

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

Andreas Brunold, Ludwigsburg

Zusammenfassung

Gemeinderäte befürchten des öfteren, daß eine Lokale Agenda ihre Kompetenzen beschneidet. Andererseits sind Kommunalpolitiker oft durch komplexe Aufgabenstellungen überfordert, so daß bürgerschaftliches Engagement zu einer Notwendigkeit wird.

Eine Untersuchung zur Wirksamkeit deutscher Agenda-Prozesse zeigt u. a. auf, daß deren Chancen stark in nationalen Grenzen gesehen werden. Nach wie vor glauben die meisten Kommunen, daß sie bereits viele nachhaltige Entwicklungsanstrengungen vor der Implementierung einer Lokalen Agenda in Gang gesetzt hätten. Hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit jedoch auseinander, weshalb der Forschungs- und Bildungsbedarfs auch als wenig dringlich eingeschätzt wird. Veränderungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung sowie die Etablierung von Verwaltungsreformen werden durch eine Lokale Agenda kaum gesehen.

Im Vergleich zu nordeuropäischen Kommunen wird deutlich, daß dort wesentlich früher Beschlüsse zur Umsetzung von Agenda-Prozessen erfolgten und diese stärker unterstützt werden. Auch sind eher Leitbilddiskussionen und Erfolgskontrollen in Gang gesetzt worden. Die Gründe hierfür sehen deutsche Kommunen vor allem in Prozessen der Umweltbildung und des Wertewandels sowie in „besseren“ Kommunalverfassungen und einem größeren Demokratieverständnis.

In Kommunen des Südens haben Agenda-Prozesse ebenfalls früher als in Deutschland begonnen, und es erscheint bemerkenswert, daß dadurch institutionelle Reformen und Partizipationsmöglichkeiten eher gegeben sind. Damit wird deutlich, daß eine Lokale Agenda dort auch als Medium der Demokratisierung angesehen wird.

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.¹

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 CO₂-Ausstoß pro Kopf der Bevölkerung rund fünf- bis zehnfach 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 verallgemei-

¹ 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.

nerungsfähiges 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 aus Gründen 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,² 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 gründen, doch geschieht dies oft nicht ganz freiwillig. In vielen Kommunen 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 hiermit die anderen Akteure konfrontieren.³

Dies offenbart sich zumeist bereits in der Startphase einer Lokalen Agenda, wenn es darum geht, den Agenda-Prozeß auf eine umfassende Plattform zu stellen und ihn damit in der lokalen Wirklichkeit zu verankern. Zur Beteiligung der Öffentlichkeit

2 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 for Local Environmental Initiatives).

3 Vgl. 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.

sollte hierzu ein Agenda-Forum 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 ernstgenommen 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 Kooperative-Initiative. Letztere wird als erfolversprechendste Einstiegsform in einen Lokale Agenda-Prozeß angesehen und impliziert einen gemeinsamen bzw. abgesprochenen Start von Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft.⁴

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 Agenda-Arbeit aus, so etwa die Vernetzung querliegender Themen als innovative Aufgaben innerhalb der städtischen Ämter oder das gleichermaßen von Verwaltung und Gemeinderat nicht artikulierten Bekenntnis zur tatsächlichen Einlösung eines Aktionsplans, müssen auch die besten Ideen und Vorschläge der Bürgerschaft letztlich auf der Ebene des Bewußtseins steckenbleiben. 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 Reformbetrebungen 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

⁴ Vgl. Hermann, Winfried/Reschl, Richard, 2000: Wie macht man eine Lokale Agenda?, a.a.O., S. 15 – 17.

der Folge dazu, daß die gemeinderätliche Tagesarbeit mit ihren konkreten Entscheidungszwängen im Vordergrund steht, während langfristige Perspektiven aus dem Blick geraten. Durch diese Erfahrungen 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.⁵

Die Bürgerbeteiligung durch einen Agenda-Prozeß 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 Industrieansiedelung oder Verkehrsprojekte zuzulassen und diese eventuell auch ernsthaft zur Disposition zu stellen.⁶ Die Frage, wer von Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung angesichts der notwendigen Zukunftsaufgaben die Initiative zu ergreifen hat, stellt sich nach dem Auftrag von Rio jedoch nicht. Die Bringschuld der Verwaltung verpflichtet diese zusammen mit den gewählten Gremien und im Interesse der Bürgerschaft hier eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung auf möglichst vielen kommunalen Themenfeldern einzulösen, damit der Anspruch des globalen Denkens verbunden mit lokalem Handeln eingelöst werden kann.

