

TEXTE 34/02

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 200 16 108
UBA-FB 000336

Lokale Agenda 21 im Kontext der Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene

Dr. Ing. agr. Ellen Frings (Projektleitung)

Dr. Ralf Schüle

Dipl. Ing. Holger Fiedler

Dipl. Geogr. Lothar Hitzler

Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg

Dipl. Ing. Ajo Hinzen

Geogr. M.A. Marcel Bayer

Dipl. Ing. Stefan Frerichs

BKR – Büro für Kommunal- und Regionalplanung, Aachen

Summary

Local Agenda 21 in interplay with other planning instruments on local level

Background

The Agenda 21 is an action programme adopted by more than 150 governments at the „UN Conference on Environment and Development“, which was held in 1992 in Rio de Janeiro. Chapter 28 of the Agenda 21 deals with the role of local actors for sustainable development. According to this chapter of the Agenda 21 each community should start a dialogue with its citizens, local organisations and industry. This was the trigger for a new instrument on the municipal level: the local agenda 21.

As a new instrument local agenda 21 has to find the right position between established instruments for planning and steering municipal activities. For this reason chances and limitations of the local Agenda 21 should be investigated. Additionally the requirements for an effective combination of the various instruments should be identified.

Scope

Therefore the goal of the present project was to analyse the effectiveness of local agenda 21 processes in implementing changes with emphasis on the interplay with other planning instruments on the local level. The instruments analysed on a large empirical database including more than 300 literature sources are shown in figure 1.

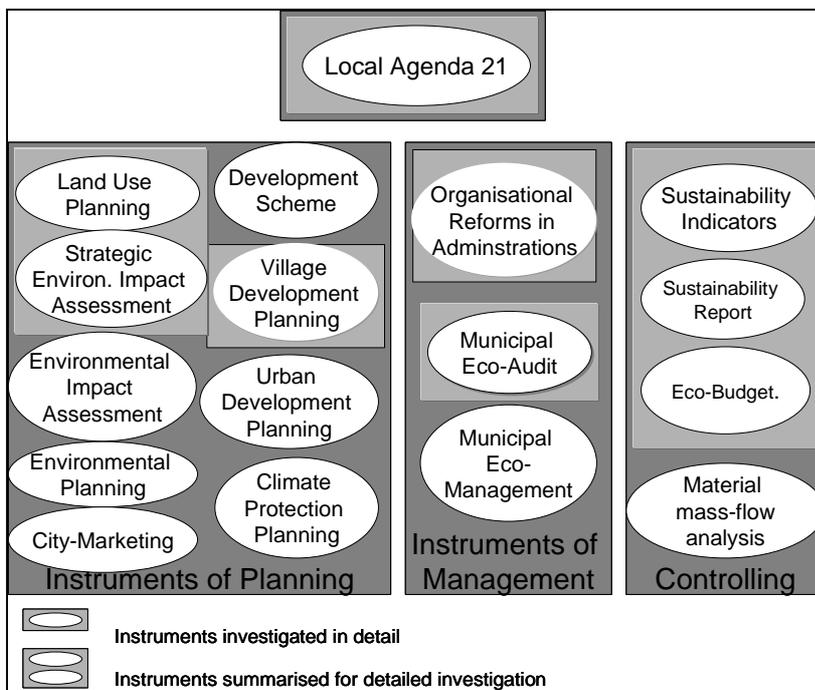
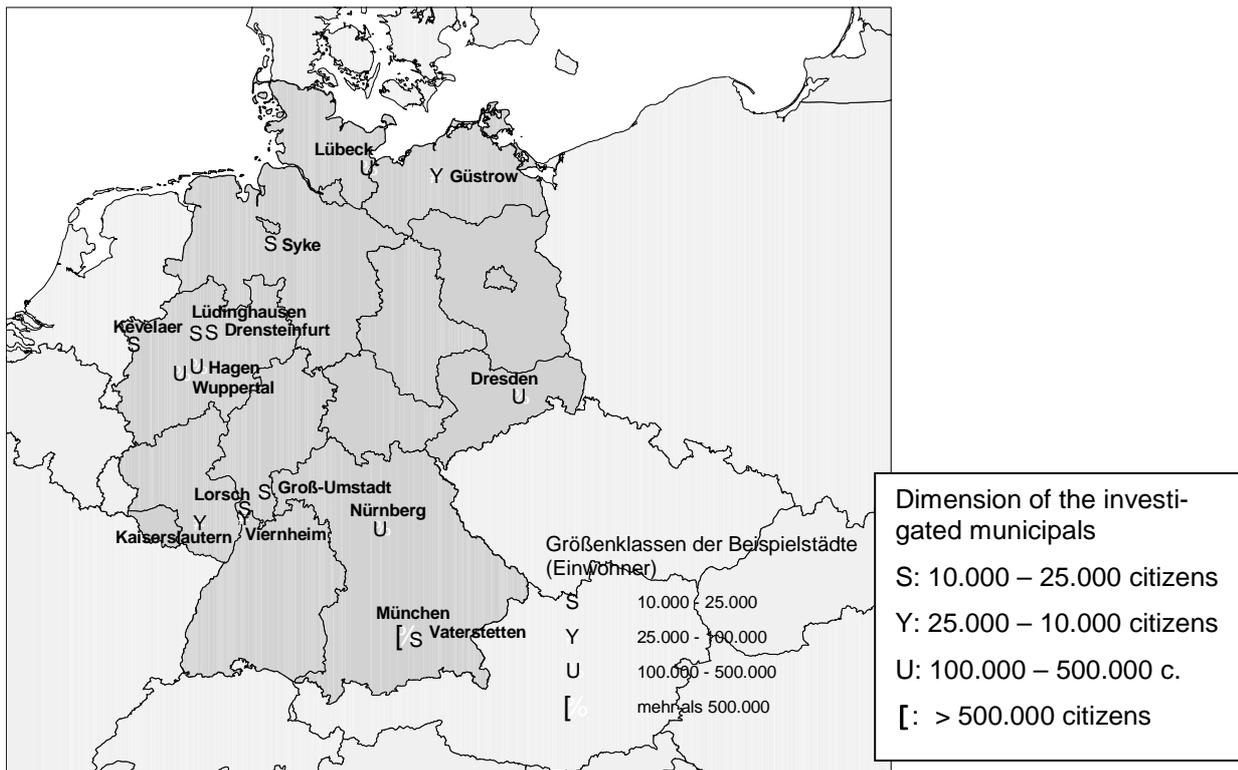


Figure 1: Investigated Instruments

On this basis eight of the analysed instruments - land use planning, urban development planning, village developments planning, climate protection planning, organisational reforms in administration, municipal eco-audits, sustainability indicators - were chosen to be investigated in detail. Interviews with more than 50 persons from 17 local authorities (figure 2) who were directly involved in processes of the local agenda 21 or other instruments were carried out and evaluated.

Figure 2: Investigated Municipals



The interviews focused on following aspects:

- Procedures and status quo of the processes in the municipalities
- Tasks, issues and goals of the processes and their compatibility with the sustainable development model
- the level of planning (strategic/ operational)
- involvement of the administration's staff, politicians and citizens
- steering effects of the instruments
- interplay between the local agenda 21 process and the other investigated instruments

Results

It was determined that all investigated instruments include certain potentials for supporting sustainable development on a municipal level. However, none of the investigated instruments is able to substitute the process of the local agenda 21. To give an example the broad thematical approach of land use planning as well as its procedural analogy to local agenda 21 theoretically enables a combination of both instruments. Nevertheless, land use planning can not substitute the local agenda 21 process completely because it excludes important topics of the Agenda 21 like co-operation with so-called developing countries.

Another result concerns the effectiveness of local agenda 21 processes to achieve a more sustainable development on local level. The local agenda 21 initiates learning processes at all involved parties – politicians as well as the staff of administrations and the general public. Furthermore, it supports a broader consideration of the sustainable development model, enriches the political dialogue and fosters continued citizens involvement. Important issues of the current local agenda 21 processes are energy use, protection of climate, land use, traffic and transport, social items concerning children, youth and neighbourhood. All in all local agenda 21 strengthens environmental, social and cultural subjects in municipal decisions.

Whether the potential for change that is inherent in the Local Agenda 21 process and in the investigated instruments is effectively used depends on certain basic conditions on the local level. Important factors are the political and cultural, social and organisational frameworks. But all in all there are a few starting points to improve the interplay of local agenda 21 and other planning instruments in municipals:

- a co-ordinating person or office
- adequate and precise organisational structures and procedures
- professional working methods, like time and project-management, training of moderation and communication, instruments and knowledge on marketing
- development of personnel and learning organisations

Thus, improving the framework and process management is more important in ensuring a sustainable development in local authorities than the mere combination of planning instruments. The report provides recommendations for different actors on the local, regional and national level.

Zusammenfassung

1 Hintergrund

Die Ratifizierung der Agenda 21 im Jahr 1992 gab den Anstoß für ein neues Instrument in den Städten und Gemeinden: Nach Kapitel 28 der Agenda 21 stand die Aufgabe an, im Dialog mit Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft ein Handlungsprogramm für die Zukunft zu beschließen: die Lokale Agenda 21.

Hintergrund

In der Praxis musste dieses neue Instrument jedoch zunächst eine Position innerhalb der Kommunen finden:

- Die Entwicklung in den Städten und Gemeinden ist seit einiger Zeit von der Tendenz zu neuen Instrumenten und Begriffen gekennzeichnet. Offen war bislang, welche Rolle die Lokale Agenda 21 im Zusammenspiel mit den übrigen freiwilligen und rechtlich verankerten Planungs- und Steuerungsinstrumenten übernehmen kann.
- Gleichzeitig stellte sich die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger schwieriger dar als dies in Kapitel 28 der Agenda 21 anklingt. Um eine breitere Einbindung sicherzustellen, initiierten viele Kommunen zunächst Projekte, anstatt übergeordnete Diskussionen über Leitbilder und Handlungsprogramme zu führen. Dabei stellt sich die Frage, welche Funktion die Lokale Agenda 21 vor diesem Hintergrund in den Kommunen tatsächlich übernimmt.

Vor diesem Hintergrund galt es, im vorliegenden Forschungsvorhaben die Bedeutung der Lokalen Agenda 21 im Kontext der verschiedenen Instrumente kommunaler Steuerung zu ermitteln, ihre Chancen oder Grenzen auszuloten und Voraussetzungen für ein synergiereiches Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten zu skizzieren. Ein zentraler Begriff stellt dabei die *Steuerungswirkung* dar. Dem Forschungsvorhaben liegt folgende Definition zu Grunde:

Eine Steuerungswirkung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist gegeben, wenn Nachhaltigkeitsziele auf strategischer Ebene sowohl in Politik als auch Verwaltung eine maßgebliche, richtungsweisende Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen und auf operativer Ebene in Plänen, Vorhaben sowie Einzelentscheidungen verankert werden. Wichtige Voraussetzungen für eine Steuerungswirkung sind die *Verbindlichkeit* der Beschlüsse sowie *Zielsetzungen und Erfolgskontrollen* bezogen auf die Integration in konkrete Maßnahmen sowie eine Anpassung der Maßnahmenplanungen an Zielabweichungen.

**Definition
Steuerungswirkung**

2 Konzeption des Vorhabens

Das Vorhaben umfasste im Einzelnen folgende Arbeitsschritte (s. Kapitel 2):

- Ausgewählte Instrumente**
- Zunächst wurde eine ausführliche Literaturanalyse von 17 Instrumenten durchgeführt, um dann das Untersuchungsspektrum mit Blick auf die potenzielle Eignung der Instrumente für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte kommunale Steuerung auf elf Instrumente einzuschränken. Einige dieser Instrumente wurden für die weitere Analyse zusammengefasst (z.B. Flächennutzungsplan mit Plan-UVP; Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. –berichte sowie kommunale Naturhaushaltswirtschaft), so dass insgesamt acht Instrumententypen bei der Untersuchung in den Kommunen unterschieden wurden (s. Abbildung 1).
 - Die praktische Handhabung der ausgewählten acht Instrumententypen wurde in 17 Beispielkommunen anhand persönlicher und telefonischer Interviews mit bis zu sechs kommunalen Akteuren, in erster Linie aus der Verwaltung, erkundet und bewertet. 16 der ausgewählten Kommunen führten Agenda-Prozesse durch, eine Gemeinde hatte sich explizit gegen die Einführung einer Lokalen Agenda 21 entschieden. Bei der Auswahl der Kommunen wurden unter anderem die Kriterien Größe, regionale Verteilung sowie Erfahrung mit verschiedenen Instrumenten beachtet. Die ausgewählten Städte und Gemeinden stellen einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Kriterien dar. (s. Abbildung 2).
 - Ergänzend wurden die Erfahrungen eines Vertreters aus einer Landesbehörde zur Kopplung zwischen Prozessen der Lokalen Agenda 21 und der Dorferneuerung einbezogen.

Untersuchungsschwerpunkte Die Befragung in den Kommunen zu den einzelnen Instrumenten deckte folgende Informationsebenen ab:

- Hintergründe über *Verlauf und Stand* in den Kommunen
- *Aufgaben, Inhalte und Zielrichtung*: Übereinstimmung mit den Leitvorstellungen des Anforderungsprofils Nachhaltigkeit
- *Planungsebene*: Strategische und operative Ebene
- Diffusionswirkung durch eingebundene Akteure sowie Beteiligungsmodus
- Steuerungswirkung der Instrumente
- Bestehende *Verbindungen* zwischen den Instrumenten, insbesondere zur Lokalen Agenda 21.
- Potenziale für *Beiträge zur Lokalen Agenda 21* und für weitere sinnvolle Verknüpfungen im Sinne einer nachhaltigen Kommunalentwicklung

Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Vorhabens wurden abschließend in einem Expertenworkshop mit kommunalen Praktikern, ausgewählten Vertretern des Umweltbundesamtes, von Agen-

da-Büros der Länder sowie Forschungsinstituten vorgestellt und diskutiert. Anregungen aus diesem Expertenkreis flossen zusätzlich in den Endbericht ein.

3 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung für Kommunen

Ein besonderes Augenmerk wurde in dem Forschungsvorhaben auf die Frage gelegt, welche Ziele und Themenfelder der nachhaltigen Entwicklung durch die Instrumente aufgegriffen werden. