung für das Leitbild der jeweiligen Kommunen bedeutet und mit welchem Selbstverständnis die Kommunen an die Aufgabenstellung einer Lokalen Agenda herangehen.

Die Ansprüche an vernetztes Denken (Retinität), d.h. an die Verknüpfung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und globalen Aspekten sowie an das intergenerative Gerechtigkeitspostulat, wonach die gegenwärtig lebenden Generationen die Lebensbedingungen der nachfolgenden aufrechterhalten sollen,<sup>21</sup> zeigen mit 77 bzw. 58 Nennungen die Notwendigkeiten einer lokalen wie globalen Fernverantwortung in Raum und Zeit auf. Damit wird zugleich an einen Paradigmenwechsel sowie an innovative Prozesse zur Stärkung eines kollektiven Umweltbewusstseins appelliert.<sup>22</sup> Ähnliches gilt für den Anspruch von nachhaltiger Entwicklung als mögliches Programm für globale Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung.

Die effiziente Nutzung von Ressourcen durch technische Innovationen stellt für 34 Städte eine Option von nachhaltiger Entwicklung dar, wohingegen nur 4 Kommunen in Programmen für Maßhalten und Verzicht, also in Suffizienzbestrebungen, mögliche Elemente eines kommunalen Leitbildes sehen. Weiter werden verstärkte Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung und die Demokratisierung der Gesellschaft von 55 Kommunen als vordringliche Aufgaben benannt. Prozesse der Umweltbildung werden von 34 Kommunalverwaltungen als dringlich erachtet. Die Aussage von 15 Kommunen, eine Lokale Agenda stelle lediglich eine verstärkte Imagewerbung dar, kennzeichnet ein Wissensdefizit sowie eine resignative Haltung bei den dort Verantwortlichen und stuft die Lokale Agenda auf eine Bedeutung herunter, die sie als Mittel für einen marketingtauglichen Zweck im Sinne der Wirtschaftsförderung instrumentalisiert. In einer grundlegenden Änderung des Konsumverhaltens, welches kollektive und individuelle Verhaltens-, Konsum- und Lebensstiländerungen verlangt, sehen dagegen nur 11 Vertreter von Kommunen einen Weg zur Nachhaltigkeit, und lediglich 2 Kommunen wünschen sich explizit ein Leitbild, das sich stärker an einem Leben mit der Natur orientiert.

Als wichtiger Gesichtspunkt für den Erfolg einer Lokalen Agenda wurde die Erwartungshaltung der Adressaten erfragt, ob es durch einen solchen Prozess zu einer Ver-

änderung oder Umorientierung in der Stadtentwicklungspolitik kommen kann bzw. sich Nachhaltigkeitskriterien gegenüber etablierten politischen oder wirtschaftlichen Interessen durchsetzen können. Damit wird zugleich die weitergehende Perspektive des Agendaprozesses beurteilt und bereits vorweggenommen, ob sich ein diesbezüglicher Erfolg auch dauerhaft einstellen könnte. Die weitestgehende Aussage über Veränderungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklungspolitik wird bei 106 antwortenden Kommunen nur von einer Kommune (0,9 Prozent) uneingeschränkt bejaht. Immerhin erwarten 57 Kommunen (53,8 Prozent), dass sich diese überwiegend einstellen werden. Nahezu die Hälfte der Kommunen, nämlich 48 Städte und Gemeinden (45,3 Prozent), beantworten diese Frage allerdings negativ und drücken damit aus, dass diesbezügliche Chancen zu einer wirkungsvollen Umsetzung der Lokalen Agenda damit eher nicht oder überhaupt nicht zu erwarten sind.