Zum Stand der Lokalen Agenda in deutschen Kommunen

Bis Mai 2002 konnte davon ausgegangen werden, daß in Deutschland etwa 2.300 Kommunen oder 16,2 Prozent aller Gemeinden in den Prozeß zur Erarbeitung einer

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

⁶ Brunold, Andreas, 2000: Harte Themen, in: Der Gemeinderat, 43. Jhrg., Schwäbisch Hall, Nr. 5, S. 29.

Lokalen Agenda eingestiegen sind.⁷ Dies scheint angesichts von 15005 kommunalen Gebietskörperschaften, d.h. Städten, Gemeinden und Landkreisen, nicht eben viel zu sein,⁸ stehen doch die deutschen Kommunen – verglichen mit den nordeuropäischen bzw. skandinavischen Kommunen – immer noch am Anfang dieser Entwicklung. Es ist jedoch in den letzten Jahren eine zunehmende Dynamisierung des Prozesses zu beobachten, dabei allerdings auch ein „West-Ost-Gefälle“ in der Bundesrepublik auszumachen. So haben sich sehr viel mehr Kommunen in den westlichen Bundesländern dazu entschlossen, eine Lokale Agenda zu erarbeiten, im Osten Deutschlands verläuft der Prozeß dagegen eher schleppend. Dies ist auch ein Ausdrück für die in den neuen Ländern deutlicher zutage tretenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme. Waren es bis zum Jahr 1998 auch eher die Groß- und Mittelstädte, die Lokale Agenda-Prozesse initiierten, so ist etwa von diesem Zeitpunkt an festzustellen, daß sich zunehmend auch Städte unter 50000 Einwohner sowie Landkreise der Aufgabe einer Lokalen Agenda zuwenden.⁹

In Deutschland sind bisher einige Umfragen zum Stand der Lokalen Agenda durchgeführt worden. Zu nennen sind hierbei u. a. die Umfragen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ aus dem Jahr 1996¹⁰ sowie vor allem die des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) aus den Jahren 1996, 1997 und 1999, die unter den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags erhoben wurden.¹¹ Das Deutsche Institut für Urbanistik in Berlin (Difu) vertritt dabei die Ansicht, daß zahlreiche Aktivitäten in vielen kommunalen Handlungsfeldern bereits vor Rio zu einer Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen beigetragen und neue Umweltschäden verhindert hätten. Energie und Klimaschutz, Verkehr sowie Bauen und Flächennutzung seien dabei Schwerpunktthemen gewesen. In vielen Bereichen könnte dabei auf vorhandene „Bausteine“ bzw. Planungsinstrumentarien zurückgegriffen werden, so u.a. auf Bauleitpläne, Landschaftspläne, Stadtentwicklungskonzepte, Umweltqualitätsberichte, Klimaprogramme, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Eingriffs- und Ausgleichsregelungen, Bürgerbeteiligung

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

8 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.

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

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

11 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.

im Rahmen der Bauleitplanung oder Öko-Audit-Verfahren.¹² Die Zielsetzungen einer umweltgerechten Entwicklung in deutschen Städten würden also nicht erst seit der Rio-Konferenz existieren, neu sei jedoch ihre Herangehensweise. So stünden die deutschen Kommunen auf ihrem Weg zu Lokalen Agenden nicht erst am Anfang, seien aber nun gefordert, ihre Handlungsvorschläge zu einer vorsorgenden Umweltpolitik im Dialog mit der Öffentlichkeit weiterzuentwickeln und umzusetzen. Auch würde sich nun die Möglichkeit eröffnen, die verschiedenartigen Ansätze kommunaler Umwelt- und Entwicklungspolitik unter dem Schirm einer Lokalen Agenda systematischer, gebündelter und unter dem speziellen Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkt zusammenzufassen.¹³ Lag bei der Umfrage im Jahr 1996 erst etwa bei einem Sechstel der befragten Kommunen (27 von 157) 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 fast 80 Prozent (131 von 167).¹⁴ Die Schwierigkeiten in der Weiterführung des Agenda-Prozesses liegen dabei weniger in den Handlungsfeldern, deren Inhalten und Zielen, sondern vielmehr in der Realisierung des Konsultations- und Partizipationsprozesses mit der Bevölkerung, den lokalen und regionalen Organisationen sowie der örtlichen Wirtschaft.¹⁵

