

Was sind Agenda 21 BAUSTEINE?

Mit dem Baustein 6 gehen wir einen neuen Weg und stellen Ihnen eine Kurzfassung des im Sommer 2001 abgeschlossenen Forschungsprojektes „Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda-21-Prozesse“ vor. Das Projekt wurde von der Münchener Projektgruppe für Sozialforschung (MPS) unter der Leitung von Prof. Dr. Karl-Werner Brand gemeinsam mit B.A.U.M. Consult München und der Universität Bremen (ZWE Arbeit und Region) durchgeführt und wurde von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanziell gefördert.

In den BAUSTEINEN stellen wir Informationen zum jeweiligen Thema in knapper Form zusammen - detaillierte Auskünfte können Sie bei der Komma21 Bayern abfragen. Gerne nehmen wir Ihre Anregungen für weitere Themen und Verbesserungsvorschläge auf.

Bisher erschienene BAUSTEINE:

- 1 Probleme und Lösungen bei der Umsetzung der kommunalen Agenda 21 (Juli 2000)
- 2 Beteiligung der Wirtschaft an kommunalen Agenda 21-Prozessen (August 2000)
- 3 Europa-Information: Fördermöglichkeiten für Agenda 2-Kommunen (August 2000)
- 4 Die Kirchen und die Lokale Agenda 21 (Oktober 2000)
- 5 Mit Öffentlichkeitsarbeit die Agenda 21 groß rausbringen (Juli 2001)

Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda-21-Prozesse

Kurzfassung einer Studie der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS) – in Zusammenarbeit mit B.A.U.M. Consult und der Universität Bremen (ZWE Arbeit und Region), gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt.

Inhalt der Kurzfassung

1. Fragestellung und methodische Anlage der Studie
2. Lokale Agenda 21 und Kommune
 - 2.1 Worum geht es der Lokalen Agenda 21?
 - 2.2 Dimensionen der Lokalen Agenda 21:
Organisation und Programm
 - 2.3 Stabilisierung der Lokalen Agenda 21 in einem instabilen kommunalen Umfeld
3. Institutionelle Stabilisierung der Lokalen Agenda 21
 - 3.1 Erfordernisse institutioneller Stabilisierung
 - 3.2 Stabilisierungsbedingungen und -instrumente – Ein Werkzeugkasten
4. Strategische Optionen
 - 4.1 Zur zukünftigen Rolle der Lokalen Agenda 21:
Drei Szenarien
Szenario 1: „Neuer Wein in neuen Schläuchen“:
Lokale Agenda 21 als Motor und Transmissionsriemen nachhaltiger Kommunalentwicklung
Szenario 2: „Alter Wein in neuen Schläuchen“:
Lokale Agenda 21 als Netzwerk lokaler Nachhaltigkeitsprojekte
Szenario 3: „Neuer Wein in alten Schläuchen“:
Lokale Agenda 21 als zeitlich begrenzter Input zum Anstoß nachhaltigkeitsfördernder kommunalpolitischer Maßnahmen
 - 4.2 Von der „Ordnungskommune“ zur „Nachhaltigkeitskommune“
5. Literaturverzeichnis (Auszug)

IMPRESSUM

MPS – Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V.

Prof. Dr. Karl-Werner Brand
Dipl. Soz. Eva Christ
Dipl. Soz. Angelika Heimerl
Dachauer Str. 189, 80637 München
Tel: 089 / 155 760, Fax: 089 / 157 79 49
MPSeV@t-online.de

Universität Bremen – ZWE „Arbeit und Region“

Dr. Günter Warsewa, 28209 Bremen
Tel: 0421 / 218-4207, Fax: 0421 / 218 2680
gwarsewa@iaw.uni-bremen.de

B.A.U.M. Consult GmbH Bundesdeutscher Arbeitskreis für umweltbewusstes Management

Dipl. Inf. Ludwig Karg
Dipl. Geogr. Markus Miliczek
Schwere-Reiter-Str. 35/17, 80797 München
Tel: 089 / 76 73 68 - 16, Fax: 089 / 725 08 07
info@baum-group.de

Die Langfassung der Studie können Sie im Internet herunterladen (pdf-Format):

www.baum-consult.de
www.m.shuttle.de/mpsev/de
www.iaw.uni-bremen.de

Eine gedruckte Fassung erhalten Sie zum Selbstkostenpreis bei der B.A.U.M. Consult GmbH.

MPS
MÜNCHENER PROJEKTGRUPPE
FÜR SOZIALFORSCHUNG E.V.



1. Fragestellung und methodische Anlage der Studie

Immer mehr deutsche Kommunen führen Lokale Agenda-21-Prozesse durch. Bis September 2001 hatten 2.052 Kommunen, das sind 14,4% aller kommunalen Gebietskörperschaften, entsprechende Beschlüsse gefasst (www.agenda-transfer.de, September 2001). Diese sind allerdings sehr unterschiedlich zwischen den Bundesländern verteilt: In über 50% der Kommunen in Hessen, Saarland und Nordrhein-Westfalen gibt es einen Agenda-21-Prozess, in Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz nur in ca. 3%. Das verweist auf die wichtige Rolle der Landespolitik bei der Initiierung und bei der Förderung der Lokalen Agenda 21 (LA21).

Lokale Agenda 21 - Strohfeuer oder langfristig wirksamer Bürgerbeteiligungsprozess?

Die Lokale Agenda 21 hat in vielen Städten und Gemeinden eine erstaunliche Mobilisierung von Fantasie und sozialem Engagement bewirkt, sie hat zur Erprobung neuer Dialogformen und Beteiligungsmodelle geführt, hat Akteure an einen Tisch gebracht, die vorher nicht miteinander kooperiert haben und eine zahllose Fülle an Modellprojekten angestoßen. Trotzdem ist nach den ersten zwei oder drei Jahren des Prozesses in vielen Kommunen eine gewisse Ermüdung unverkennbar. Während die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien in den Verwaltungen langsam an Fahrt gewinnt, sind Fortschritte bei der Bürgerbeteiligung kaum mehr zu verzeichnen. So ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass der Schwung, der die Agenda-21-Initiativen in den vergangenen Jahren getragen hat, wieder verpufft. Die Frage ist, ob und wie dies verhindert werden kann und welche Strukturen erforderlich sind, damit Lokale Agenda-21-Prozesse mehr als nur ein „Strohfeuer“ bleiben. Kann also eine „institutionelle Stabilisierung Lokaler Agenda-21-Prozesse“ gelingen und wenn ja, wie?

Dieser Frage widmete sich das von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt vom 1.3.1999 bis 30.3.2001 finanzierte Forschungsprojekt „Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda-21-Prozesse - Modellhafte Stabilisierungspfade“. Die Studie wurde gemeinsam von der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS), der ZWE „Arbeit und Region“ der Universität Bremen und B.A.U.M. Consult GmbH München durchgeführt.

Die entscheidende Frage ...

Eine zentrale Annahme der Studie war, dass nur dann Chancen für eine dauerhafte Stabilisierung der Lokalen Agenda 21 bestehen, wenn es gelingt, Agenda-Prozesse in jenen Institutionen, Gremien und Akteursnetzwerken des öffentlichen und privaten Lebens zu verankern, in denen die zentralen kommunalen Zukunftsentscheidungen getroffen und entsprechende Debatten geführt werden. Die beiden zentralen Fragen lauteten somit: Wie gelingt es, Agenda-21-Prozesse in einem durch widersprüchliche Interessen- und Problemlagen geprägten komplexen kommunalen Handlungsfeld institutionell so zu verankern, dass sie nicht in Nischen abgedrängt oder als Legitimationsmäntelchen benutzt werden, sondern „nachhaltige“ Lern- und Veränderungsprozesse in Gang setzen? Und auf welchem Weg entstehen neue, durchsetzungsfähige Diskussions- und Kommunikationsformen sowie Akteurskoalitionen, die innovative, nachhaltigkeitsfördernde Formen der politischen Kultur und der Bearbeitung kommunaler Problemlagen hervorbringen?

Diese Fragen lenken das Augenmerk zunächst auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen Lokaler Agenda-Prozesse. Vermutet werden konnte, dass diese entscheidend durch zwei Faktoren geprägt werden: erstens durch die Größe der Kommune, zweitens durch die Art ihrer zentralen Problemlagen. Deshalb wurden für die im Rahmen des Projekts zu untersuchenden Fallstudien Kommunen mit unterschiedlicher Größe und unterschiedlichen Problemlagen ausgewählt (Bremen, München, Herzogenaurach, LA 21 in den neuen Bundesländern).

Der Aufbau der Studie

Die Studie selbst umfasste drei Phasen, die in Abb. 1 dargestellt sind. Zur Lektüre der Fallstudien wird der Leser auf die Langfassung der Studie verwiesen. Die Kurzfassung beschränkt sich auf die Ergebnisse der vergleichenden Auswertung der Fallstudien.

<i>Phase 1</i>	<p style="text-align: center;">Hypothesenbildung</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Auswertung der Dokumente, Erfahrungsberichte und Experteninterviews ● Konzeptionelle Fundierung des Projekts ● Hemmnisse und Stabilisierungsbedingungen lokaler Agenda-Prozesse ● Workshop <p style="text-align: center;">Zwischenbericht</p>	Begleitende Diskussion der konzeptionellen Grundlagen Gesamtinterpretation der empirischen Befunde
<i>Phase 2</i>	<p style="text-align: center;">Fallstudien</p> <p style="text-align: center;">Bremen / München / Herzogenaurach Exkurs: Neue Bundesländer</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Idealer Kontext ● Verlauf des bisherigen Agenda-21-Prozesses ● Prozessanalyse und Bewertung ● Stabilisierungsperspektiven 	
<i>Phase 3</i>	<p style="text-align: center;">Auswertung der Ergebnisse / strategische Empfehlungen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Vergleichende Auswertung der Fallstudien ● Drei Szenarien der zukünftigen Entwicklung ● Stabilisierungselemente der Lokalen Agenda ● Strategische Ansatzpunkte der Stabilisierung 	

Aufbau der Studie

Keine Rezepte, aber strategische Ansatzpunkte

Die Untersuchung hat eine Reihe von Stabilisierungsbedingungen herausgearbeitet und Aufschlüsse darüber gebracht, an welchen Faktoren eine längerfristige Stabilisierung von Agenda-21-Prozessen oft scheitert und mit welchen Strategien und Instrumenten dem abgeholfen werden könnte. Das ergibt kein „Rezeptwissen“, das einfach übernommen werden könnte. Die Studie liefert aber Hinweise auf strategische Ansatzpunkte, die von Lokalen Agenda-21-Akteuren und den Kommunalverantwortlichen an den eigenen Lokalen Kontext angepasst werden können bzw. müssen.

2. Lokale Agenda 21 und Kommune

2.1 Worum geht es in der Lokalen Agenda 21?

Die „Agenda 21“¹ ist ein auf der UNCED-Konferenz in Rio 1992 verabschiedetes Aktionsprogramm, das weltweit die Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung sichern bzw. schaffen soll. Die „Agenda 21“ ist kein völkerrechtliches Dokument und besitzt eher den Status einer moralischen Selbstverpflichtung aller Staaten, die dieses Dokument unterzeichnet haben.

Generelle Prinzipien der Agenda 21

Wenig umstritten sind die generellen Prinzipien der Agenda 21:

- die intergenerative Perspektive, d.h. die Orientierung an der langfristigen, dauerhaften Sicherung natürlicher Lebensbedingungen und gesellschaftlicher Entwicklungschancen,
- die globale Perspektive, die nicht nur die Globalität der miteinander verknüpften Problemlagen ins Bewusstsein rückt, sondern auch die in allen Händen liegende Verantwortung für die globalen Entwicklungsbedingungen der gesamten Menschheit,
- die Orientierung an integrativen Problemlösungen: Nachhaltige Entwicklung erfordert neue Formen der Problemwahrnehmung und -bearbeitung, die die Vernetztheit und gegenseitigen Bedingtheit ökonomischer, sozialer, kultureller und ökologischer Entwicklungen ins Zentrum der Aufmerksamkeit stellen. Denn bisher haben sektorale, hochgradig differenzierte Sicht- und Handlungsweisen wesentlich zu den Problemen nicht-nachhaltiger Entwicklung beigetragen.

Zentrale Herausforderungen der Lokalen Agenda 21

Unter Bezug auf diese generellen Prinzipien lassen sich die zentralen Herausforderungen, vor denen die Lokale Agenda 21 als kommunaler Prozess steht, folgendermaßen resümieren:

- Die Lokale Agenda 21 soll kurzfristige Interessen lokaler Akteursgruppen mit langfristigen, gemeinwohlorientierten Zielen regionaler und globaler Sicherung der natürlichen Lebensbedingungen verknüpfen.
- Die Lokale Agenda 21 soll lokale Probleme und Interessen mit Fragen globaler Entwicklung in Beziehung setzen - und zwar unter der Perspektive sozialer Gerechtigkeit.
- Die Lokale Agenda 21 soll bisher getrennt verfolgte soziale, ökologische, ökonomische und kulturelle Problemaspekte unter dem neuen Leitbild nachhaltiger Entwicklung bearbeiten und neue integrierte Problemlösungen entwickeln.

Lokale Agenda 21 - eine kurze Definition

Nicht alles, was auf kommunaler Ebene umwelt- oder sozialverträgliche Entwicklungen fördert, ist „Lokale Agenda 21“. Wir sprechen

von einem Lokalen Agenda-21-Prozess nur dann, wenn auf kommunaler Ebene bewusste, organisierte Bemühungen unternommen werden, eine nachhaltige lokale Entwicklung voranzubringen, die sich dabei auf die „Agenda 21“ oder die genannten generellen Prinzipien beziehen.

Die Lokale Agenda 21 ist somit ein Politikprozess auf lokaler Ebene, der sich von anderen Politikprozessen dadurch unterscheidet,

- dass er sich explizit auf Kapitel 28 der „Agenda 21“ bezieht und daraus seine Legitimation gewinnt,
- dass er in einem formellen Gemeinde- oder Stadtratsbeschluss oder in einer anderen politisch wirksamen Form kommunal verankert ist,
- dass er sich in seinen Zielen der integrativen Perspektive, dem ‚magischen Dreieck‘ der nachhaltigen Entwicklung (Ökonomie - Ökologie - Soziales) verpflichtet fühlt,
- dass er ein neues Forum für politische Diskussion und Auseinandersetzung schafft, das eine möglichst umfassende Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und eine dialogische, möglichst konsensuelle Formulierung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen anstrebt.

2.2 Dimensionen der Lokalen Agenda 21: Organisation und Ziel (Inhalt)

Begreift man die Lokale Agenda 21 als „Motor“ oder „Transmissionsriemen“ lokaler Nachhaltigkeit, so lässt sie sich immer unter zwei Gesichtspunkten betrachten:

- Zum einen geht es um die Lokale Agenda 21 als soziale Organisation und sozialen Prozess, und damit um die Frage, wie die Lokale Agenda 21 als ein System von Akteuren und Beziehungen in einem zeitlichen Verlauf organisiert werden kann, wie hohe Beteiligung erreicht, gesellschaftliche Gruppen optimal vernetzt, wie trotz aller Interessensunterschiede gemeinsame Leitbilder und Zielvorstellungen erarbeitet und kooperative Formen für deren Umsetzung gefunden werden können (Organisations- oder Prozessdimension).
- Zum anderen geht es darum, welche gesellschaftsverändernden Ziele und Inhalte die Lokale Agenda 21 anstrebt, und damit um die Frage, wie die lokale Gesellschaft und ihre Entwicklungstrends, wie die bestehenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Verhältnisse im Sinne der Nachhaltigkeit verändert werden können (Ziel- oder Programmdimension).

Notwendigkeit organisatorischer und programmatischer Innovationen

Beide Dimensionen stehen in einer komplexen Wechselwirkung zueinander und beide sind für die Stabilisierung Lokaler Agenda-21-Prozesse gleichermaßen von entscheidender Bedeutung. Wenn Agenda-21-Prozesse initiiert und einzelne Projekte im Sinne nach-

¹ Zur eindeutigen Unterscheidung steht „Agenda 21“ in Anführungszeichen, sobald damit das auf der UN-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Dokument gemeint ist.

haltiger Entwicklung umgesetzt werden, sich dadurch aber nichts an den Zielen und Entscheidungskriterien der etablierten Politik verändert, ist der Zweck der Lokalen Agenda 21 in wesentlichen Teilen verfehlt. Und es reicht nicht aus, wenn Politik und Verwaltung zwar umwelt- und sozialverträgliche Zielsetzungen verfolgen, aber gesellschaftliche Gruppen nicht verstärkt in Entscheidungsprozesse einbeziehen.

Wenn umgekehrt zwar neue Vernetzungen und Beteiligungsformen geschaffen werden, diese aber nicht zu Erfolgen in der Sache führen, bleibt die Lokale Agenda 21 ebenfalls weit hinter ihrem programmatischen Ziel zurück. Die kommunale Politik wird dann nur in sehr begrenztem Maße Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne der Agenda 21 nehmen können, ihr integrativer Anspruch wird sich rasch wieder an den üblichen Ressortkonkurrenzen brechen und vor allem wird es ihr nicht gelingen, viele gesellschaftliche Gruppen für die Beteiligung am Agenda-Prozess zu gewinnen.

2.3 Stabilisierung der Lokalen Agenda 21 in einem instabilen kommunalen Umfeld

Lokale Agenda 21 als Lernprozess

Die gezielte Einflussnahme der Lokalen Agenda 21 auf ihr kommunales Umfeld, muss - auch wenn sie innovativ wirken will - sich zunächst der existierenden Akteure, Organisationsformen, Institutionen und sozialen Mechanismen bedienen. Die Lokale Agenda 21 ist kein Prozess, der neue Handlungsziele und Verhaltensstandards verordnen könnte. Sie ist auf Überzeugung und Kooperationsbereitschaft angewiesen. Die Entwicklung hin zu lokaler Nachhaltigkeit ist deshalb als ein kulturelles Projekt, als ein kommunikativer Lernprozess zu begreifen, der durchaus auch scheitern kann. Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Vereine, Schulen, Kirchen, Haushalte sind als einzelne Teile in diesen umfassenden Kommunikationsprozess eingebunden. Ein vordringliches Ziel besteht darin, überkommene Leitbilder und Handlungsmuster durch Diskurse zu verändern und gemeinsame Lernprozesse bei den Beteiligten in Gang zu setzen.

„Stabilität“ und „Reflexivität“

Strukturveränderungen in Richtung Nachhaltigkeit sind also nicht als Strukturbruch bzw. als plötzlicher, tiefgreifender Einschnitt denkbar. Aufgrund der heterogenen Interessenlagen, Problemdeutungen, Wertorientierungen und Zukunftsvisionen aller Akteure, die durch ihre Entscheidungen Einfluss auf die Stadt- oder Gemeindeentwicklung nehmen, vollzieht sich der angestrebte Wandel vielmehr in Form langwieriger, widersprüchlicher und unübersichtlicher Prozesse. „Stabilität“ setzt unter diesen Bedingungen Flexibilität voraus - nämlich die Fähigkeit, in flexibler Weise auf stetig sich verändernde Rahmenbedingungen, Problemlagen und Akteurskonstellationen reagieren zu können. Damit ist auch ein hohes Maß an stetiger Selbstvergewisserung und Selbstreflexivität gefordert: Alle beteiligten Akteure müssen für sich und gemeinsam als organisiertes Netzwerk kontinuierlich überprüfen, ob die formulierten Ziele, die eingeschlagenen Strategien, die benutzten Instrumente und die bestehenden Organisationsstrukturen noch geeignet sind, den angestrebten Zielen näher zu kommen - oder ob Änderungen vorzunehmen sind.

Damit sind hohe Anforderungen formuliert, deren Erfüllung zumindest erleichtert wird, wenn die beteiligten Personen und Organisationen eine gemeinsame Identität ausbilden, sich über interne Regeln und Entscheidungsmechanismen verständigen und somit ein gewisses Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit herstellen.

Stabilisierungsbedingungen

Versucht man die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Debatte zu den Voraussetzungen gesellschaftlicher „Institutionalisierung“ zu nutzen, so müssen folgende Elemente gegeben sein, damit der Lokale Agenda-Prozess als kommunikativer, vernetzender Motor lokaler Nachhaltigkeit in den Entscheidungen und Handlungsroutinen von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden und Einzelhaushalten einer Kommune institutionelle Stabilität gewinnt. Die Lokale Agenda müsste

- als sachadäquate und sozial angemessene Antwort auf wichtige Probleme erscheinen,
- eine deutlich erkennbare „Leitidee“ besitzen, die in der öffentlichen Wirkung und den Projekten der Lokalen Agenda 21 zum Ausdruck kommt und ihr in der Bevölkerung Legitimität verleiht;
- ihre Ziele über Handlungsprogramme und -kriterien im Routinehandeln kommunaler und gesellschaftlicher Akteure verankern
- sich auf Akteursallianzen stützen, die ihr im lokalen Machtgefüge auch gegen konkurrierende Interessen Durchsetzungsfähigkeit verleihen sowie Ressourcen und Einflusschancen sichern,
- normierende Kraft besitzen, wofür sie immer auch der legitimierenden Beschlussfassung durch den Gemeinde- oder Stadtrat oder anderer offizieller Instanzen bedarf.

Die Lokale Agenda 21 entspricht bisher wohl in kaum einem Fall diesen generellen Erfordernissen institutioneller Stabilisierung. Dazu ist vermutlich auch ihre Geschichte noch zu kurz.

Besonderheiten der Lokalen Agenda als lokaler Politikprozess

Wie verhält sich die Lokale Agenda zu den anderen Formen politischer Einflussnahme und Entscheidung auf kommunaler Ebene? Sie ist weder - wie der Stadt- oder Gemeinderat - ein gewähltes Gremium, das rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen könnte, noch hat sie den Charakter von „politischen Verhandlungssystemen“; sie ist aber auch nicht reine Kampagnen- und Initiativenpolitik und sie erschöpft sich auch nicht in partizipativen Verfahren. *Sie stellt vielmehr eine neue Mischform lokaler Politikprozesse dar, die ihren Schwerpunkt in kommunikativen und kooperativen Strategien zur Verbreitung, Konkretisierung und Durchsetzung des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung unter den jeweiligen kommunalen Bedingungen hat.*

Damit passt die Lokale Agenda 21 als politischer Prozess in keine der bekannten Schubladen. So ist weder ihre Selbst- noch ihre Fremdefinition als kommunalpolitischer Akteur klar umrissen. Sowohl die konkreten Ziele als auch die Regeln, denen die Akteure folgen (sollen), sind offen und unbestimmt. Das schafft Irritationen und

Spielräume für Missverständnisse auf allen Seiten. Fürchten die einen ein „Nebenparlament“, so begreifen die andern die Lokale Agenda 21 als willkommenes Mittel, die Kommune durch die Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement zu entlasten. Dritte wiederum missverstehen die Lokale Agenda als neues Instrument einer basisdemokratischen Initiativen- und Kampagnenpolitik oder als Vehikel eines dringend notwendigen politischen Strukturbruchs, um angemessen auf die Dramatik der globalen Probleme reagieren zu können. Die Lokale Agenda ist keines von alledem. Sie ist stattdessen Träger und bestenfalls auch Motor eines kooperativ orientierten kommunalen Reformprozesses, der zugleich Teil eines weltweiten, an vielen Orten und auf vielen Ebenen zugleich ansetzenden Reformprozesses ist.

Am ehesten lässt sich die Lokale Agenda 21 somit als mobilisierendes Netzwerk begreifen, das mittels breiter Partizipation, kommunikativer Vernetzung und dialogisch-kooperativer Verfahren lokale Nachhaltigkeit zu fördern versucht, zu diesem Zweck aber der Legitimation und Unterstützung durch formelle Politikstrukturen (z.B. durch Stadtrat und Verwaltungsspitze) bedarf. Damit wird der prozesshafte Charakter der LA21, ihre Funktion als „Kommunikations-Motor“ und „Vernetzungs-Agentur“ kommunaler Entwicklung in Richtung nachhaltige Entwicklung betont. Es ist klar, dass die LA21 dabei nicht das einzige und nicht das erste Vehikel zur Förderung lokaler Nachhaltigkeit ist. Ökologisch und sozial verantwortliches Handeln fängt nicht erst 1994, 1996 oder 1998 an. Eine ganze Reihe von bereits länger laufenden kommunalen Initiativen und Politiken lassen sich als passende Bausteine gut in die „neu gerahmte“ Zielsetzung einfügen. Die Innovation liegt in der im Leitbild der Nachhaltigkeit implizierten integrativen Perspektive, im Programm der Vernetzung der verschiedenen, bisher meist sektoral voneinander abgeschotteten Stränge.

Diese kommunikativ-vernetzende Funktion der LA21 ist nur schwer in eine klare organisatorische Struktur zu übersetzen. Es ist offensichtlich, dass dies nicht ein bestimmtes Organisationsmodell sein kann, sondern dass die Lokale Agenda sehr flexibel auf den phasenspezifisch und lokal sehr unterschiedlichen Bedarf an Organisation und Vernetzungsmanagement reagieren muss. Dabei ist stets der Doppelcharakter der LA 21 als ein eigenes ‚System‘, mit eigenen Stabilisierungsbedürfnissen, und als strukturierter, auf ein bestimmtes Ziel gerichteter kommunaler Prozess zu berücksichtigen. Für die verschiedenen Entwicklungsphasen der Lokalen Agenda 21 ergeben sich daraus unterschiedliche Erfordernisse. Die Phase ihrer eigenen Konstitution, ihrer Etablierung als eigenständiger kommunalpolitischer Akteur, rückt den Aspekt der organisatorischen Stabilisierung, der Entwicklung eines gemeinsamen Selbstverständnisses, der Mobilisierung und Vernetzung kommunaler Akteure, der Erprobung neuer Beteiligungsformen, der Entwicklung innovativer Modellprojekte und der öffentlichen Sichtbarkeit in den Vordergrund. In einer darauffolgenden Phase geht es stärker um die Verstetigung des Prozesses, um Informations- und Vernetzungsmanagement, um Diffusion und Transfer von Erfahrungen und um die Entwicklung geeigneter Controlling-Instrumente. Für jede dieser phasenspezifischen Erfordernisse müssen allerdings die notwendigen infrastrukturellen Bedingungen und Ressourcen gegeben sein. Dies bedeutet auch eine Chance: während sonst kommunales Handeln stark reguliert ist, können hier die Kommunen ihre Rahmenbedingungen sehr frei gestalten.



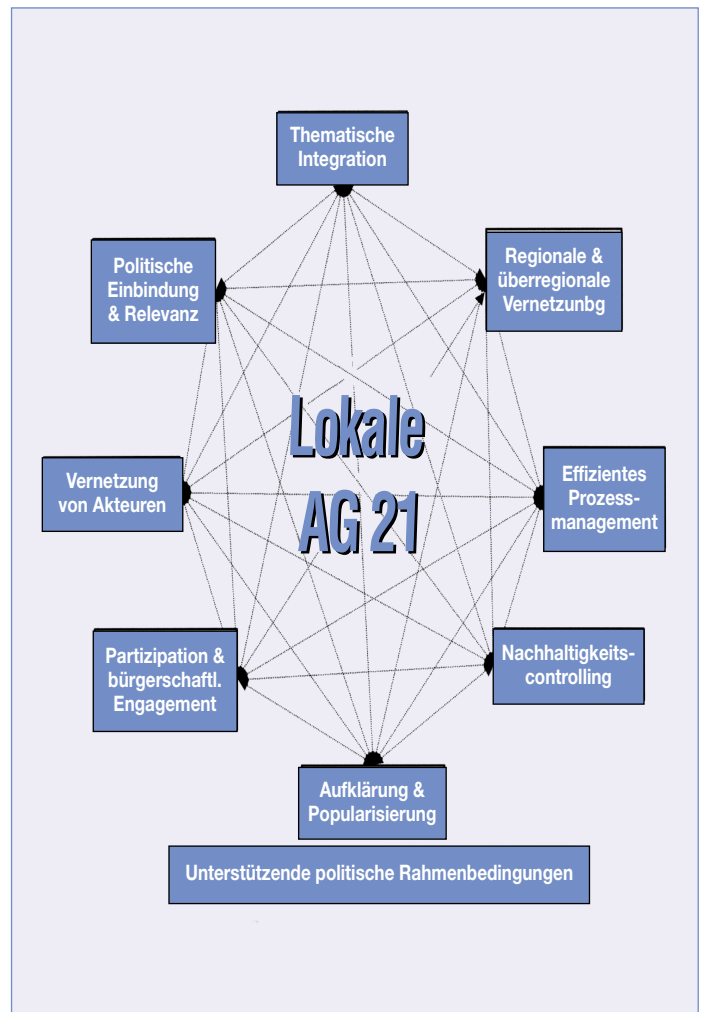
© B.A.U.M

3 Stabilisierungsbedingungen und -instrumente – Ein Werkzeugkasten

Die vorliegenden empirischen Befunde über Lokale Agenda-Prozesse aber auch unsere eigenen Fallstudien legen es nahe, von neun zentralen Stabilisierungsbedingungen auszugehen. Diese neun Bedingungen müssen nicht alle gleichermaßen optimal erfüllt sein, damit Lokale Agenda-21-Prozesse stabilisiert werden können. Keine dieser Bedingungen scheint aber grundsätzlich wegfallen zu können, wenn die Lokale Agenda auf längere Sicht als lokaler Politikprozess verankert werden soll. Die Fallstudien haben nun gezeigt, dass die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen eine sehr spezifische Chancen- und Problemstruktur aufweisen, die die Erfüllung einiger Bedingungen begünstigt, anderer dagegen erschwert. Die praktische Kunst der Agenda-Akteure besteht darin, die durch den lokalen Kontext bestehenden Chancen zu nutzen und die Schwächen zu kompensieren. Dafür gibt es keine eindeutigen „Wenn-dann“-Rezepte. Aber es gibt hinreichend Erfahrungen, wie mit typischen Stabilisierungshemmnissen umgegangen werden kann. In Tabelle 1 sind neben den Stabilisierungsbedingungen dazu gehörige typische Stabilisierungsstrategien und -instrumente aufgelistet. Insgesamt ergibt das eine Art Werkzeugkasten, den Agenda-Akteure nutzen können, um Schwachstellen des eigenen Agenda-Prozesses zu identifizieren und Hinweise auf Lösungsmöglichkeiten zu gewinnen.

Die neun Stabilisierungsbedingungen sind:

1. Politische Einbindung und Relevanz
2. Thematische Integration
3. Vernetzung gesellschaftlicher Akteursgruppen
4. Effizientes Prozessmanagement
5. Aufklärung und Popularisierung
6. Partizipation und bürgerschaftliches Engagement
7. Regionale und überregionale Vernetzung
8. Nachhaltigkeits-Controlling
9. Unterstützende politische Rahmenbedingungen



Stabilisierungsbedingungen, Typische Hemmnisse und Stabilisierungsinstrumente

Stabilisierungsbedingungen

1. POLITISCHE EINBINDUNG & RELEVANZ

- Legitimation des Verfahrens
- Legitimation der Beteiligten
- Politisches „Gewicht“:
Anerkennung der LA21 als zentrales
kommunales Projekt

Typische Stabilisierungshemmnisse

- Mangelnde Anerkennung und politische Unterstützung als zentrales kommunales „Projekt“ (Nischencharakter der LOKALEN AGENDA 21; verwaltungsinterne Nebensache)
- Wahrnehmung als politisches Konkurrenzunternehmen
- parteipolitische Zuordnung in eine bestimmte, meist: „grüne“ Ecke

Stabilisierungsinstrumente/-strategien

- LOKALE AGENDA 21 wird zur „Chefsache“ erklärt: Bürgermeister repräsentiert die Agenda nach außen
- LOKALE AGENDA 21 als klarer Auftrag des Gemeinde- bzw. Stadtrats (möglichst einstimmiger Beschluss)
- Einbindung der Vertreter aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in die Agenda-Gremien
- Rückkopplung in die Politik (Stadtrat, Bezirksräte) und Verbindlichkeit der Ergebnisse aus den Dialogprozessen sicherstellen
- Gemeinschaftliche Erarbeitung und Umsetzung eines kommunalen Aktionsprogramms

Stabilisierungsbedingungen, Typische Hemmnisse und Stabilisierungsinstrumente

Stabilisierungsbedingungen	Typische Stabilisierungshemmnisse	Stabilisierungsinstrumente/-strategien
<p>2. THEMATISCHE INTEGRATION</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Verknüpfung von ökonomischen, ökologischen, und sozialen Anliegen ● Verknüpfung mit anderen strukturbestimmenden Politikprozessen ● Verknüpfung mit zentralen lokalen Problemlagen ● Etablierung neuer Instrumente der „Querschnittspolitik“ in der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> ● „Umweltlastigkeit“ der LOKALEN AGENDA 21: mangelnder Einbezug der zentralen wirtschaftlichen und sozialen Themen in den Agenda-Prozess ● Keine bzw. mangelhafte Verknüpfung mit Verwaltungsmodernisierung, mit der Ausarbeitung von Stadtentwicklungsplänen, kommunalen Investitionsprogrammen, Stadtmarketing etc. ● Mangelnder Bezug zu zentralen lokalen Problemen ● Mangelhafte Umsetzung des Querschnittscharakters der LOKALEN AGENDA 21 in Verwaltung und Politik 	<ul style="list-style-type: none"> ● Integrierte Leitbildentwicklung unter Einbezug ökologischer, sozialer und ökonomischer Aspekte kommunaler Entwicklung ● Anbindung des Agenda-Büros möglichst als Stabsstelle bei der politischen Spitze statt beim Umweltressort ● Verankerung der LOKALEN AGENDA 21 in der Verwaltung: Projekt-Paten; Agenda-Beauftragte in den Verwaltungsressorts ● Entwicklung neuer Instrumente der „Querschnittspolitik“ in der Verwaltung, z. B. ressortübergreifende Arbeitskreise, regelmäßige Informations- und Fortbildungsveranstaltungen, Auswahl und Fortschreibung von Nachhaltigkeitsindikatoren als Planungs- und Monitoringinstrument ● Verknüpfung mit Verwaltungsmodernisierung, Verknüpfung der ressortspezifischen Leitbildentwicklung mit der Leitbilddiskussion der LA21 ● Bearbeitung zentraler lokaler Probleme durch dialogische Problemlösungsverfahren: Runde Tische, Fachforen, Mediation, Planungszellen etc.
<p>3. VERNETZUNG GESELLSCHAFTLICHER AKTEURSGRUPPEN</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten organisierten Akteure ● Vernetzung mit bestehenden Strängen/Netzwerken gesellschaftlichen Engagements 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dominanz von Verwaltung und NGO's (Umwelt- und Dritte Welt-Gruppen) in der LOKALEN AGENDA 21 ● unzureichende Einbindung von Wirtschaftsakteuren, Gewerkschaften und sozialen Initiativen ● Mangelnde Vernetzung bestehender Stränge/Netzwerke gesellschaftlichen Engagements (Gesundheitsbewegung, bürgerschaftliches Engagement, Nachbarschaftsinitiativen, Gemeinwesenarbeit etc.) mit der LOKALEN AGENDA 21 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bildung themenspezifischer, dialogischer Foren und Arbeitskreise unter Einbezug möglichst aller relevanten Akteursgruppen und Organisationen ● Fokussierung auf den potentiellen Nutzen und auf win-win-Projekte, um wirtschaftliche u.a. Akteure mit einzubinden ● Gründung und Vernetzung von LOKALEN AGENDA 21-Arbeitskreisen in den verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen (Unternehmen, kirchlichen Gemeinden, Schulen etc.) ● Vernetzung mit anderen Strängen und Netzwerken gesellschaftlichen Engagements
<p>4. EFFIZIENTES PROZESSMANAGEMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Organisatorische Stabilisierung ● Effizientes Vernetzungsmanagement ● Professionelle Prozessmoderation ● Transparenz und verlässliche Information 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fehlende personelle und finanzielle Ressourcen (kein hauptamtlich Verantwortlicher bzw. personelle Unterausstattung; fehlende finanzielle Mittel; fehlende Räume als Anlaufstelle) ● Unklare Aufgabenbeschreibung für Agenda-Beauftragte, Sprecher etc. ● Unprofessionelles Prozessmanagement im Bereich Informationsvermittlung, kommunikativer Vernetzung, Moderation von Arbeitskreisen und Foren, Öffentlichkeitsarbeit etc.) ● Zu wenig Transparenz für die Beteiligten 	<ul style="list-style-type: none"> ● Professionelle Moderation des ‚Konsultationsprozesses‘ ● Schaffung der Stelle eines (oder mehrerer) hauptamtlichen Agenda-Beauftragten mit klarer Aufgabendefinition und den notwendigen finanziellen Ressourcen ● Schaffung von Organisations- und Kommunikationsstrukturen, die den Informationsfluss und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Agenda-Gruppen sowie mit Politik, Verwaltung und anderen zentralen gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen und sicherstellen

Stabilisierungsbedingungen, Typische Hemmnisse und Stabilisierungsinstrumente

Stabilisierungsbedingungen	Typische Stabilisierungshemmnisse	Stabilisierungsinstrumente/-strategien
<p>5. AUFKLÄRUNG & POPULARISIERUNG</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Öffentliche Sichtbarkeit ● Attraktive Verbreitung ● Bewusstseinsbildung 	<ul style="list-style-type: none"> ● LOKALE AGENDA 21 ist in der Öffentlichkeit nicht präsent ● Kein öffentliches Verständnis für Sinn und Zweck der LOKALEN AGENDA 21 ● Bildungsträger und die kommunalen Beratungsinstitutionen zu wenig in Agenda-Prozess involviert 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hohe Sichtbarkeit herstellen durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit (TV, Rundfunk, Zeitung) und thematisch fokussierte Öffentlichkeitskampagnen ● Populäre „Zugpferde“ gewinnen ● Attraktive Modellprojekte ● Erfolge der Lokalen Agenda sichtbar machen (Rückkopplung) ● Einbindung der Bildungsträger und der kommunalen Beratungsinstitutionen in die Lokale Agenda
<p>6. PARTIZIPATION & BÜRGER-SCHAFTLICHES ENGAGEMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Breite Bürgerbeteiligung im Rahmen neuer Partizipationsformen ● Ausgleich von Machtgefällen ● Förderung bürgerschaftlichen Engagements 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fehlendes Interesse an Mitarbeit in der Bevölkerung ● Erschöpfung der wenigen Aktiven („burn out“-Syndrom) ● Kommunale Blockaden gegenüber der Beteiligung von Bürgern ● Fehlende organisatorische Vernetzung von Angebot und Nachfrage im Bereich bürgerschaftlichen Engagements 	<ul style="list-style-type: none"> ● Systematische Einbindung der Bevölkerung durch Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Planning for Real, Runde Tische, Foren etc. ● Offene Planung ● Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Einrichtung von Börsen, Kontaktstellen etc.
<p>7. REGIONALE & ÜBERREGIONALE VERNETZUNG</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Regionale Vernetzung ● Nationaler und internationaler Erfahrungsaustausch ● Agenda-Städtepartnerschaften 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fehlende/mangelhafte Vernetzung mit Agenda-Prozessen im regionalen Umfeld 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vernetzung herstellen, Erfahrungsaustausch nutzen ● Beteiligung an internationalen lokalen Agenda-Netzwerken (z.B. Hansestädte, Alpenregion-Städte) ● Agenda-Städtepartnerschaften in 3. Welt eingehen
<p>8. NACHHALTIGKEITS-CONTROLLING</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nachhaltigkeitsindikatoren ● Monitoringsysteme ● Nachhaltigkeitsberichte ● Regelmäßige Evaluation der Zielerreichung ● Regelmäßige Anpassung von Zielen, Indikatoren und Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Leitbilder und Aktionspläne verschwinden in der Schublade ● Zögerliche Umsetzung; Blockaden in der Verwaltung; ● Andere (insbesondere ökonomische) Prioritätensetzung ● Kein Instrumentarium zur Kontrolle und Bewertung kommunaler Nachhaltigkeitspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> ● Erarbeitung lokaler Nachhaltigkeitsindikatoren ● Erstellung eines darauf abgestimmten Monitoring-Systems ● Regelmäßige Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten ● Kontinuierliche Fortschreibung kommunaler Nachhaltigkeitsziele, Indikatoren und Maßnahmen aufgrund einer Evaluation der damit erreichten Effekte ● Teilnahme an interkommunalen Vergleichs- und Wettbewerbsringen
<p>9. UNTERSTÜTZENDE RAHMEN-BEDINGUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sichtbarkeit eines nationalen Nachhaltigkeitsdiskurses (Nachhaltigkeitsplan, Nachhaltigkeitsrat) ● Unterstützung lokaler Agenda-Prozesse durch die Landesregierungen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nachhaltigkeitsthematik ist bislang auf nationaler Ebene kaum präsent ● Lokale Agenda wird durch Landesregierung zu wenig gefördert 	<ul style="list-style-type: none"> ● Druck auf Regierung, auf symbolischer und realpolitischer Ebene günstige Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeitsprozesse auf lokaler Ebene zu schaffen

4 Strategische Optionen

Die Zusammenschau von Stabilisierungsbedingungen, -hemmnissen und -instrumenten allein bietet noch keine Antwort auf die Frage, was die zentralen strategischen Ansatzpunkte sind, um den Lokalen Agenda-Prozess in der Gemeinde A oder B zu stabilisieren. Diese Ansatzpunkte lassen sich immer nur auf der Grundlage einer speziellen Bestandsaufnahme der Kontextbedingungen, der Stärken und Schwächen des jeweiligen Lokalen Agenda-21-Prozesses finden.

Ermüdungserscheinungen ...

Jenseits der spezifischen lokalen Rahmenbedingungen und Chancenstrukturen gibt es durchaus auch übergreifende Problemerkundungen. Eine davon ist, dass sich in fast allen Kommunen nach einigen Jahren deutliche Ermüdungserscheinungen im Agenda-21-Prozess zeigen. Das hängt mit der permanenten Überlastung der eher kleinen Zahl hoch engagierter Agenda-Akteure zusammen und damit, dass eine breitere Rekrutierung von Mitarbeitern aus der Bevölkerung kaum gelingt. Obwohl in vielen Fällen die Öffentlichkeitsarbeit der Lokalen Agenda 21 sicher verbessert werden könnte (wozu aber vielfach die nötigen personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen fehlen), scheint es insbesondere in Großstädten kaum möglich, ihr eine wesentlich höhere Sichtbarkeit zu verschaffen. Daran wird sich aufgrund der spezifischen Selektivität der Medienberichterstattung wie der dadurch hergestellten Öffentlichkeit auch nur wenig ändern lassen. Hinzu kommt, dass die öffentliche Aufmerksamkeit konjunkturellen Zyklen folgt. Auch im engeren Kreis der Beteiligten und Informierten verliert die Lokale Agenda 21 offenbar nach einer drei- oder vierjährigen Mobilisierungsphase allmählich an Attraktivität. Ihr Neuigkeitswert verblasst. Vieles hat sich erschöpft. Manche können das Wort „Agenda“ schon gar nicht mehr hören.

... und Gegenmittel

So entsteht die Notwendigkeit, die Lokale Agenda 21 in einer zweiten Phase auf andere Beine zu stellen. Wenn die Begeisterung der ersten Mobilisierungswelle verebbt, wenn die Kraft und die Motivation der Aktivisten der ersten Stunde schwindet, müssen stärker institutionalisierte Verfahren die Lokale Agenda 21 weiter tragen, ohne dass damit die Möglichkeit einer erneuten breiten Mobilisierungsphase zu einem späteren Zeitpunkt oder begrenzter, themenspezifischer Mobilisierungsprozesse verbaut wird.

Insofern erlangt die Verknüpfung von bürgerschaftlichem Engagement in Initiativen und Projekten mit institutionellem Organisationshandeln von Politik und Verwaltung einen zentralen Stellenwert. Professionelles Informations- und Vernetzungsmanagement, die Erweiterung bestehender und die Entwicklung neuer Beteiligungsverfahren, die Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien im Verwaltungshandeln, die Schaffung strategischer Allianzen, die gezielte Mobilisierung von Nachhaltigkeits-Potenzialen in themenspezifischen Bündnissen und Projekten, die Etablierung eines lokalen Nachhaltigkeits-Controllings usw. rücken ins Zentrum der Aufgaben der Lokalen Agenda 21. Um diese Elemente gezielt zu nutzen bzw. einzusetzen, ist es sicherlich hilfreich, in einem breiteren Reflexionsprozess

zu klären, welche Schlussfolgerungen aus den bisherigen Brüchen und Defiziten des jeweiligen Agenda-Prozesses zu ziehen sind und mit Hilfe welcher Organisationsformen die prozeduralen und inhaltlichen Aspekte nachhaltiger lokaler Entwicklung - ohne Überforderung der Beteiligten - am besten verknüpft werden können.

Die bisherigen Erfahrungen, insbesondere die Erfahrungen mit typischen Hemmnissen der Lokalen Agenda können offenbar unterschiedlich verarbeitet werden. Vom stillschweigenden Sterben-Lassen bis hin zur Entwicklung eines umfassenden, professionellen Prozessmanagements gibt es viele Varianten. Dabei werden einmal die bürgerschaftlichen, ein andermal die administrativen Handlungschancen stärker betont.

4.1 Zur zukünftigen Rolle der Lokalen Agenda 21: Drei Szenarien

Unterstellt man, dass auf kommunaler Ebene überhaupt versucht wird, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu implementieren (was keineswegs selbstverständlich ist), so zeichnen sich in den bilanzierenden Debatten drei unterschiedliche Nachhaltigkeitsszenarien ab, in denen der Lokalen Agenda 21 eine jeweils andere Rolle und Funktion zukommt.

- In einem ersten Szenario wird die „Lokale Agenda als Motor und Transmissionsriemen nachhaltiger Stadtentwicklung“ verstanden,
- in einem zweiten wird der Lokalen Agenda die Rolle als „Netzwerk lokaler Nachhaltigkeitsprojekte“ zugewiesen,
- in einem dritten gilt die „Lokale Agenda als zeitlich begrenzter Input“, um effektive kommunalpolitische Maßnahmen in Richtung Nachhaltigkeit anzustoßen.

Szenario 1: „Neuer Wein in neuen Schläuchen“ – Lokale Agenda als Motor und Transmissionsriemen nachhaltiger Kommunalentwicklung

Dieses Szenario geht davon aus, dass die Lokale Agenda 21 zum vernetzenden und kommunikativen Motor nachhaltiger Kommunalentwicklung wird. Sie wird sich so,

- nach der ersten Phase ihrer Etablierung als eigenständiger kommunalpolitischer Akteur (in den bekannten Formen: Beirat, Runder Tisch, Fachforen, Arbeitskreise, Projekte, Öffentlichkeitsaktionen),
- in einer zweiten Phase in ein ‚Medium‘ transformieren müssen, das die lokal konkretisierten Leitbilder und Ziele nachhaltiger Entwicklung möglichst effektiv in die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder transportiert.

Aufgabe der Lokalen Agenda 21 wäre es, das Netz nachhaltigkeitsorientierter Akteure und Praktiken immer dichter zu knüpfen, Lern-

netzwerke zu schaffen, Transfer- und Diffusionsprozesse in Verwaltung, Wirtschaft und Alltagsleben anzustoßen. Die Lokale Agenda 21 wäre dann ein sich entwickelndes, in seinen organisatorischen Formen beständig veränderndes Netzwerk von kollektiven und individuellen Akteuren, mit Organisationskernen und Satellitenorganisationen (z.B. Projekten, Initiativen), die wiederum mit anderen Akteuren (z.B. in Verwaltung, Wirtschaft, Bildungswesen, Kirchen, Umweltverbänden) unterschiedlich eng verknüpft sind. Je dichter dieses „Netzwerk von Netzwerken“ geknüpft wird, desto größer ist seine praktische Wirksamkeit.

Wenngleich die Lokale Agenda 21 keine verbindlichen kommunalen Entscheidungen treffen kann und insofern keine Konkurrenz zu den gewählten Repräsentativorganen darstellt, schafft sie in diesem Szenario dennoch ein neues Gravitationszentrum für partizipative Politikprozesse, die an der Entwicklung von Leitbildern und Zielen einer nachhaltigen Kommunalentwicklung sowie an der Entwicklung innovativer, zukunftsfähiger Lösungen für lokale Nachhaltigkeitsprobleme orientiert sind. Es entfaltet eine Anziehungskraft, die alle gesellschaftlichen Gruppen einschließlich Politik und Verwaltung in einen breiten dialogisch-kooperativen Prozess einbindet. In diesem Rahmen können Lernprozesse zu einem neuen Rollenverständnis sowohl von Stadträten und Verwaltung als auch von gesellschaftlichen Interessengruppen führen und die Bereitschaft herstellen, sich selbst anhand lokal definierter Nachhaltigkeitskriterien immer wieder zu überprüfen und im Lichte der Entwicklung zu korrigieren. Diese Variante kann darüber hinaus auch eine hohe öffentliche Sichtbarkeit und starke Anreize zum Mitmachen bieten.

Diese Variante von Lokaler Agenda 21 ist sehr anspruchsvoll; sie wird, insbesondere in größeren Städten, so kaum realisiert werden können. Sie müsste vor allem politisch gewollt sein - und das ist viel verlangt. Verwaltung, Gemeinde- und Stadträte müssten dazu bereit sein, einen Teil ihrer Macht auf neue dialogisch-kooperative Politikprozesse zu verlagern. Dies verträgt sich weder mit dem Prinzip der Parteienkonkurrenz noch mit dem traditionellen Selbstverständnis der Verwaltung, einzig kundiger Sachwalter des Allgemeinwohls zu sein. Aber auch Interessengruppen müssten bereit sein, ihr herkömmliches Instrumentarium an Druck-, Droh- und Protestpolitiken in kooperative Handlungsstrategien einzubinden. Dennoch: Nur dieses Szenario böte die Chance auf „neuen Wein in neuen Schläuchen“.

Szenario 2:

„Alter Wein in neuen Schläuchen“ Lokale Agenda 21 als Netzwerk lokaler Nachhaltigkeitsprojekte

Dieses Szenario beschränkt die Lokale Agenda 21 im Wesentlichen darauf, Projekte nachhaltiger Entwicklung zu entwickeln und zu vernetzen. Damit können Modelle und Anstöße für Veränderungen von Lebensstilen und Organisationshandeln geliefert sowie Chancen für deren gesellschaftliche Verbreitung eröffnet werden. Der Akzent liegt hier auf der Mobilisierung zivilen, bürgerschaftlichen Engagements, auch wenn die Verwaltung in entsprechende Projekte involviert ist. Für die Lokale Agenda 21 setzt dies eine organisatorische, personelle

und finanzielle Mindestausstattung voraus, um Informationstransfer und Öffentlichkeitsarbeit in effizienter Weise leisten und Projekte gegebenenfalls selbst „anschieben“ und durchführen zu können. Der Lokalen Agenda 21 wird in diesem Szenario eine eher komplementäre, ergänzende Funktion zur kommunalen Politik zugewiesen. Sie hat sicher auch in diesem Fall einen modernisierenden Impuls, der gesellschaftliche Selbstorganisation stärkt und innovative Anstöße für die Entwicklung nachhaltigkeitsorientierter Lebens- und Produktionsformen liefern kann. Inwieweit diese Impulse aber im Rahmen der Kommunalpolitik aufgegriffen werden, kann sie selbst nicht steuern.

Die Frage ist, ob sich die Lokale Agenda 21 in Form dieses Szenarios stabilisieren lässt. Wenn sie von der Möglichkeit abgeschnitten wird, auf Kernbereiche der Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen und gezielt strukturverändernd zu wirken, dann wird sie auf Dauer wohl vor allem das Spektrum des bürgerschaftlichen Engagements um einige neue, am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Projekte bzw. Projekt-Netzwerke bereichern, ähnlich wie die Mobilisierungswelle der Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen in den 70er Jahren. Dies ist kein geringzuschätzender Effekt, verfehlt aber doch das Ziel erheblich, neue Formen nachhaltiger Kommunalentwicklung zu kreieren. Das Szenario enthält das Risiko, „alter Wein in neuen Schläuchen“ zu bleiben.

Szenario 3:

„Neuer Wein in alten Schläuchen“ Lokale Agenda als zeitlich begrenzter Input zum Anstoß nachhaltigkeitsfördernder kommunal-politischer Maßnahmen

Dieses Szenario betont die Anstoßfunktion der Lokalen Agenda 21. Durch Mobilisierung, Vernetzungen, Diskursentfaltung, Veränderungsimpulsen für Verwaltung und Organisationen während der „Konsultationsphase“ hat sie ihre eigentliche Funktion erfüllt, die Nachhaltigkeitsdebatte auf lokaler Ebene anzustoßen. Diese dialogisch-vernetzenden Kommunikationsprozesse lassen sich - so die Annahme - aber weder auf Dauer stellen, noch ist die endlose Fortführung ‚fruchtloser Debatten‘ erwünscht. Notwendig erscheint vielmehr, auf die Diskussionsphase und auf die Mobilisierung von Ideen und Phantasien handfeste effektive Maßnahmen folgen zu lassen. Die Lokale Agenda 21 hat während der Konsultationsphase genügend Impulse vermittelt und neue Vernetzungen geschaffen, um diese nun auf politisch-administrativer Ebene aufzugreifen und - zumindest zum Teil - in effektive Maßnahmen umzusetzen. Kommunale Politik kann in diesem Szenario inhaltlich, in Bezug auf das eigene Verwaltungshandeln, in Bezug auf Verkehrs-, Umwelt-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik, durchaus „nachhaltiger“ werden, während die Politikform - der Primat der Parteipolitik und der Verwaltung - beibehalten bleibt. Das ist „neuer Wein in alten Schläuchen“.

Mit dieser dritten Variante ist sicher auch eine realistische Entwicklungsoption bezeichnet. Allerdings weist diese Option der Lokalen Agenda 21 auf Dauer den geringsten Stellenwert zu. Auch wenn die z.T. geäußerten Gefahren von Institutionalisierung und Bürokratisierung der Lokalen Agenda 21 durchaus ihre Berechtigung besitzen,

erscheint es schwer vorstellbar, dass sich die Ziele lokaler Nachhaltigkeit - und die dazu erforderliche Veränderung von institutionellen Handlungsmustern und Alltagspraktiken - ohne breite Partizipation und ohne einen erheblichen Bedeutungszuwachs neuer institutionalisierter Politikformen und -verfahren realisieren lassen.

Welches Szenario wofür?

Fraglos weisen alle diese idealtypischen Szenarien spezifische Probleme auf. Dem ersten mangelt es an Realisierungschancen; das zweite gerät in Gefahr, in eine zivilgesellschaftliche Nische abgedrängt zu werden; das dritte wiederum koppelt sich von den zivilgesellschaftlichen Ressourcen ab, die die kommunale Politik gerade für einen Kurswechsel in Richtung Nachhaltigkeit mobilisieren müsste.

Als Ausweg bleibt vermutlich nur die Chance, das erste Szenario trotz allem als Leitidee zu verfolgen, wenn auch im Bewusstsein, dass eine Annäherung an die Zielvorstellungen dieses Szenarios nur schrittweise, vielleicht nicht auf direktem Weg, sondern nur in Zick-Zack-Bewegungen gelingen kann, die einmal den bürgerschaftlichen, ein andermal den kommunalen Pol stärken.

Wo der ‚Druck von unten‘ groß ist, wo bereits ein dichtes städtisches Netzwerk an Initiativen und Modellprojekten vorliegt, wird die Lokale Agenda 21 den Ansatzpunkt ihrer eigenen Stabilisierung (zunächst) schwerpunktmäßig in der Vernetzung aller Ansätze bürgerschaftlichen Engagements und ihrer strategischen Verknüpfung mit den verschiedenen Akteuren und Kontexten institutionellen Handelns suchen. In vielen anderen Fällen, insbesondere in kleineren Kommunen, wird der Schlüssel zur Stabilisierung der Lokalen Agenda 21 (zunächst) in den Vernetzungsleistungen und im Modellhandeln der Verwaltung liegen. Wo der Druck gesellschaftlicher Initiativen gering ist, muss die Verwaltung, zumindest vorübergehend, zum Motor der Lokalen Agenda 21 werden. Da dies für die Zukunft der meisten Agenda-Prozesse von erheblicher Bedeutung ist, sei auf diesen Punkt abschließend etwas ausführlicher eingegangen.

4.2 Von der „Ordnungskommune“ zur „Nachhaltigkeitskommune“

Die Verwaltung tut sich mit den Imperativen der nachhaltigen Entwicklung in doppelter Hinsicht schwer: Zum einen erschweren das Ressortprinzip und die wechselseitige Abschottung einzelner Funktionsbereiche die Integration der verschiedenen Aspekte gesellschaftlicher Entwicklung und die Verankerung querschnittsorientierter Ziele als Leitbild des Verwaltungshandelns. Zum anderen ist aber auch eine Veränderung des Selbstverständnisses der Verwaltung in Bezug auf die Bürgerschaft erforderlich. Damit ist mehr gemeint als nur die neue Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung: Mit der Abkehr vom traditionellen hoheitlichen Verwaltungsverständnis, in dem der Bürger nur als Klient kommunaler Leistungen in Erscheinung rückt, auch die Lokale Agenda 21 die Rolle der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, als „Ko-Planer“ kommunaler Entscheidungen und

als „Ko-Produzenten“ kommunaler Leistungen in den Vordergrund. Eine nachhaltige kommunale Entwicklung ist ein langfristiger, zielorientierter Prozess, in dem kommunale Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen mit Umorientierungen im Alltagshandeln der Individuen zusammenwirken müssen. Verwaltungsreform, kommunales Umweltmanagement, die „Bürgerkommune“, aber auch „Dorferneuerung“ oder „Stadtmarketing“ können zentrale Bausteine und Instrumente dieser Entwicklung sein, wenn sie sich mit den Zielen und den Netzwerken der Lokalen Agenda verbinden. Ob und wie weit die Verwaltung zum Motor der Lokalen Agenda werden oder ihn zumindest am Laufen halten kann, wird nicht zuletzt durch politische Entscheidungen bestimmt. Eine zentrale Voraussetzung für die institutionelle Stabilisierung der Lokalen Agenda 21 ist deshalb der politische Wille, ihr überhaupt einen bedeutenden Stellenwert für die Entwicklung der Kommune beizumessen.

Ist ein entsprechender politischer Wille vorhanden, so muss er nicht nur in geeignete Prozessstrukturen umgesetzt, sondern (im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten) auch nach außen sichtbar gemacht werden. Nur eine gewisse Sichtbarkeit schafft eine breitere Motivation zum Mitmachen, schafft Selbstbindung und Akzeptanz auch für partiell belastende, unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit aber notwendige Entscheidungen. Dem kann ein auf Dauer installierter lokaler Nachhaltigkeitsrat durchaus dienen, indem er den an vielen Orten und in vielen Handlungskontexten zugleich sich vollziehenden Nachhaltigkeitsprozessen ein Gesicht und eine Stimme verleiht. Er könnte in auftretenden Konflikten vermitteln und sich hörbar zu Wort melden, wenn mächtige Interessen oder generelle Trends diesen Prozess zu unterlaufen drohen. Der kommunale Nachhaltigkeitsprozess muss in Zukunft nicht notwendig „Lokale Agenda 21“ heißen. Begriffe nutzen sich ab und manche, wie vermutlich auch dieser, gewinnen nie den Charme eines attraktiven, emotional mobilisierenden Symbols. Unverzichtbar bleibt aber ein netzwerkartig organisierter, dialogisch-kooperativer Politikprozess, um die nachhaltige Kommunalentwicklung unter Einbindung möglichst aller Akteursgruppen vorantreiben zu können.

Die Akzente können dabei kontext- und phasenspezifisch stärker auf der bürgerschaftlichen oder auf der Verwaltungs- und Politikseite liegen. Entscheidend ist, dass langfristig nur die Verknüpfung beider Dimensionen im Sinne des Szenarios 1 die Potenziale lokaler Nachhaltigkeit optimal erschließt.

LITERATURVERZEICHNIS (Auszug)

B.A.U.M. Consult GmbH (2001):

Aktionsprogramm - „Agenda 21 für Herzogenaurach - Handlungsprogramm, Leitbild, Nachhaltigkeitsbericht“, hg. von der Stadt Herzogenaurach

Born, M./Heidorn, F./Stuik, H./Zachow, E. (2000):

Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Bremen: econtur

Brand, K.-W./Christ, E./Heimerl, A. (2000):

Bedingungen der institutionellen Stabilisierung lokaler AGENDA-Prozesse. Zwischenbericht des DBU-Projekts. München: MPS

Brand, K.-W./Jochum, G. (2000):

Die Struktur des deutschen Diskurses zu nachhaltiger Entwicklung. München: MPS-Texte 1/2000;

Breyer, K./Hernkes, B./Schneidereit, U. (Hrsg.) (2000):

AGENDA 21. Acht Schritte zur zukunftsfähigen Kommune.

Econtur (2000):

Dokumentation und Evaluation des Bremer Agenda 21-Prozesses, Bremen

FEST (Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft e.V.) (2000):

Leitfaden „Indikatoren im Rahmen einer Lokalen AGENDA 21“ (erstellt im Auftrag der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Bayern)

Geißel, B./Kern, C. (2000):

Soziales Kapital und Lokale AGENDA 21. In: Heinelt, H. und Mühlich, E. (eds.): Lokale „AGENDA 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen: Leske+Budrich, S, 257-276

Glück, A./ Magel, H. (2000):

Neue Wege in die Kommunalpolitik. München: Jehle-Rehm

Gsänger, M. (2000):

Politisches Handeln und politischer Prozess. In: Heinelt, Hubert und Eberhard Mühlich (eds.): Lokale „AGENDA 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Leske+Budrich, Opladen.

Haan, de G./ Kuckartz, U / Rheingans-Heintze, A. (2000):

Bürgerbeteiligung in Lokale AGENDA 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen. Opladen: Leske + Budrich.

Heil, K. (2000):

Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit - neuer Wein in alten Schläuchen?
In: Informationen zur Raumentwicklung, 1/2000, S. 21-32

Heinelt, H. / Mühlich, E. (Hrsg.) (2000):

Lokale „AGENDA 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Leske+Budrich, Opladen.

IFOK/ZKE (Hrsg.) (1999):

Was heißt hier AGENDA? Analysen - Erfahrungen - Beispiele. Dettelbach: Röhl Verlag

Plankstettener Kreis (Hrsg.) (2000):

Lokale AGENDA 21. Leitfaden für eine nachhaltige Bildungs- und Projektarbeit. Linden: Ökologische Akademie

Prange, M./Warsewa, G. (2000):

Arbeit und nachhaltige Stadtentwicklung - das Handlungsfeld lokale Ökonomie. WZB-discussion-papers P00-514; Berlin

Speier, F./Fiedler, H.-J./Klee, G. (2000):

Nachhaltige Entwicklung und Verwaltungsmodernisierung. Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg. Forschungsberichte des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Tübingen, Serie B, Tübingen

Warsewa, G. (2000):

„Change Management“ innerhalb partizipatorischer Planungsprozesse. In: Heidorn, F. /Stuik, H./Zachow, E.; Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Stadtplanungsprozessen. econtur Werkstattberichte 4, März 2000, Bremen