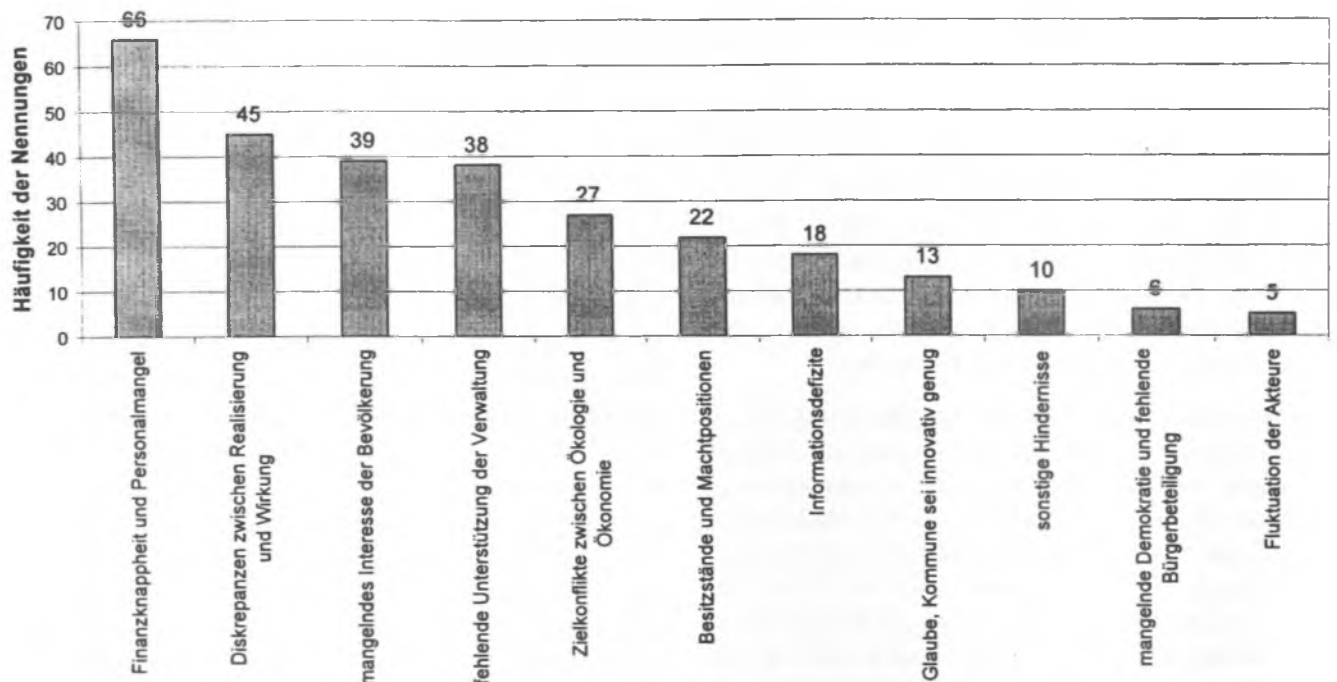
Ob sich durch eine Lokale Agenda institutionelle Reformen in der Verwaltung auf Dauer etablieren lassen, halten von 105 antwortenden Kommunen nur 23 (21,9 Prozent) für möglich, 82 Kommunen (78,1 Prozent) verneinen eine diesbezügliche innovative Kraft zum Anschlag von kommunalen Verwaltungsreformen. Noch drastischer fallen die Meinungen zur Beurteilung der regional unterschiedlichen Kommunalverfassungen hinsichtlich der Frage aus, ob diese geeignet seien, eine Partizipation der Bevölkerung sowie den Beschluss nachhaltiger 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 für überhaupt nicht gegeben.

Die Kommunalverwaltungen wurden ebenfalls zu den Hemmnissen und Hinderungsgründen befragt, die die Erarbeitung einer Lokalen Agenda und deren Umsetzung erschweren.