Innerhalb der Umsetzung der Lokalen Agenda kommt deshalb den Kommunikationsstrukturen und der Bürgerbeteiligung in den Kommunen eine Schlüsselstellung zu, die teilweise, wie in der Bauleitplanung und in Naturschutzfragen, bereits gesetzlich geregelt ist, teilweise aber auch freiwillig praktiziert werden sollten, wie u. a. Bürgerfragestunden, Runde Tische, Foren oder Zukunftswerkstätten. So geht es bei dem Konsultationsprozeß nach Kapitel 28 der Agenda 21 nicht nur um die Beteiligung der Bürgerschaft im formalen Sinne, sondern diese ist so zu verstehen, daß sie die Einbindung möglichst vieler gesellschaftlichen Kräfte erforderlich macht. Für die Lokale Agenda-Prozesse in Deutschland belegen die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU), daß Beteiligungsformen aus dem Bereich Information den Schwerpunkt bilden.¹⁶ Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Ergebnissen der hier dargestellten Befragung. Da die Agenda-Kommunen bisher nicht den Mut aufgebracht haben, anspruchsvollere Beteiligungsformen als Regelfall

12 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.

13 Hülsmann, Wulf, 1998: a.a.O., S. 36.

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

15 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.

16 Fischer, Annett/Hänisch, Dagmar, 2000: a.a.O., S. 21.

zu akzeptieren, macht es eine Lokale Agenda geradezu notwendig, die bestehenden Kommunikationsstrukturen aus den festgefahrenen Verfahren zu befreien und eine neue Kommunikationskultur mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung aufzubauen. Die Verbesserung der Kommunikation und 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. 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.¹⁷

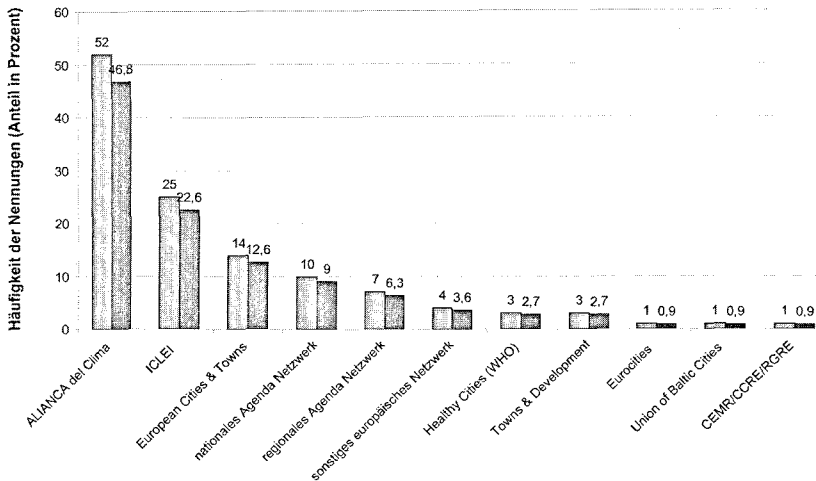
Zur Akzeptanz der Lokalen Agenda in Deutschland

Anlässlich einer im Herbst 1999 weltweit durchgeführten schriftlichen Befragung von Agenda-Städten – zu diesem Zeitpunkt gab es in Deutschland etwa 1.400 Agenda-Beschlüsse – 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 Agenda-Arbeit unterstützenden Organisation zu sein, wobei die überwiegende Mehrzahl sich in international ausgerichteten Agenda-Netzwerken 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.

¹⁷ Klotz, Erhard, 2000: a.a.O., S. 12-14.

