Zehn Jahre Lokale Agenda 21

Warten aufs Christkind

Von Angela Oels

Man nehme alle gesellschaftlichen Interessengruppen, arrangiere sie um einen Runden Tisch, lasse sie in konstruktiver Atmosphäre ein wenig brodeln und schäle einen Konsens heraus über eine gemeinsame Zukunftsvision und konkrete Projekte, die dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sind. Soweit die in Rio beschlossene Theorie der Lokalen Agenda 21. Wie sieht die Praxis aus?

Beginnen wir mit dem Positiven: Das Bemerkenswerte von Lokale Agenda 21 (LA 21)-Prozessen liegt darin, dass sie eine Innovation im politischen Prozess darstellen. In den 70er- und 80er-Jahren wurden politische Veränderungen auf der Straße erkämpft und nicht im Dialog mit den Mächtigen. Der Zeitgeist der 90er hat jedoch einer anderen Rationalität den Weg geebnet. Politik wird seither mehr denn je im Einvernehmen mit den Interessengruppen betrieben; die Beispiele dafür auf Bundesebene reichen vom Atomkonsens bis zum Bündnis für Arbeit. Bei diesen Dialog-Prozessen soll das Lernen voneinander, die Verständigung und die Einigung auf einen Konsens im Vordergrund stehen. Im Hintergrund der Konsens-Rationalität steht die Annahme, dass es eine große Schnittmenge von Win-Win-Lösungen gibt, von denen alle Beteiligten profitieren.

All you need is consensus?

Auch die Umweltpolitik wurde von diesem Zeitgeist erfasst. Das auf dem Erdgipfel von Rio unterzeichnete Dokument der LA 21 trägt eindeutig die Handschrift einer auf Beteiligung, Win-Win und Konsens beruhenden neuen politischen Ökologie. Die Idee der LA 21 stieß in den verschiedenen Ländern der Welt auf sehr unterschiedliches Interesse (Vgl. Abb. 1) (1). Einige Nationalregierungen führten LA 21-Prozesse per Gesetz bei ihren Kommunen ein und erzielten so eine Beteiligung von fast 100 Prozent (z.B. Schweden). In anderen Ländern spielten Multiplikatororganisationen wie das International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) oder nationale Kommunalverbände (z.B. das ehemalige Local Government Management Board in Großbritannien) eine Pionierrolle bei der Verbreitung der Agenda-Idee auf kommunaler Ebene. In Deutschland waren es oft die Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die das Konzept der Lokalen Agenda 21 aufgriffen, um aus ihrer 'grünen Ecke' herauszukommen. Die deutsche Bundesregierung fördert die Verbreitung der LA 21-Idee durch Handbücher, Studien und Tagungen erst seit ihrer Blamage auf dem Rio+5-Gipfel von New York 1997.

Stell Dir vor es ist LA21 ...

Wie die immer noch rare Evaluationsforschung (2,3,4) im Bereich LA 21 zeigt, gelingt es LA 21-Prozessen, Menschen und gesellschaftliche Gruppen zusammenzubringen, die sonst nicht miteinander reden. Auf diese Weise werden Lernprozesse auf allen Ebenen angestoßen, die Beteiligten erweitern ihre Kompetenz, um an politischen Prozessen auf kommunaler Ebene mitwirken zu können. Aus der regelmäßigen Zusammenarbeit wächst Vertrauen und ein mit kleinen Anliegen und größeren Projekten belastbares Netzwerk. Auch die Beteiligten selber schätzen diese Lerneffekte und Netzwerke. Auf die Interview-Frage, was denn nach zwei Jahren LA 21-Prozess geblieben sei, antworteten viele Beteiligte, dass man in Kontakt geblieben sei, sich auf der Straße grüßen würde und dass dies ein echter Gewinn an Lebensqualität sei. Die Bildung von so genannten 'sozialem Kapital' ist also ein zentrale Leistung von LA 21-Prozessen.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die an LA 21-Prozessen Beteiligten nur allzu oft die 'üblichen Verdächtigen' sind. Es handelt sich um die handverlesene Gruppe ohnehin in Interessengruppen organisierter, kommunalpolitisch engagierter Bürger/innen, die sich nun noch besser vernetzt. Die Mehrzahl der Bevölkerung ist

1 Weltweite Verteilung von Lokale Agenda - 21 Prozessen

	Afrika	Asiatisch-pazifischer Raum	Europa	Latein-amerika	Mittlerer Osten	Nord-amerika
Anzahl von Ländern mit nationalen Programmen zur Förderung der LA 21	1	6	8	2	1	0
Anzahl von LA 21-Prozessen in Ländern mit nationalen Programmen	20	529	2,011	30	50	0
Anzahl von LA 21-Prozessen auf Grundlage der Umfrage	151	674	5,292	119	79	101

Quelle: ICLEI 2002 (vgl. (1))

jedoch in den LA 21-Prozess weder eingebunden, noch hat sie überhaupt von ihm Kenntnis genommen. Negativ ausgedrückt: Die Kluft zwischen den gut Organisierten und der breiten Bevölkerung wächst. Die Ursache für die geringe Resonanz wird nicht zuletzt auf den sperrigen Begriff selbst zurückgeführt. Analog zum Begriff der Nachhaltigen Entwicklung kann mit dem Begriff LA 21 weder an positive noch negative Assoziationen in der Bevölkerung angeknüpft werden, was eine Popularisierung beider Konzepte erschwert (vgl. S.18).

Selbst in der Wissenschaft wird weiter über die Auslegung des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung gerungen, das schließlich den programmatischen Kernpunkt der LA 21 darstellt. Während an dem einen Ende des Spektrums eine Vielfalt normativer Auslegungen miteinander konkurriert, wird vom anderen Ende her Nachhaltigkeit zu einem 'eternally contested concept' wie Gerechtigkeit, Demokratie oder Freiheit erhoben, für das es nie eine Interpretation mit Alleingeltungsanspruch geben könne.

Wie halten es also die LA 21-Gruppen mit der nachhaltigen Entwicklung? Für die meisten LA 21- Prozesse fällt alles Wünschenswerte unter den Begriff der nachhaltigen Entwicklung. Untersuchungen (2) zeigen, dass dort, wo die Auslegung der LA 21 alleinig einem Bürgerbeteiligungsverfahren überlassen wurde, Umweltschutz und die Nord-Süd-Komponente oft das Nachsehen hatte.

Ein typisches Problem von LA 21-Prozessen ist, dass die umfangreichen Zielkataloge eine Reihe widersprüchlicher Forderungen beinhalten - etwa Wohnungsbau und Naturschutz - und eine Prioritätensetzung unterbleibt. Die Übersetzung des abstrakten Nachhaltigkeitskonzeptes in einen lokalen Aktionsplan stellt also eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Die damit verbundenen ungelösten Probleme wirken sich auch hinderlich auf die Umsetzbarkeit der Vorschläge im Angesicht knapper personeller und finanzieller Ressourcen aus.

... und es kommt nix bei rum.

Der wunde Punkt der meisten LA 21-Prozesse liegt daher auch im Bereich der Umsetzung der mühsam erarbeiteten Visionen und Projektideen. Viele Projektideen scheitern an mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten und fehlender politischer Unterstützung durch den Gemeinderat. Projekte, die umgesetzt werden, liegen oft im Bereich der 'weichen' Maßnahmen: Öffentlichkeitsarbeit, Bildung, Forschung. Ein radikales Umsteuern in der Gemeindepolitik ist die absolute Ausnahme. Der Normalfall: Die Agenda-Aktiven tagen, kämpfen und sind es irgendwann leid. Die gemeinsam erarbeitete Wunschliste für die Zukunft der Gemeinde liegt vor, aber die Umsetzung alter und neuer Anliegen ist dadurch kein Stück näher gerückt.

Für die mangelnde Unterstützung von LA 21-Prozessen durch den Gemeinderat gibt es vor allem einen Grund: Konkurrenz (4). Bis zum Auftauchen der Agenda-Idee war es alleiniges Terrain der Gemeinderäte, sich über die Zukunft

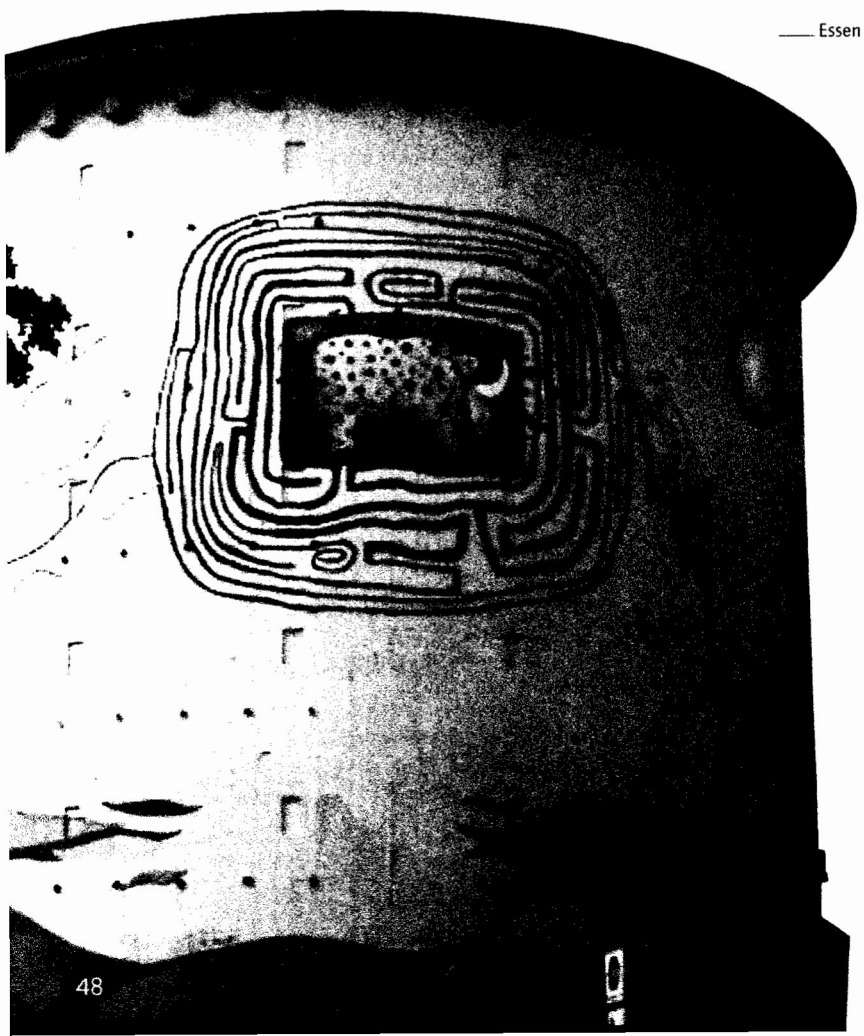
„Der wunde Punkt der meisten LA 21-Prozesse liegt im Bereich der Umsetzung der mühsam erarbeiteten Visionen und Projektideen."

ihrer Gemeinde die Köpfe heiß zu reden und damit Wahlkämpfe zu führen. Ansammlungen von Agenda-Aktiven werden schnell als Nebenparlament wahrgenommen, das den gewählten Volksvertretern reinreden möchte. Der Zusammenstoß zwischen der Rationalität und den Praktiken der repräsentativen Demokratie und denen der von den Agenda-Aktiven betriebenen deliberativen Demokratie (im Sinne von Habermas) scheint kulturell vorprogrammiert. Beide beanspruchen für sich das Recht, an den strategischen Richtungsentscheidungen für die Gemeinde mitwirken zu wollen. Das Verhältnis zwischen repräsentativer und deliberativer Demokratie – vielleicht gar in einem Prozess der Co-Evolution – unter beiderseitigen Zugeständnissen zu institutionalisieren, stellt eine zentrale Herausforderung für jeden LA 21-Prozess dar.

Das Schwarze Peter-Spiel

Selbst dort, wo der Gemeinderat den LA 21-Prozess aktiv unterstützt, stößt die Umsetzung schnell an ihre Grenzen. Ein lokales Umsteuern kann selten unabhängig von landes-, bundes- und weltpolitischen Rahmenbedingungen erfolgen. Oft werden in LA 21-Prozessen Forderungen an höhere politische Ebenen formuliert, ohne dass klar wäre, wo diese in den dortigen politischen Prozess eingespeist werden können. Andererseits kommt es auch vor, dass die Agenda 21 eines Bundeslandes wesentlich ehrgeizigere ökologische Ziele formuliert als die Kommunen dieses Bundeslandes. Solange eine Mehrebenen-Verknüpfung von Agenda-Aktivitäten noch aussteht, kann der Schwarze Peter munter zwischen den politischen Ebenen hin und her geschoben werden. Umsetzungsschwierigkeiten vor Ort beruhen auch darauf, dass die Menge von Win-Win-Optionen doch erheblich kleiner ist, als in der Theorie suggeriert. Die Rede vom Schutz der 'globalen Gemeinschaftsgüter' (wie das Klima) für unser aller Überleben suggeriert eine Homogenität der Interessenlagen, die es in dieser Reinform nicht gibt. Stattdessen zeichnen sich (zumindest kurzfristig) handfeste Interessenkonflikte ab, Gewinner und Verlierer eines Wandels in Richtung einer Nachhaltigen Entwicklung und einer LA 21. Diese Interessenkonflikte verlangen nach materiellen Kompensationslösungen für die Verlierer der Transformation, mehr als nach moralischen Appellen. Hier wird selten genug Zeit auf die Ausarbeitung von allen als gerecht empfundene Kompensationslösungen verwendet.

Was bleibt den Agenda-Aktiven vor Ort? Ein Agenda-Aktivist empfahl mit Blick auf den langen Wunschzettel seiner LA 21-Gruppe: „Und nun warten wir aufs Christkind." Oder etwas härter formuliert: „Warum sollte uns jetzt das geschenkt werden, was wir seit Jahr-



Essen

zehnten fordern - doch wohl kaum wegen eines LA 21-Prozesses?" Offensichtlich stellt der Protest auf der Straße doch eine notwendige Ergänzung zu Dialog-Prozessen dar. Neue soziale Bewegungen wie ATTAC machen es vor.

Anmerkungen

(1) Second Local Agenda 21 Survey, submitted by the International Council for Local Environmental Initiatives, Background Paper No.15 of the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session, 28 January-8 February 2002, DESA/DSD/PC2/BP15

(2) Vgl. Oels, A. (2000a): The power of visioning: An evaluation of community-based Future Search conferences in England and Germany. Doctoral Dissertation. School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich, England.

(3) Oels, A. (2000b) 'Let's get together and feel alright!' Eine kritische Untersuchung von 'Agenda 21'-Prozessen in England und Deutschland. In: Heinelt, H. und Mühlich, E. (Hrsg.) Lokale ‚Agenda 21'-Prozesse. Leske und Budrich: Opladen. S.182-200.

(4) Oels, A. (2001) Global discourse, local struggle. Die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale Agenda 21-Prozesse. In: Döring, Martin/Engelhardt, Gunter/Feindt, Peter H./Oßenbrügge, Jürgen (eds.) Stadt - Raum - Natur. Die Metropole als politisch konstruierter Raum. Hamburger Universitätsschriften.

Als nächsten Gipfel bezwinge ich ...

Ich werde dieses Jahr 30 - wenn das nicht der Gipfel ist!

Zur Autorin

Angela Oels ist wiss. Referentin (Umweltpolitologie) in der Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung 'Globale Umweltveränderungen' (WBGU). Sie ist Vorstandsmitglied beim AK Umweltpolitik/Global Change der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) und im Projektbeirat des Kurs ZukunftsPiloten, dem Nachwuchsförderprogramm des Deutschen Naturschutzringes (DNR). Lehraufträge an der FU Berlin im Bereich Globalisierung, Global Governance und internationale Umweltpolitik.

Kontakt

Dr. Angela Oels
Kufsteiner Str. 59
D-10825 Berlin
Fon ++49/(0)30/627 36639
E-Mail angelaoels@gmx.net

VolkswagenStiftung

Programm »Nachwuchsförderung in der fächerübergreifenden Umweltforschung«

In der Umweltforschung weist die Kooperation der Disziplinen, insbesondere der Geistes- und Gesellschaftswissenschaften mit den Natur- und Ingenieurwissenschaften große Defizite auf. Hier soll das Programm in einer ersten Stufe hoch qualifizierten Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern Möglichkeiten bieten, eigenständig fächerübergreifend angelegte Forschungsvorhaben durchzuführen. In einer späteren zweiten Stufe soll durch Startfinanzierung einer begrenzten Anzahl interdisziplinär ausgerichteter Stiftungsprofessuren die institutionelle Basis der Umweltforschung an den Universitäten nachhaltig verbessert werden.

Das gegenwärtige Förderangebot in der ersten Stufe richtet sich an Bewerberinnen und Bewerber, die mit herausragendem Ergebnis promoviert haben und deren Promotion nicht länger als fünf Jahre zurückliegt. Erfahrungen in fächerübergreifender Forschungskooperation sind erwünscht. Alternativ kann ein mindestens halbjähriger Forschungsaufenthalt in einem für die Bewerberin oder den Bewerber fachfremden Forschungsinstitut im In- oder Ausland in die Projektförderung einbezogen werden. Die Stiftung strebt die Unterstützung von sechs bis acht Vorhaben pro Jahr an. Neben der Bewerbung Einzelner kommt auch die gemeinsame Bewerbung mehrerer Nachwuchswissenschaftler(innen) in Betracht, vorzugsweise im interdisziplinären Verbund.

Interessenten werden gebeten, das Merkblatt für Antragsteller anzufordern oder sich im Internet zu informieren (*www.volkswagenstiftung.de*). Anträge können schriftlich und ohne weitere Formerfordernisse gerichtet werden an die VolkswagenStiftung, Postfach 81 05 09, D-30505 Hannover. Ansprechpartner für telefonische Anfragen ist Dr. Hagen Hof (Durchwahl: 0511/83 81-256).

Wir stiften Wissen