Dabei wurden mit 66 Nennungen in erster Linie verwaltungsinterne Gründe wie Finanzknappheit und Personalmangel sowie mit 45 Nennungen Diskrepanzen zwischen der Realisierung der Lokalen Agenda und ihrer Wirkung als negative Faktoren genannt. Weiter spielt das mangelnde Interesse der Bevölkerung sowie die fehlende Unterstützung der Verwaltung bei der Umsetzung des Prozesses eine bedeutende Rolle. Zielkonflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Belangen, das Festhalten an Besitzständen und Machtpositionen sowie damit einhergehende Informationsdefizite weisen auf Versäumnisse in der Kommunikationspolitik zwischen Verwaltung und Bevölkerung hin. Dagegen besteht der Glaube, die Kommune sei innovativ genug, nur bei 13 Kommunen; gleichfalls führen nur 6 bzw. 5 Kommunen hemmende Faktoren auf mangelnde Demokratie und fehlende Bür-

## SCHAUBILD 4

## Hemmnisse und Hinderungsgründe für den Lokale-Agenda-Prozess



Quelle: A. Brunold

gerbeteiligung sowie auf eine Fluktuation von Agendaakteuren zurück.

Auf die Frage, ob eine Steuerung des Agendaprozesses erfolge, gaben 55 (49,5 Prozent) von 111 antwortenden Kommunen an, dass eine solche intern in der Stadtverwaltung stattfinde, bei 39 Kommunen (35,1 Prozent) ist dies in einer gesonderten bzw. externen Organisationseinheit der Fall. Nur 17 Kommunen (15,4 Prozent) antworteten, dass der Prozess ohne eine Steuerung vor sich gehe. Hinsichtlich dieser Frage ist es offensichtlich, dass die Städte mehrheitlich den Prozess der Lokalen Agenda an sich gezogen haben, wie dies nach Kapitel 28 der Agenda 21 auch vorgesehen ist.

Ergänzend dazu ist es von Bedeutung, welche Akteure und Partner sich an einer Lokale-Agenda-Zusammenarbeit beteiligen. Nach den Stadtverwaltungen selbst, die Lokale-Agenda-Prozesse zumeist angestoßen haben und steuern, spielen auch Umweltverbände sowie Parteien eine maßgebende Rolle.

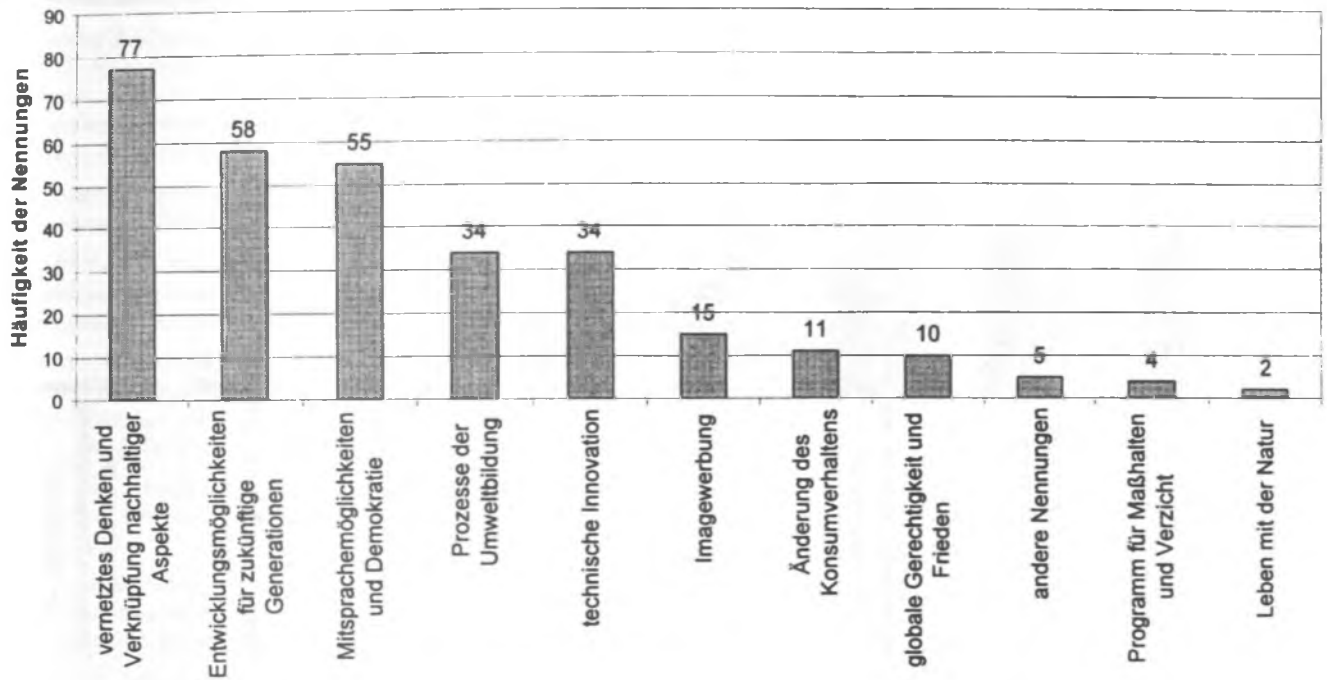
Eine Positionsbestimmung zwischen deutschen und nordeuropäischen Kommunen (Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Großbritannien und Irland) sowie mit Kommunen in Ländern des Südens soll aufzeigen, wie die deutschen Agendaaktivitäten in den internationalen Kontext einzuordnen sind.

In einem Vergleich mit 73 befragten nordeuropäischen Kommunen wurde u.a. deutlich, dass im Norden Europas wesentlich früher Beschlüsse zu Lokalen Agenden und deren Umsetzung erfolgten, woraus sich die stärkere Unterstützung der lokalen Gremien sowie der höhere Anteil an Steuerungsgruppen für die Lokale Agenda in den Stadtverwaltungen erklären lassen. Ebenfalls sind in diesen Ländern Leitbild Diskussionen sowie Erfolgskontrollen sehr viel stärker in Gang gesetzt worden. Dagegen wird in Deutschland stärker als in Nordeuropa geglaubt, dass die nachhaltigen Entwicklungsanstrengungen vor der Implementierung einer Lokalen Agenda bedeutend gewesen seien. Hier klaffen jedoch Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinander. Es kann deshalb als gesichert gelten, dass nordeuropäische und skandinavische Länder sich im Unterschied zu anderen Ländern stärker am Lokale-Agenda-Prozess beteiligen.<sup>23</sup>

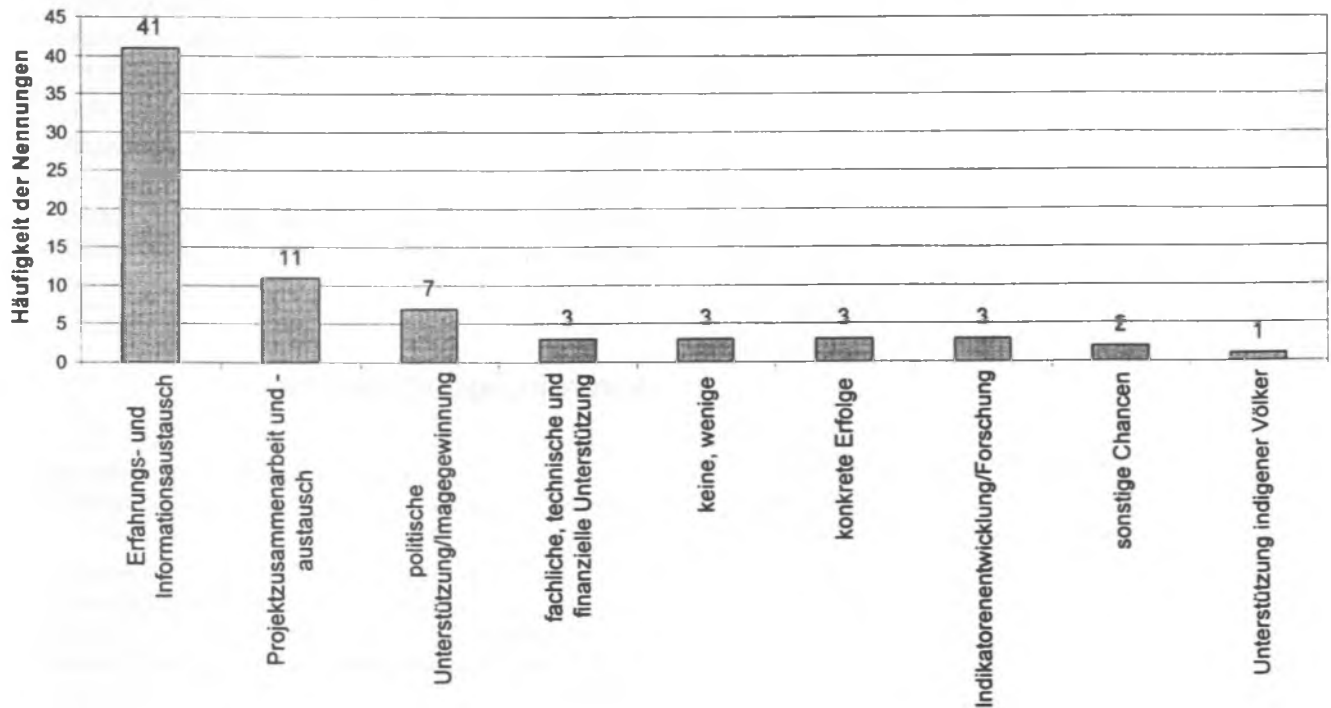
Über die Gründe hierüber befragt, antworteten die deutschen Kommunen, dass diese in erster Linie in der Umweltbildung zu suchen seien, also in Prozessen des Wertewandels, gefolgt von der Einschätzung „besserer“ Kommunalverfassungen und einem größeren Demokratieverständnis in diesen Ländern. Ins Gewicht fallen mit 21 Nennungen weiterhin vermutete Prioritäten der ökologischen Entwicklung, verbunden mit größerer Zukunftsorientierung, ferner eine günstigere finanzielle Situation wie auch ein größerer Wohlstand, was sich durch eine



**SCHAUBILD 5**  
Akteure und Partner in der Agendazusammenarbeit



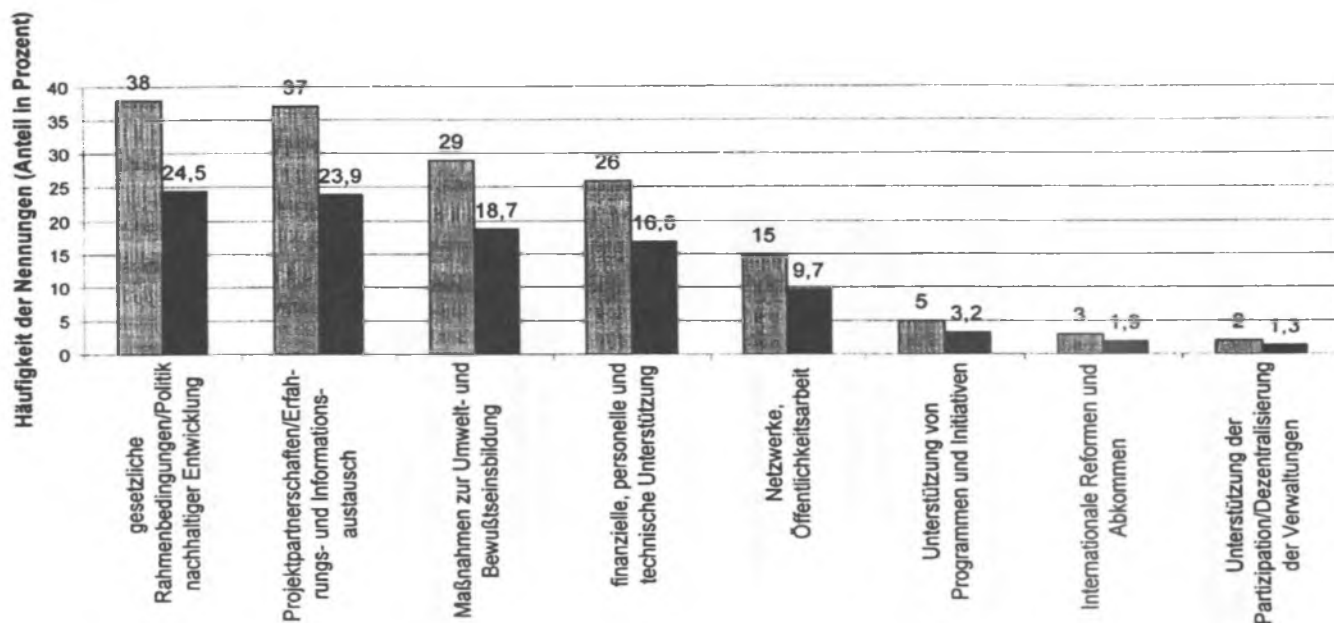
**SCHAUBILD 6**  
Wie erklärt sich die stärkere Beteiligung der norddeutschen und skandinavischen Länder am Lokale-Agenda-Prozess im Vergleich zu anderen Ländern?



Quelle: A. Brunold

**SCHAUBILD 7**

**Wie können Regierungen, die EU, internationale Städtebündnisse bzw. Initiativen der UNO die Kommunen bei globalen Problemen von Umwelt und Entwicklung unterstützen?**



Quelle: A. Brunold

geringere Arbeitslosenquote im Norden Europas belegen lässt. Mit 12 Nennungen werden eine stärkere soziale Verantwortung und eine veränderte Entwicklung in der politischen Kultur genannt.

Ebenfalls befragt wurden die deutschen Kommunen nach den Möglichkeiten von subsidiärer Hilfe auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Hier sehen die Befragten in erster Linie Defizite in den gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie in einer zu geringen Unterstützung der Politik der nachhaltigen Entwicklung. Nahezu gleichbedeutend wurden die Möglichkeiten einer Unterstützung hinsichtlich von Projektpartnerschaften sowie Erfahrungs- und Informationsbegegnungen bewertet.

Zum Schluss soll ein Vergleich mit Kommunen des Südens helfen, alte Vorurteile auszuräumen. Im Vergleich zu 61 befragten Städten in Ländern der südlichen Hemisphäre hat der Lokale-Agenda-Prozess in den deutschen Kommunen – wie im Vergleich mit den Ländern im nördlichen Europa auch – relativ spät begonnen, sowohl was den Zeitpunkt des politischen Beschlusses als auch den Beginn der Agendaumsetzung betrifft. Dabei sind die finanziellen Startbedingungen in diesen Ländern vergleichsweise als sehr unbefriedigend zu bezeichnen.

Bemerkenswert erscheint auch das Ergebnis, dass in den Städten des Südens institutionelle Reformen besser greifen

und auch die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung stärker gegeben scheinen als in deutschen Kommunen. Als Gründe dafür könnten gelten, dass diese Städte einen stärkeren Nachholbedarf haben und schon kleinste Fortschritte auf diesen Gebieten zu dieser eher unerwartenden Einschätzung beitragen. Ebenso führt die Einschätzung einer expliziten Förderung der Lokalen Agenda durch die lokalen Gremien zu signifikant höheren Werten bei den Kommunen des Südens. Dadurch wird einsichtig, dass in diesen Ländern die Hoffnung eher gestärkt wird, die von der Lokalen Agenda als Medium der Demokratisierung ausgehen.

**Anmerkungen/Literatur:**

<sup>1</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 1997: Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente und Agenda 21, Bonn, S. 231.

<sup>2</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die UN-Sonderorganisationen UNEP und UNCHS (Habitat) mit ihren großen und bedeutenden Netzwerken, wie dem „Sustainable Cities Programme“ sowie ebenfalls auch ICLEI (International Council of Local Environmental Initiatives).

<sup>3</sup> Hermann, Winfried/Reschl, Richard. 2000: Wie macht man eine Lokale Agenda?, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 15 - 28.

<sup>4</sup> Hermann, Winfried/Reschl, Richard, 2000: Wie macht man eine Lokale Agenda?, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 15-17.

<sup>5</sup> Solche Prüfberichte für „nachhaltige Gemeinderatsbeschlüsse“ sind als Monitoring- und Evaluationsinstrumente für die Erfolgskontrolle eines erfolgreichen Agendaprozesses sehr hilfreich und werden beispielsweise in den Kommunen Mainz, Pleidelsheim und Ravensburg angewandt.

<sup>6</sup> Brunold, Andreas, 2000: Harte Themen, in: Der Gemeinderat, 43. Jhr., Schwäbisch Hall, Nr. 5, S. 29.

<sup>7</sup> Vgl. Ruschkowski, Eick von: Lokale Agenda 21 in Deutschland – Eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 31-32, vom 5. August 2002.

<sup>8</sup> Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried, 2000: Agenda 21 und Lokale Agenda, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 2.

<sup>9</sup> Fischer, Annett/Hänisch, Dagmar, 2000: Mut zum Qualitätssprung, in: Der Gemeinderat, 43. Jhr., Schwäbisch Hall, Nr. 5, S. 20.

<sup>10</sup> Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Hrsg.), 1996: Stellungnahmen – Kommunen und nachhaltige Entwicklung: Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Bonn, S. 21-28.

<sup>11</sup> Rösler, Cornelia, 1998: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, in: ICLEI/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Deutschland, Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin, S. 63.

<sup>12</sup> Hülsmann, Wulf, 1998: Umweltplanerische Anforderungen an die Lokale Agenda 21: Strategien auf Bundesebene für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, in: ICLEI/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Deutschland, Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin, S. 36.

<sup>13</sup> Hülsmann, Wulf, 1998: Umweltplanerische Anforderungen an die Lokale Agenda 21: Strategien auf Bundesebene für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, in: ICLEI/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Deutschland, Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin, S. 36.

<sup>14</sup> Andersen, Uwe/Homberger, Ingo/Penedo, Nelson, 1999: Lokale Agenda 21 und Entwicklungspolitik, in: Politische Bildung, Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis, 32. Jhr., Band 3, Schwalbach/Ts., S. 40.

<sup>15</sup> Klotz, Erhard, 2000: Kommunalpolitik und Lokale Agenda 21 aus der Sicht der Verwaltung, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 11.

<sup>16</sup> Fischer, Annett/Hänisch, Dagmar, 2000: Mut zum Qualitätssprung, in: Der Gemeinderat, 43. Jhr., Schwäbisch Hall, Nr. 5, S. 21.

<sup>17</sup> Klotz, Erhard, 2000: Kommunalpolitik und Lokale Agenda 21 aus der Sicht der Verwaltung, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 12-14.

<sup>18</sup> Reschl, Richard/Hermann, Winfried, 2000: Leitbilder und Leitbilddebatte, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 82.

<sup>19</sup> Fischer, Annett/Hänisch, Dagmar, 2000: Mut zum Qualitätssprung, in: Der Gemeinderat, 43. Jhr., Schwäbisch Hall, Nr. 5, S. 21.

<sup>20</sup> Reschl, Richard, 2000: Lokale Agenda 21: Bürgerbeteiligung versus Gemeinderat?, in: Reschl, Richard/Proschek, Eva/Hermann, Winfried (Hrsg.), Lokale Agenda 21: Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, Stuttgart, S. 180.

<sup>21</sup> Vgl. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.), 1994: Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart.

<sup>22</sup> Mayer, Jürgen, 1998: Die Rolle der Umweltbildung im Leitbild nachhaltiger Entwicklung, in: Beyer, Axel (Hrsg.), Nachhaltigkeit und Umweltbildung, Hamburg, S. 31.

<sup>23</sup> Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Hrsg.), 1996: Stellungnahmen – Kommunen und nachhaltige Entwicklung: Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Bonn, S. 21-28 sowie ICLEI (Hrsg.), 1997: Local Agenda 21 Survey: A study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21, Toronto.

■ **Dr. Andreas Brunold** hat über dieses Thema habilitiert und war Experte im Auftrag des Centrums für Internationale Migrationsforschung (CIM).