Mitgliedschaft in Agenda-Netzwerken

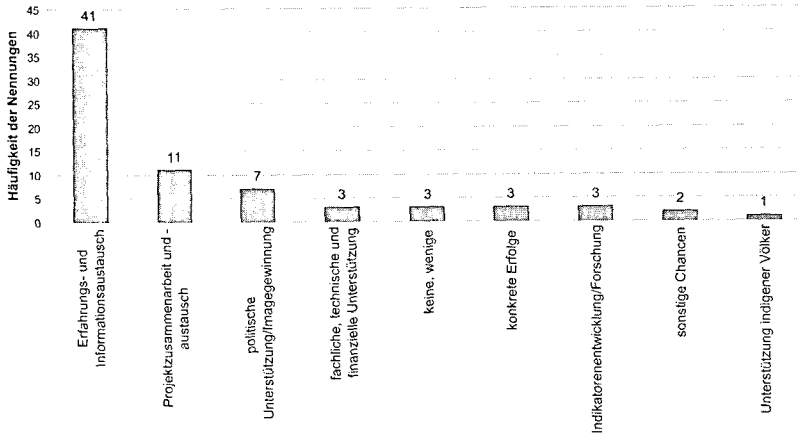


Da solche Netzwerke die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung möglichst allgemeingültig vertreten müssen, sollen Kodizes, wie z.B. die Charta von Aalborg oder auch freiwillige Selbstverpflichtungen, als Maßstab für das eigene Handeln möglichst als verbindlich angelegt werden, um damit einheitliche 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.

Bei der Frage, welche Chancen der Mitgliedschaft sich in einem Agenda-Netzwerk 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.

In diesem 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 die Kommunalverwaltung sowie der Gemeinderat als Entscheidungsträger sich

Chancen einer Mitgliedschaft in einem Agenda-Netzwerk



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.¹⁸

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchung antworteten immerhin 17 von 105 Kommunen (16,2 Prozent), daß im Verlaufe des Agenda-Prozesses 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 Kommunalparla-

¹⁸ 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.

mente (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 bürger-nahe 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 Perspektiven, Optionen und Strategien für wünschenswerte Zukünfte 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.¹⁹ 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.

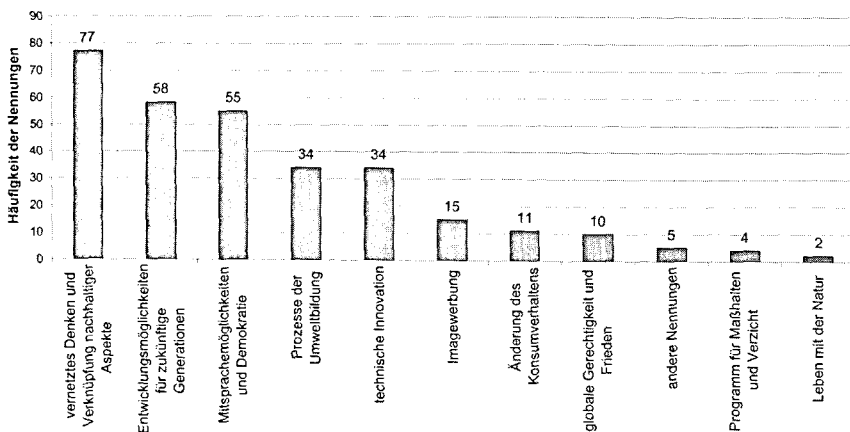
Ganz entscheidend zum Erfolg einer Lokalen Agenda trägt das Engagement von Entscheidungsträgern in der Verwaltung bei, wie dies immer wieder in Kommunen

¹⁹ Fischer, Annett/Hänisch, Dagmar, 2000: a.a.O., S. 21.

mit engagierten (Ober)bürgermeistern beobachtet werden kann.²⁰ 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 Agenda-Prozesses 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.

Selbstverständnis und Leitbilder der kommunalen nachhaltigen Entwicklung



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,²¹ 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 inno-

20 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.

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

vative Prozesse zur Stärkung eines kollektiven Umweltbewußtseins appelliert.²² 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 Veränderung 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 Agenda-Prozesses 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.

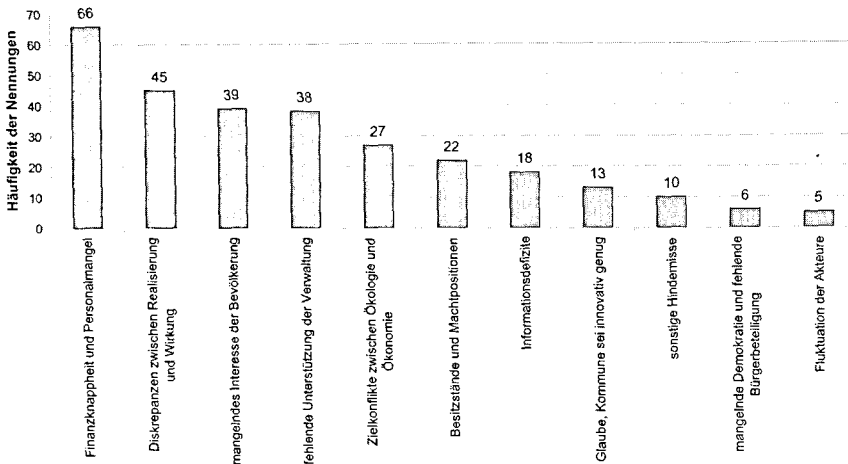
Ob sich durch eine Lokale Agenda institutionelle Reformen in der Verwaltung auf Dauer etablieren lassen, halten von 105 antwortenden Kommunen nur 23 (21,9 Prozent) für möglich, 82 Kommunen (78,1 Prozent) verneinen eine diesbezügliche innovative Kraft zum Anschub von kommunalen Verwaltungsreformen. Noch drastischer

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

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.

Hemmnisse und Hinderungsgründe für den Lokale Agenda-Prozess

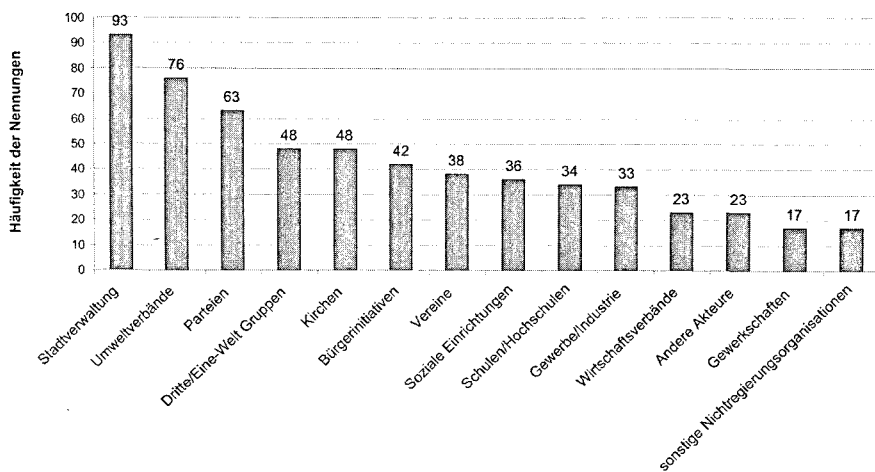


Dabei wurden mit 66 Nennungen in erster Linie verwaltungsinterne Gründe wie Finanzknappheit und Personalmangel sowie mit 45 Nennungen Diskrepanzen zwischen der Realisierung der Lokalen Agenda und ihrer Wirkung als negative Faktoren genannt. Weiter spielt das mangelnde Interesse der Bevölkerung sowie 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 Bürgerbeteiligung sowie auf eine Fluktuation von Agenda-Akteuren zurück.

Auf die Frage, ob eine Steuerung des Agenda-Prozesses erfolge, gaben 55 (49,5 Prozent) von 111 antwortenden Kommunen an, daß eine solche intern in der Stadtverwaltung stattfindet, 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.

Akteure und Partner der Agenda-Zusammenarbeit



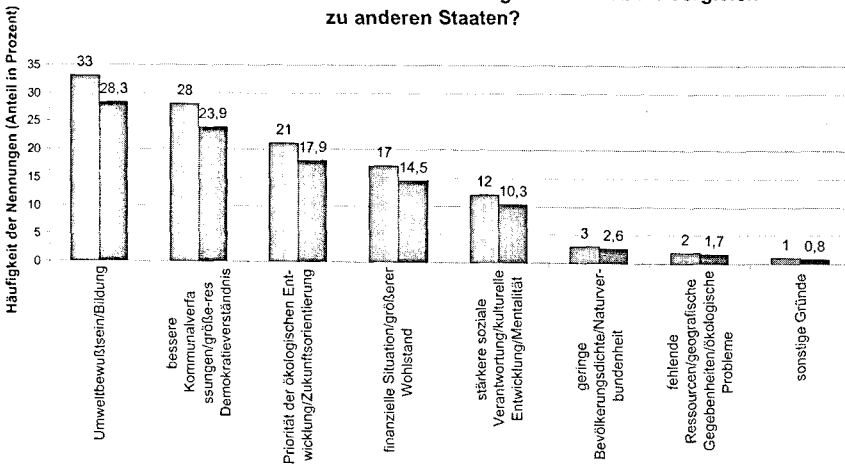
Deutsche Kommunen im internationalen Vergleich

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 Agenda-Aktivitäten 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 Gre-

mien sowie der höhere Anteil an Steuerungsgruppen für die Lokale Agenda in den Stadtverwaltungen erklären lassen. Ebenfalls sind in diesen Ländern Leitbilddiskussionen 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.²³

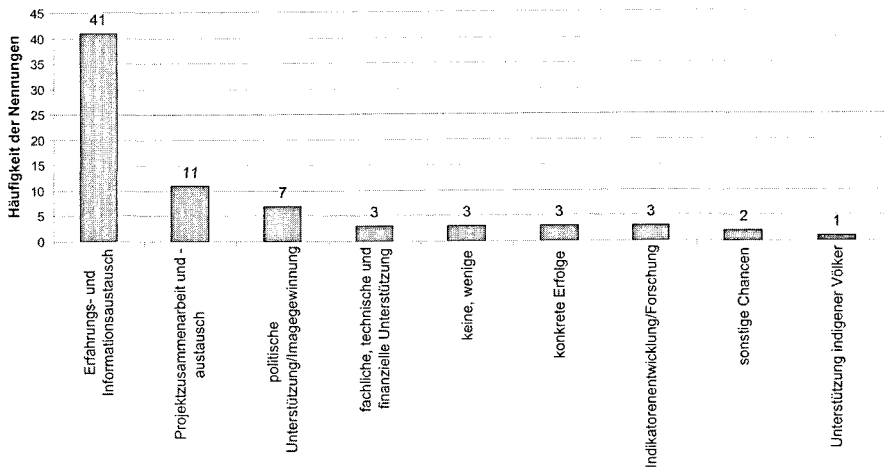
Wie erklären Sie sich die stärkere Beteiligung der nordeuropäischen und skandinavischen Länder am Lokalen Agenda-Prozeß im Vergleich zu anderen Staaten?



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

²³ 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.

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 – ebenfalls wie im Vergleich mit den Ländern im nördlichen Europa – relativ spät begonnen, sowohl was den Zeitpunkt des politischen Beschlusses als auch den Beginn der Agenda-Umsetzung 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 als gegeben erscheinen 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.

Gerade auch für Deutschland stellt sich die Frage, inwieweit es den Kommunen gelungen ist, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in ihrer Politik zu verankern. Verantwortlich für die mittlerweile bei deutschen Kommunen beobachtbaren schleppenden Entwicklungen von Lokale Agenda-Prozessen sind vor allem auch deren starke inhaltliche Reduktion auf Umweltaspekte, bei denen dann oftmals noch die Stadtplanungs- und Umweltämter in den Kommunalverwaltungen die Richtung vorgeben. Dieses Problem kann allerdings eher allgemein als ein Phänomen in den westlichen Industriestaaten betrachtet werden. Der Agenda-Prozess in den Ländern des Südens weist dagegen keine ausgesprochenen Umweltprioritäten auf, vielmehr spielen Umweltbildungsprozesse eine stärkere Rolle, mit der Folge, daß die Akteursgruppen vielfältiger sind und die Veränderungsbereitschaft größer ist. Ebenfalls höher gewichtet werden auch Prozesse der Bürgerbeteiligung sowie die Entwicklung von Leitbildern, wobei allerdings deren Umsetzung in konkrete und „gute“ kommunalpolitische Entscheidungsfindungsprozesse im Sinne von „good governance“ ebenso schwierig erscheint wie in deutschen Kommunen. Die wirtschaftliche Entwicklung besitzt nicht den primären Fokus, wie dies zum Teil angenommen wird.²⁴

In den Ländern des Südens können die Chancen für Lokale Agenda-Prozesse insgesamt als aussichtsreicher eingeschätzt werden, da deren „Hebelwirkung“ größer ist und hierdurch eher Möglichkeiten gesehen werden, die meist prekären und vielfältigen kommunalen Problemstellungen und Aufgabenbereiche zu bewältigen. Lokale Agenda-Prozesse haben darüber hinaus dort aber auch eine große Entlastungswirkung, um aus der Verantwortung für die eigenen Mißstände heraus- und über Handlungsdefizite hinwegzuhelfen. Daneben hat das Medium einer Lokalen Agenda jedoch auch eine nicht zu unterschätzende demokratietheoretische bzw. demokratie-stiftende Bedeutung für die Länder des Südens. Obwohl dort die politischen Systeme eher zentral verortet sind und meist von Städten übergeordneten Institutionen und Organen – mit der Folge eines höheren Erfolgsdruckes – ausgehen, leistet es einen erheblichen Beitrag zur Dezentralisierung dieser Länder.

Seit der UNCED sind nunmehr mehr als 10 Jahre vergangen, und anlässlich der vom 26. August bis zum 4. September 2002 stattfindenden Follow-up-Konferenz in Johannesburg, dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD), wurde eine kritische Bilanz gezogen. Angesichts der mageren Ergebnisse und der ungelösten Probleme bei der Umsetzung der Rio-Beschlüsse sowie der Habitat-Agenda wurde dabei die Frage laut, ob sich nun die Triebkraft der großen Weltkonferenzen erschöpft habe. Deutsche Nichtregierungsorganisationen bezeichneten die Konferenz von Johannesburg denn auch als „Gipfel des kleinsten gemeinsamen Nenners.“²⁵

24 Born, Manfred/Kreuzer, Klaus: Nachhaltigkeit Lokal. Lokale Agenda 21 in Deutschland, Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio, Bonn November 2002, S. 6.

25 Vgl. Hermle, Richard: VENRO-Pressemitteilung Nr. 14/2002, in: www.venro.org.

Im Lichte der jüngsten Entwicklungen fällt eine Bestandsaufnahme der Fortführung der Lokalen Agenda-Prozesse denn auch eher bescheiden aus. Der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung konnte bei weitem nicht die an ihn gestellten Erwartungen erfüllen und auch nicht an die hoffnungsvollen Ambitionen der UNCED anknüpfen bzw. diese mit neuem Leben erfüllen. Auch auf nationalstaatlicher Ebene brachte die Nachhaltigkeitsdebatte der Bundesregierung in Gestalt der Gründung des „Rats für Nachhaltige Entwicklung“ die Diskursstrategie über die lokale Umsetzung der Agenda 21 bislang nicht weiter. Nachhaltige Entwicklungsziele drohen angesichts rasant weiter voranschreitender und weltweit ablaufender Globalisierungsprozesse außer Acht gelassen bzw. durch neoliberale Wirtschaftspolitiken der Industrieländer weiter ins Abseits gedrängt zu werden.

Summary

On the one hand local councillors frequently fear that the local agenda may limit their area of competence, but on the other, they often do not cope with more complex types of problems, which makes it necessary for citizens to play an active part.

A survey of the efficiency of German local agenda processes reveals that their chances rather tend to be seen on a national than on an international scale. Most municipalities still believe that they had already made many efforts into sustainable development before implementing a local agenda. In this respect there is a huge gap between the claims they make and reality. This is why the need for research and education is considered to be of little importance. The possibilities of change, of local development and of reforms in the local administration tend to be unseen.

In Northern European municipalities, however, decisions on local agenda processes were made much earlier and, in general, they have been supported more strongly. Discussions about examples and assessment have been more likely to be started than in Germany. German municipalities see the reasons above all in processes of environmental education, in the change in values and in “better“ local constitutions and in a better understanding of democracy.

The municipalities of the southern countries started agenda processes earlier than those in Germany and it is remarkable that institutional reforms and possibilities of participation were more likely to be established. It has now become evident that a local agenda has been considered to be a medium of democratisation there.