

## Global discourse, local struggle: die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda-21-Prozesse

Angela Oels

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Oels, Angela. 2003. "Global discourse, local struggle: die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda-21-Prozesse." In *Stadt – Raum – Natur: die Metropole als politisch konstruierter Raum*, edited by E. Martin Döring, Hunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt, and Jürgen Oßenbrügge, 53–67. Hamburg: Hamburg University Press.  
<https://doi.org/10.15460/HUP.48>.

### Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

**Deutsches Urheberrecht**

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



# **Stadt – Raum – Natur**

## **Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum**

herausgegeben von

E. Martin Döring  
Gunther H. Engelhardt  
Peter H. Feindt  
Jürgen Oßenbrügge

Hamburg University Press ~ Hamburg

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Stadt - Raum - Natur : die Metropolregion als politisch konstruierter Raum /  
[Universität Hamburg]. Hrsg. von E. Martin Döring ... - Hamburg : Hamburg  
Univ. Pr., 2003

ISBN 3-9808223-2-X

© 2003 Hamburg University Press, Hamburg  
<http://hup.rz.uni-hamburg.de>  
Rechtsträger: Universität Hamburg

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH Hamburg, [www.ew-gmbh.de](http://www.ew-gmbh.de)

# ***Global discourse, local struggle.***

## **Die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda-21-Prozesse**

Angela Oels, Berlin/Hamburg

### **1 *Global discourse: Agenda 21***

#### **1.1 Das Konzept des Diskurses**

Ziel dieses Aufsatzes ist es, die transformativen Auswirkungen der Agenda 21 auf eine Gemeinde zu beschreiben. Dabei wird in Anlehnung an Robertsons (1995) These von der ‚Glocalization‘ gerade nicht von einer einheitlichen oder notwendigerweise homogenisierenden Wirkung globaler Diskurse ausgegangen. Stattdessen beruht die folgende Analyse auf der Beobachtung, dass ein globaler Diskurs erst im Ringen der lokalen Akteure und in einer lokalen Reinterpretation wirksam wird. Aus diesem Grunde soll die Agenda 21 als ein globaler ‚Diskurs‘ gefasst werden und seine Reinterpretation in der Auseinandersetzung verschiedener Akteure einer Gemeinde verfolgt werden.

Unter einem Diskurs wird hier in Anlehnung an Hajer (1995: 44) ein Ensemble von Deutungsmustern mit dazu gehörigen institutionalisierten Praktiken verstanden. Ein Diskurs hat somit nicht nur eine symbolische, sondern auch eine materielle Komponente. Es wird davon ausgegangen, dass zu jedem Zeitpunkt in einer politischen Arena wie einer Gemeinde eine Vielzahl von Diskursen um Hegemonie ringen, von denen einige dominant sind, während andere marginalisiert werden. Der globale Diskurs einer Agenda 21 bietet lokalen Akteuren einen neuen möglichen Bezugsrahmen in ihrer Argumentationslogik. Wo er an Einfluss gewinnt, spaltet der neue Diskurs die lokalen Akteure in eine Pro- und eine Contra-Koalition und führt zu diskursiven Verschiebungen. Dies soll im Folgenden am Beispiel der Gemeinde Olching beleuchtet werden.

Die im Folgenden verwendeten Daten aus der Gemeinde Olching stammen von zwei jeweils sechswöchigen Interviewaufenthalten mit Dokumentenrecherche in Olching im Dezember 1997/Januar 1998 und im November/Dezember 1998 sowie von einem Telefoninterview im Februar 2000. Die Daten wurden ursprünglich im Rahmen einer an den Kriterien der Beteiligten orientierten Evaluation der Olchinger Zukunftskonferenz über einen Zeitraum von zwei Jahren (Oels 2000a) erhoben und werden hier erstmals unter einer diskursanalytischen Perspektive ausgewertet.

## 1.2 Der globale Diskurs um eine Agenda 21

1992 wurde auf der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro ein unverbindlicher Aktionsplan für das 21. Jahrhundert mit dem Titel „Agenda 21“ von über 170 Nationen unterzeichnet. In der Agenda 21 flossen die Resultate von zwei Jahrzehnte währenden Auseinandersetzungen über die Vereinbarkeit von Umweltschutz und Entwicklung zusammen, die in dem von der Brundtland-Kommission 1987 popularisierten Begriff der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ ihre vorläufige Auflösung fanden. Das Konzept der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ hat eine inhaltliche und eine prozedurale Komponente – beide sind nach wie vor in ihrer Interpretation umstritten. Von der Brundtland-Kommission wurden vor allen Dingen die Prinzipien von inter- und intragenerationaler Gerechtigkeit beim Umgang mit den natürlichen Ressourcen betont: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (WCED 1987: 43).

Inhaltlich wird unter ‚nachhaltiger Entwicklung‘ ein Entwicklungspfad verstanden, der soziale, ökologische und ökonomische Bedürfnisse gleichermaßen berücksichtigt und integriert theoretisch am klarsten gefasst im so genannten Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit (Enquete-Kommission 1993: 32). Prozedural empfiehlt die Agenda 21 die Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen in einen Dialog- bzw. Konsultationsprozess, der möglichst in einen gesellschaftlichen Konsens münden soll.

Die Agenda 21 ist das erste Dokument der Vereinten Nationen, das die besondere Rolle der lokalen Ebene bei der Umsetzung von ‚nachhaltiger Entwicklung‘ hervorhebt und mit einem eigenen Kapitel würdigt. Diese Tatsache ist vor allem auf die erfolgreiche Lobby-Arbeit des Städtebündnisses ICLEI zurückzuführen. Im Kapitel 28 der Agenda 21 heißt es daher:

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele“ (BMU 1992: XX).

Der genaue Auftrag an die Kommunen der Welt lautete:

„Alle Kommunalverwaltungen werden aufgefordert, in einen Dialog mit ihren Bürgern, öffentlichen Organisationen und der Privatwirtschaft einzutreten und eine kommunale Agenda 21 zu beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsensus werden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“ (BMU 1992: XX).

## 2 Die Fallstudie Gemeinde Olching

Da die deutsche Bundesregierung bis 1997 keine Anstrengungen unternahm, den Kommunen in Deutschland einen Lokale-Agenda-21-Prozess schmackhaft zu machen, gab es von Bundesland zu Bundesland große Unterschiede in der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 (Geißel/Oels 2000). Das CSU-geführte Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen des Freistaates Bayern setzte sich an die Spitze der Agenda-21-Bewegung, indem es nicht nur massiv bei den Kommunen für Lokale-Agenda-21-Prozesse warb und dafür eigens Projektgelder bereitstellte, sondern auch zwei Modelllandkreisen eine professionelle Moderation und Organisation ihrer Agenda-21-Prozesse finanzierte.

Die Gemeinde Olching liegt mit ihren 22.000 Einwohner/innen zwar im Modelllandkreis Fürstenfeldbruck, hat aber nach eigenen Angaben wenig von dem Modellvorhaben profitieren können. Die Kunde von der Agenda 21 kam auf verschiedenen Wegen in die Pendlerregion westlich von München, die seit ihrer S-Bahn-Anbindung 1972 von einem enormen Bevölkerungszuwachs und einer ungebremsen Bautätigkeit geprägt ist, die viele Bauern in der ehemals landwirtschaftlich geprägten Region über Nacht durch Ausweisung von Bauland zu Millionären machte. Angelpunkt des Olchinger Lokale-Agenda-21-Prozesses war die örtliche Volkshochschule, deren Leiterin von den umfassenden Agenda-21-Aktivitäten der Münchener Kollegen inspiriert worden war. Zur Konzeption eines Sonderprogramms zur Lokalen Agenda 21 im Rahmen des örtlichen Volkshochschulprogramms lud die Leiterin öffentlich ein und gewann den Bürgermeister als Schirmherren.

## 3 Local discourse: Die Pro-Koalition

### 3.1 Akteure der Pro-Koalition

Auf einem Start-Workshop im Rahmen des Olchinger Volkshochschulprogramms fanden sich dann die lokalen Umweltbewegten zusammen, die seither als so genannter Agenda-Kreis regelmäßig tagen und den Olchinger Agenda-21-Prozess auf die Beine gebracht haben. Im Agenda-Kreis fanden sich größtenteils Menschen zusammen, die über die Informationskanäle ihrer eigenen Organisationen (Umweltverbände oder die Partei der Grünen) bereits für die Anliegen des Erdgipfels von Rio sensibilisiert waren. In ihrer Selbstdarstellung beruft sich diese Gruppe bereits im ersten Satz auf die Agenda 21 der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung und gliedert sich sowohl inhaltlich als auch prozedural an den globalen Diskurs der Agenda 21 an:

„Ziel ist es, eine gemeinsam getragene lokale Agenda 21 als örtlichen Fahrplan für eine zukunftsfähige Gemeinde im 21. Jahrhundert zu erarbeiten und umzusetzen. Dabei wird besonderer Wert auf einen Dialog zur Erzielung eines Konsenses über die weitere Entwicklung gelegt unter Einbeziehung aller betroffenen Gruppen und unter Berücksichtigung sowohl der ökonomischen, der ökologischen als auch der sozialen Belange aller Betroffenen“ (Selbstdarstellungsfaltblatt).

### 3.2 Reinterpretation und Institutionalisierung der Agenda 21

Auf der Suche nach einem geeigneten Veranstaltungsformat, das alle gesellschaftlichen Gruppen konstruktiv in einen Dialogprozess einbinden würde, stieß ein Mitglied des Agenda-Kreises auf das Modell der Zukunftskonferenz (*Future Search Conference* nach Weisbord/Janoff 1995). Die Grundidee der Zukunftskonferenz ist es, „das ganze System in einen Raum zu bringen“, d. h. die ganze Bandbreite von Perspektiven zu einem Thema durch die Auswahl der Teilnehmer/innen abzubilden. Dabei geht es nicht darum, die Perspektiven proportional zu ihrem Rückhalt in der Bevölkerung abzubilden, sondern lediglich jede Perspektive gleichgewichtig in Form eines oder einer Teilnehmer/in in den Raum zu holen. Eine Zukunftskonferenz bringt 64 sorgfältig ausgewählte Teilnehmer/innen für drei Tage zusammen, um im Wechsel von gemischten und homogenen Kleingruppen Pläne für die Zukunft ihrer Gemeinde zu erarbeiten. Dabei befassen sich die Teilnehmer/innen mit der Vergangenheit ihrer Gemeinde und den aktuellen Trends, bevor sie einander auf kreative Weise ideale Zukunftsszenarien aufführen und Aktionspläne beschließen.

Der Agenda-Kreis beschloss, eine „einigermaßen repräsentativ zusammengesetzte Planungsgruppe“ (Selbstdarstellungsfaltblatt) einzusetzen, um eine Zukunftskonferenz für Olchings Agenda-21-Prozess abzuhalten. Die enge Anlehnung an den globalen Agenda-21-Diskurs wurde auch in der Formulierung von Zielen für die Zukunftskonferenz beibehalten und spiegelte sich auch in der Wortwahl wieder. Die Teilnehmer/innen der Zukunftskonferenz wurden von der Planungsgruppe nach Kriterien wie Zugehörigkeit zu Vereinen, Parteien und freien Gruppen sowie darüber hinaus nach Alter, Geschlecht und Ortsteilzugehörigkeit ausgewählt, um möglichst das ganze Spektrum von Meinungen und Wahrnehmungen abzubilden. Die Teilnehmer/innen wurden größtenteils, aber nicht ausschließlich aus dem Pool derjenigen rekrutiert, die bereits in der Vergangenheit durch Engagement vor Ort auf sich aufmerksam gemacht hatten und daher namentlich eingeladen werden konnten. Die Teilnehmer/innen wurden als Privatpersonen eingeladen und gerade nicht als Delegierte ihrer Organisationen mit Mandat. Nach der Logik der Zukunftskonferenz soll dies die Fähigkeit zu kooperativem Denken erhöhen und ein Verschanzen in den üblichen Schützengräben verhindern.

Es lag im ureigensten Interesse der Planungsgruppe, erstmals mehr als nur die üblichen Umweltschützer für die Agenda 21 zu interessieren, und dieser Aufgabe ist die Gruppe sehr gewissenhaft nachgegangen:

„Also, ich selber kann den Vorwurf, den man der Gruppe da gemacht hat, sie hätte sich die Leute rausgesucht, die ihr agendapolitisch passen, nicht bestätigen“ (CSU-Gemeinderat).

Unter den Teilnehmer/innen waren Vertreter/innen der Sektoren Bildung, Umwelt, Gesundheit, Politik, Kirche, Vereine, Landwirtschaft, Gewerbe, Soziales und Verwaltung. Die örtlichen Gemeinderäte wurden von den Organisatoren nach der Einladungslogik der Zukunftskonferenz auch nur als eine von vielen Gruppen mit eigener Perspektive behandelt, was zum Zeitpunkt der Einladung zum Konflikt führte.

## **4 Local struggle: Die Contra-Koalition**

### **4.1 Akteure der Contra-Koalition**

Als die Einladungen zur Olchinger Zukunftskonferenz im Sommer 1997 herausgeschickt worden waren, kam es zum ersten Eklat. Von den 30 Gemeinderäten war nur einer pro Partei eingeladen worden, und diese wiederum nicht auf Vorschlag ihrer Partei. Dies kann als zentraler Fehler der Planungsgruppe gewertet werden, die sich vom Einladungsprinzip der Zukunftskonferenz hatte leiten lassen. Der Großteil der Gemeinderäte fühlte sich ausgeschlossen und übergangen:

„Also, ich glaub', dass da [...] viele Leute persönlich getroffen waren, dass sie zur Zukunftskonferenz nicht eingeladen worden sind, weil sie offenbar nicht wichtig sind. Und jeder Gemeinderat denkt eigentlich von sich, dass er wichtig ist in der Gemeinde. Wenn er da nicht dabei ist, muss da was schief laufen. [...] Bei anderen Gemeinderäten löst es aus, dass sie total zumachen, [...] sich das merken und dann später dagegen sein werden, gegen alles, was über die Zukunftskonferenz bewirkt worden ist“ (nicht eingeladener Gemeinderat).

### **4.2 Diskurse der Contra-Koalition**

Die ausgeschlossenen Gemeinderäte spielten gegenüber den Organisator/innen der Zukunftskonferenz einen Trumpf aus: den Diskurs der repräsentativen Demokratie. Er genießt mehr oder weniger Hegemonie in der deutschen Öffentlichkeit, so dass seine Grundannahmen keiner weiteren Begründung bedürfen. Sein



zentrales Element besteht aus dem Leitsatz: „Legitime politische Macht geht nur von in freien Wahlen gewählten Vertreter/innen des Volkes aus.“ Die Zukunftskonferenz mit ihren selbst ernannten Organisator/innen, die nach mehr oder weniger undurchsichtigen Kriterien aus einer Gemeinde mit 22.000 Einwohner/innen 64 handverlesenen einladen, war damit zum Abschluss freigegeben. Die Zukunftskonferenz entbehrte, nicht nur nach der Logik der repräsentativen Demokratie, jeglicher Legitimität, die lokale Politik maßgeblich mitgestalten zu wollen – da könnte ja jeder kommen! Ein Gemeinderat formulierte seine Befürchtung unter Rückgriff auf den Diskurs der repräsentativen Demokratie folgendermaßen:

„Man wird dann wohl auch durch eine demokratisch nicht legitimierte Gruppe – die sind ja nicht gewählt, die sind ja aus irgendeinem Kreis zusammengesetzt nach ihren Regularien – man wird also durch eine demokratisch nicht legitimierte, aber – das unterstell’ ich mal – aktive Gruppe zu politischen Entscheidungen hingedrängt, die vielleicht die Mehrheit gar nicht haben will“ (nicht teilnehmender Gemeinderat).

Die lokale Presse griff dieses Deutungsmuster der Contra-Koalition auf und stilisierte den Konflikt zwischen Organisatoren der Zukunftskonferenz und wichtigen Gemeinderäten zu einem Machtkampf zwischen den gewählten Vertretern der repräsentativen Demokratie und den selbst ernannten Organisatoren einer partizipativen Demokratie. Es wurde von der Contra-Koalition nicht nur der Diskurs der repräsentativen Demokratie gezückt, sondern auch in der Logik der Zukunftskonferenz selbst argumentiert. Mit ihren Zweifeln an der Kompetenz der Teilnehmer/innen bewegten sich die Gemeinderäte in den Diskurs der Zukunftskonferenz hinein, der ja gerade für sich in Anspruch nimmt, die Teilnehmer/innen nach ihrem Beitrag an Perspektiven ausgewählt zu haben. Die folgenden Zitate sollen dies belegen.

In einem Artikel mit der Überschrift: „Gemeinderat muss nicht um seine Stellung fürchten“ heißt es am 23./24.08.1997 im Fürstenfeldbrucker Tageblatt:

„Einige Gemeinderäte fürchten bereits, dass ihnen – als gewählte Vertreter der Olchinger – ins Handwerk gepfuscht wird. Ewald Zachmann (der Amtsvorgänger des derzeitigen Bürgermeisters) verlangte bei der jüngsten Ferienausschusssitzung eine Liste der Teilnehmer. Er wolle wissen, ob diese kompetent sind.“

Hier entfaltete sich auch ein Konflikt um den Schutz der Anonymität der Teilnehmer/innen, die ja nach der Logik der Zukunftskonferenz nicht als Delegierte für ihre Organisationen teilnehmen, sondern als Privatpersonen mit einer besonderen Perspektive. Die Parteien insistierten hingegen, dass sie gerne eigene Vertreter/innen ernannt hätten und sich z. T. von den Eingeladenen nicht hinreichend vertreten fühlten.

## 5 Machtkampf Teil 1

Die Planungsgruppe der Zukunftskonferenz hatte zunächst den Gemeinderat komplett umgangen bzw. lediglich auf Nachfrage über ihre Aktivitäten informiert und war gewissenhaft der ganz eigenen Einladungslogik der Methode Zukunftskonferenz gefolgt. Auf die bereits erwähnte Ferienausschusssitzung im Sommer 1997 hin wurde sie durch die einen Skandal witternden Medien jedoch in der Legitimität ihres Schaffens vom Diskurs der repräsentativen Demokratie fundamental in Frage gestellt und damit in die Defensive gedrängt. Es galt zu dementieren, dass Gefahr für den Gemeinderat und für das System der repräsentativen Demokratie im Verzug sei:

„Statt Gemeindepolitik und verbindlicher Beschlüsse soll eine Vision für die ganze Gemeinde entworfen werden. Im Sinne der Beschlüsse von Rio soll eine Diskussion ‚von unten nach oben‘ entstehen, die viele Bereiche, zum Beispiel den Umweltschutz in Vereinen, umfasst. ‚Das ist kein Übergehen des Gemeinderats‘, versichert Hüneke [der Hauptorganisator] im Fürstentfeldbrucker Tageblatt vom 23./24.08.1997.

Die Planungsgruppe konnte also nicht länger eine Parallelstruktur neben dem Gemeinderat aufbauen, sondern musste – vom Diskurs der repräsentativen Demokratie in die Knie gezwungen – Gesten der Unterwürfigkeit gegenüber der politischen Macht des Gemeinderates und seiner gewählten Vertreter ableisten. Die Planungsgruppe änderte daher ihre Strategie und suchte nun aktiv die Unterstützung des Gemeinderates. Im November 1997 präsentierte sich die Planungsgruppe der Zukunftskonferenz im informellen Teil vor einer Ausschusssitzung, um über den Stand der Planungen offiziell zu berichten. Der Bürgermeister machte darüber hinaus einen Vorstoß, um einen Segen der Gemeinderäte einzuholen, dass die Ergebnisse der Zukunftskonferenz vorab bereits den Status von Eckpunkten für die weitere Arbeit des Gemeinderates erhalten sollten. Dies war der gut gemeinte Versuch, eine Anschlussfähigkeit zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie herzustellen: Die gewählten Vertreter/innen wurden gebeten, ihrer inhaltlichen Bevormundung durch ein nach der Logik der partizipativen Demokratie arbeitendes Gremium mit ihrem nach Logik der repräsentativen Demokratie legitimen Votum zuzustimmen. Dem verweigerten die Gemeinderäte sich verständlicherweise, beschlossen aber immerhin, sich mit den Ergebnissen der Zukunftskonferenz in einer ordentlichen Sitzung befassen zu wollen. Dieses Zugeständnis entsprang der Einsicht, dass eine Zukunftskonferenz in der geplanten Konstellation nun wohl auch nicht mehr zu verhindern sei.

Der Vorstoß des Bürgermeisters zeugt von einer Selbstüberschätzung zumindest eines Teils der Konferenzorganisator/innen, die einer der Initiatoren im Interview wie folgt zu Protokoll gab:

„Wie ich damals gehört hab, dass man die Agenda 21 von unten aufbaut, hab ich [...] gesagt: ‚Das ist *die* Idee, das ist das Beste überhaupt!‘ Weil – wenn wir von unten anfangen, dann können wir so ein Bollwerk aufbauen, dass die Politiker letzten Endes nicht anders können, als des zu machen, weil das ist ja der Wille des Volkes.“

Bevor die weitere Entwicklung des lokalen Machtkampfes im Konfliktfeld des Diskurses um die repräsentative Demokratie beschrieben wird, soll kurz auf die Ergebnisse der Zukunftskonferenz eingegangen werden.

## 6 Ergebnisse der Zukunftskonferenz

Die Ergebnisse der Zukunftskonferenz sollen hier im Vergleich mit den Ansprüchen des globalen Agenda-21-Diskurses sowie der größtenteils deckungsgleichen Ziele der Pro-Koalition diskutiert werden. Im Folgenden wird zunächst auf den prozeduralen Aspekt eingegangen, bevor dann die substantiellen Ergebnisse der Olchinger Zukunftskonferenz diskutiert werden.

Die Zukunftskonferenz brachte – wie in der Agenda 21 vorgesehen – ein breites Spektrum gesellschaftlicher Anspruchsgruppen in einem dreitägigen Dialogprozess zusammen:

„Für mich ist das schon ein Ergebnis, dass man Leute an einen Tisch gebracht hat oder in einem Raum versammelt hat, die sich sonst möglicherweise sogar aus dem Weg gehen. Das ist das Gigantische an der Sache! Es mag banal klingen, aber genau das ist das Spannende, dass die in einen Raum kommen in einer guten Atmosphäre“ (Mitorganisatorin).

Die Olchinger Zukunftskonferenz fand im Ethos des Konsenses statt, wie er auch für den globalen Agenda-21-Diskurs charakteristisch ist, d. h. dass Kooperation alles und Konflikt zu vermeiden ist. Dies wurde durch die Methode Zukunftskonferenz noch forciert: An zentraler Stelle meidet die Zukunftskonferenz ein offenes Austragen von Konflikten, ja sogar eine ausgiebige Diskussion, und begnügt sich stattdessen mit einer unkommentierten Auflistung ungeklärter Konfliktpunkte. In der Phase der Aktionsplanung darf nur noch an unstrittigen Vorhaben gearbeitet werden. So war es auch nicht verwunderlich, dass die Atmosphäre gut war – schließlich hatten die Teilnehmer/innen strukturell keine Gelegenheit zu streiten. Dies führte jedoch dazu, dass nach Ansicht einiger Teilnehmer/innen wichtige Themen für die Zukunft Olchings – wie eine mögliche Verkehrsberuhigung der Hauptstraße – nicht behandelt werden konnten.

Die Olchinger Zukunftskonferenz griff darüber hinaus auch die Vorgabe der Agenda 21 auf, eine ‚Vision‘ für die Zukunft zu erarbeiten. Einige Teilneh-

mer/innen führten sich jedoch in die Irre geführt und kritisierten, zu viel Zeit sei auf das Ausspinnen unrealistischer Zukünfte verwendet worden und zu wenig auf handfeste Planung von machbaren Aktivitäten.

„Es ist zwar sicher wichtig, dass man träumt, dass man irgendwelche großen und unrealistischen Ziele im Auge hat. Und auf der anderen Seite, wenn es zu abstrakt und zu weit weg von der Realität ist, dann denk' ich, dann ist es auch irgendwo schwierig. [...] Wenn dann der Bezug zur Realität kommt und man sieht, was man umsetzen kann und will, dann ist das wiederum nur ein ganz ganz kleiner Ausschnitt. [Nachfrage: Haben Sie ein Beispiel?] [...] In Olching hat es dann keinen Verkehr mehr an der Straße, es gibt nur noch Förderband und Rolltreppe durchgehend auf der Hauptstraße wie am Flughafen, und so wird der Verkehr transportiert. Das ist sehr lustig, aber es ist arg fantastisch. Vielleicht sollt's ein bissl realitätsnäher sein“ (Teilnehmer).

In den Ergebnissen der Olchinger Zukunftskonferenz spiegelt sich auch zur Überraschung der Konferenzorganisator/innen nicht wie erwartet eine einigermaßen gleichgewichtige Behandlung sozialer, ökologischer und ökonomischer Belange wieder. Stattdessen dominierten in den Visionen und Aktionsplänen soziale Belange. Ganz oben auf der Liste der Anliegen der Zukunftskonferenzteilnehmer/innen standen eine Begegnungsstätte für Jung und Alt, ein selbstverwaltetes Jugendzentrum und ein Kulturzentrum:

„Was mich stark überrascht hat, war der starke Stellenwert der Jugend, der Bürgerbeteiligung und der sozialen Eigen- und Mitverantwortlichkeit. [...] Das sind nicht die handfesten Sachthemen, die man im Zusammenhang mit der Agenda erwarten würde. Ob das die wirklich wichtigen Themen sind oder nicht, weiß ich nicht – das ist 'ne Bedürfnislage“ (Teilnehmer und Gemeinderat).

Der soziale Bias der Konferenzergebnisse wurde sowohl von Teilnehmer/innen als von Kritiker/innen als problematisch im Hinblick auf eine Lokale Agenda 21 eingestuft:

„Die Ergebnisse der Zukunftskonferenz, wenn die ausformuliert werden und dann als Lokale Agenda 21 verabschiedet, ich weiß nicht, ob das ausreichen würde. Der Umweltaspekt ist unterbelichtet, das Frauenthema überhaupt nicht angeschnitten worden. Man könnte diese Themen noch aufnehmen oder einordnen. Mir fehlt schon noch ein bissl was“ (Teilnehmerin aus der Verwaltung).

Durch die Institutionalisierung des Olchinger Lokale-Agenda-21-Prozesses in Form der Methode Zukunftskonferenz, die keine Bevormundung der Teilnehmer/innen durch inhaltliche Vorgaben zulässt, war es also zu einem Konferenz-

ergebnis gekommen, das die verteilungspolitischen und umweltpolitischen Anliegen des Globale-Agenda-21-Diskurses außer Acht lässt und sich auf Vorhaben beschränkt, die das Leben in Olching angenehmer machen. „Unser Dorf soll schöner werden“, wie es ein Beobachter zynisch formulierte.

Der konstruktive Dialog mit Ergebnisoffenheit wurde also bezahlt mit einer Ausblendung der ökologischen Dimension sowie der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bei dem im Raum abgebildeten System keine Vertreter von Interessen des Südens, also der so genannten Entwicklungsländer, oder gar der zukünftigen Generationen dabei waren. Die anwesenden Umweltschützer/innen hatten es hingegen ganz offensichtlich versäumt, ihre Anliegen wichtig zu machen. Eine Vertreterin eines Umweltverbandes bedauerte später, dass sie in der Konferenz „privatisiert“ habe und sich mehr für eine Weinstube zur Begegnung als für die Anliegen ihres Verbandes engagiert habe. So hat die Form der Institutionalisierung den Inhalt des Lokale-Agenda-21-Prozesses in Olching entscheidend beeinflusst. Der Lokale-Agenda-21-Diskurs in Olching – der sich nach wie vor so nennt und sich auf den globalen Diskurs bezieht – ist inzwischen also vor allem ein Diskurs von sozialer Gemeinschaft und sozialer Mitverantwortlichkeit, die in der in den 70er Jahren aus drei zwangseingemeindeten Dörfern zusammengewürfelten Schlafstadt für die Lebensqualität tatsächlich von höchster Priorität sind.

## 7 Machtkampf Teil 2

Die Foren der diskursiven Auseinandersetzung zwischen Zukunftskonferenzorganisatoren und Gemeinderäten blieben die Institutionen der repräsentativen Demokratie, also Ausschuss- und Gemeinderatssitzungen, über die in den Medien an die Öffentlichkeit berichtet wurde. Am auffälligsten war, dass erst neun Monate nach der sehr medienwirksamen Zukunftskonferenz im Januar 1998 der Gemeinderat sich in einer offiziellen Sitzung mit den Ergebnissen der Zukunftskonferenz befasste. Die Wortwahl bei der Berichterstattung in den Medien zeugt nach wie vor von einem Machtkampf zwischen den gewählten Vertretern einer repräsentativen Demokratie und den inzwischen gezähmten ‚Revolutionären‘:

„Auch ganz brave Revolutionäre haben es schwer: Als nun nach monatelanger Arbeit von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Olchinger ‚Zukunftskonferenz‘ eine Liste mit Zielen und Wegen, sie zu erreichen, vorgelegt wurde, drehte sich die Diskussion im Planungsausschuß vor allem darum, in welcher Form die Kritik an dem Papier am besten im Beschlussvorschlag untergebracht werden kann“ (SZ-FFB Neueste Nachrichten, 26./27.9.1998, S. 5).

Der Gemeinderat beschloss, die Vorhaben der Zukunftskonferenz trotz ihrer Widersprüchlichkeit von der Verwaltung auf ihre Umsetzbarkeit prüfen zu lassen. Diese Prüfung war jedoch verbindlich nur in soweit, als die Verwaltungsangestellten dies zeitlich mit ihrem bestehenden Arbeitspensum unter einen Hut bekommen würden.

Die Pro-Koalition des Lokale-Agenda-21-Prozesses in Olching veränderte ein weiteres Mal ihre Strategie und schwenkte nun ganz auf die Logik der repräsentativen Demokratie ein. Zunächst beantragte der Bürgermeister im Januar 1999 einen offiziellen Aufstellungsbeschluss für den ohnehin laufenden Lokale-Agenda-21-Prozess. Durch die Verlockung, zusätzliche Geldmittel vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltschutz abrufen zu können, gelang es ihm sogar, ohne Probleme Zustimmung für diesen Antrag zu erhalten. Auf einer Folgekonferenz zur Olchinger Zukunftskonferenz am 5. Februar 2000 rekonstituierten sich die meisten der in der Zwischenzeit ergebnislos eingeschlafenen Arbeitsgruppen und brachten ihre Anliegen nun in Antragsform. Diese gut begründeten Anträge mit Finanzplänen an den Gemeinderat sollten nun von verbündeten Gemeinderät/innen offiziell eingereicht werden. Dies war der Stand der Dinge gegen Ende meines Untersuchungszeitraumes.

## **8 Die Rekonstruktion des Lokalen: Was hat sich verändert?**

Es war also zu beobachten, dass sich die Initiator/innen des Olchinger Lokale-Agenda-21-Prozesses im Verlaufe der Auseinandersetzung dem hegemonialen Diskurs der repräsentativen Demokratie anpassen mussten. Die Zukunftskonferenzorganisator/innen glichen ihre Strategien und Arbeitsformen immer mehr denen der repräsentativen Demokratie an. Die Formen der Institutionalisierung änderten sich von unbefangener Spinnerei im Theaterspiel hin zur formalen Antragstellung an den Gemeinderat. Der Widerstand der Vertreter/innen der repräsentativen Demokratie sollte mit deren eigenen Mitteln gebrochen werden. Ob diese Strategie langfristig von Erfolg gekrönt sein wird, ist in Olching noch eine offene Frage.

Doch auch auf der Seite des Gemeinderates haben Strategieänderungen und Lernprozesse stattgefunden. Die größte Veränderung wurde in der Aufnahme kooperativer Formen der Bürgerbeteiligung in das Repertoire des Gemeinderates gesehen:

„Ich erhoff mir schon, dass im Gemeinderat und in der Gemeinde so ein bissl ein Bewusstsein entstanden ist über die Wichtigkeit von BürgerInnenbeteiligung und Partizipation. Z. B. in der Hauptstraßendiskussion, dass da für viele Leute eher klar ist, dass man da jetzt noch andere Bür-

ger, die wo einkaufen gehen, dass man die beteiligen könnt, dass man da was machen muss. Ich glaub' [...], wenn man ihnen das vor zwei Jahren erklärt hätt', hätten sie es gar nicht kapiert. Da gibt's vielleicht doch 'nen Bewusstseinswandel' (Gemeinderat der Pro-Koalition).

Der Diskurs der repräsentativen Demokratie war also lokal erweitert worden um partizipative Elemente.

## 9 Fazit: Über das Verhältnis von Globalem und Lokalem

Es konnte gezeigt werden, dass die prozeduralen Empfehlungen des globalen Diskurses einer Agenda 21 nicht anschlussfähig waren mit den Institutionen der repräsentativen Demokratie vor Ort – ein auch in der Literatur zur Agenda 21 oft beobachtetes Phänomen (u. a. Feindt/Weber/Wüst 2000: 222-227, Stark 1999: 90-106). Durch das diskursanalytische Vorgehen konnte gezeigt werden, dass es sich um einen strukturellen Widerspruch zwischen dem Diskurs der repräsentativen Demokratie und dem Diskurs der partizipativen Demokratie handelte, die konkurrierende Legitimitätsansprüche stellten. Über die Ebene der Diskurse konnte verfolgt werden, wie sich die Argumentationslogiken der Pro- und der Contra-Koalition im Zuge dieser Auseinandersetzung veränderten und zueinander verschoben. Die Pro-Koalition ordnete sich dem Diskurs der repräsentativen Demokratie unter und eignete sich dessen Praktiken an (z. B. Antragstellung). Die Contra-Koalition erkannte die grundsätzliche Sinnhaftigkeit von Bürgerbeteiligung an und nahm kooperative Teilteilungspraktiken in ihr Handlungsrepertoire auf. So leisteten beide Seiten durch ihre Anpassungsleistungen einen Beitrag zur Verbesserung der Anschlussfähigkeit der konkurrierenden Diskurse.

Im Hinblick auf den globalen Diskurs der Agenda 21 konnte gezeigt werden, wie er im Prozess der Umsetzung in eine lokale Praxis starken inhaltlichen Verschiebungen und Reinterpretationen ausgesetzt war. Die Entscheidung der lokalen Akteure für die Methode Zukunftskonferenz trug zu einer Form der lokalen Institutionalisierung bei, die sich geradezu idealtypisch an die Empfehlungen der Agenda 21 hielt. Inhaltlich lagen die Konferenzergebnisse und damit die Themen des Olchinger Lokale-Agenda-21-Prozesses jedoch eindeutig außerhalb des erwünschten Themenspektrums, da Umweltfragen und Nord-Süd-Dimensionen in Olching eine untergeordnete Rolle spielten. Im Olchinger Lokale-Agenda-21-Prozess wurde das Primat des Prozesses über das der Inhalte ausgespielt und eine Synthese – wie sie der Agenda-21-Diskurs vorsieht – nicht versucht. Man hatte sich darauf verlassen, dass durch eine Einbeziehung aller gesellschaftlichen Anspruchsgruppen die gewünschten Themenbereiche automatisch gleichermaßen Aufmerksamkeit bekommen würden. Bei diesem beobachteten Problem könnte es sich um ein diskursimmanentes handeln. Der globale Diskurs um eine

Agenda 21 vereint eine Reihe von prozeduralen und inhaltlichen Prinzipien als gleichrangig – nämlich den ergebnisoffenen Dialogprozess einerseits und die gleichrangige Behandlung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen sowie die intra- und intergenerationale Gerechtigkeit andererseits. Bei der Übersetzung in lokale Praxis ist es aber oft diese Gleichrangigkeit von Prinzipien, die aus der Balance gerät, weil nicht alle Prinzipien mit gleichem Eifer verfolgt werden und es oft von konkreten Akteurskonstellationen und Zufällen abhängt, welche Inhalte besetzt werden.

## Literatur

- Blatter, J. / Ingram, H. / Doughman, P. M. (2001): Emerging Approaches to Comprehend Changing Global Contexts, in: Blatter, Joachim / Ingram, Helen (Hgg.): *Reflections on Water. New Approaches to Transboundary Conflicts and Cooperation*, Cambridge (Mass.)/London, 3-29.
- Brand, K.-W. / Jochum, G. (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung, Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e. V. (MPS)-Texte 1/2000.
- Browne, D. R. / Keil, R. (2000): Planning Ecology. The Discourse of Environmental Policy Making in Los Angeles, in: *Organization and Environment*, Vol. 13, No. 2, 158-205.
- Bublitz, H. / Bührmann, A. D. / Hanke, Chr. / Seier, A. (1999): Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults, Frankfurt/New York.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (o. J.): *Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Agenda 21*, Bonn.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998b): *Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen*, Bonn/Berlin.
- Eckerberg, K. / Coenen, F. / Lafferty, W. M. (1999): The status of LA 21 in Europe: A comparative overview, in: Lafferty, W. M. (Hg.) (1999): *Implementing LA 21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Development*, Oslo, 241-263.
- Feindt, P. H. / Weber, A. / Wüst, J. (2000): Strukturbildungsprobleme in lokalen und regionalen Agenda-Prozessen, in: Heinelt, H. / Mühlich, E. (Hgg.): *Lokale Agenda 21-Prozesse*, Opladen, 217-240.



- Geißel, B. / Oels, A. (2000): Exploring the diffusion of Local Agenda 21 initiatives in Germany and in the United Kingdom. Paper presented at the International Workshop of the German Political Science Association Working Group on Environmental Policy, Diffusion of Environmental Policy Innovations, Berlin, 8-9 December 2000.
- Hajer, M. A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford.
- Keller, R. (1997): Diskursanalyse, in: Hitzler, R. / Honer, A. (Hgg.): *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*, Opladen, 309-333.
- Keller, R. (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse, in: Keller, R. et al. (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band 1, Opladen.
- Litfin, K. T. (1994): *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, New York/Chichester.
- Macnaghten, P. / Urry, J. (1998): *Contested Natures*. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Maier, M. L. (1998): Three images of ideas in political science: conceptual and methodological issues. A paper delivered at the workshop on „Norms and interests in international relations“ of the IR Working Group, EUI, Firenze, November 20-21 1998.
- Maier, M. L. (2000): „Sustainability“ in the European Union: Idea, Interpretation and Institutionalization. Paper delivered at the workshop „Analyses of discourses and ideas in European and international affairs“, European University Institute, Florence, May 12-13, 2000.
- Minsch, J. / Feindt, P. H. / Meister, H.-P. / Schneidewind, U. / Schulz, T. (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*, Berlin.
- Oels, A. (2000a): *The Power of Visioning: An evaluation of community-based Future Search Conferences in England and Germany*. Dissertation. School of Environmental Sciences der University of East Anglia, Norwich, England.
- Oels, A. (2000b): „Let's get together and feel alright!“ Eine kritische Untersuchung von „Agenda 21“-Prozessen in England und Deutschland, in: Heinelt, H. / Mühlich, E. (Hgg.): *Lokale „Agenda 21“-Prozesse*, Opladen, 182-200.
- Oels, A. (2002): Investigating the emotional roller-coaster ride: A case-study-based assessment of the Future Search Conference Design, in: *Systems Research and Behavioral Science. Special Issue: Participatory Planning and Designing*.

- Sharp, E. (1999): Contesting sustainability: Local policy-making for the global environment. PhD-thesis. Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield, Sheffield.
- Stark, S. (1999): Implementation der Lokalen Agenda 21 in Verwaltungshandeln am Beispiel Energie, in: Wuppertal Spezial 13. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.
- Weisbord, M. R. and 35 international coauthors (1992): Discovering common ground. How future search conferences bring people together to achieve breakthrough innovation, empowerment shared vision and collaborative action, San Francisco.
- Weisbord, M. R. (1996a): Zukunftskonferenzen 1: Methode und Dynamik, in: Organisationsentwicklung 1, 4-13.
- Weisbord, M. R. (1996b): Zukunftskonferenzen 2: Ein wirkungsvolles Werkzeug für die Entwicklung gesunder Gemeinden, in: Organisationsentwicklung 1, 14-23.
- Weisbord, M. R. / Janoff, S. (1995): Future Search, San Francisco.
- Weisbord, M. R. / Janoff, S. (1996): Future Search: Finding common ground in organizations and communities, in: Systems Practice 9 (1), 71-84.
- zur Bensen, M. (1994): Energiequelle Zukunftskonferenz, in: Harvard Business Manager III (3), 25-30.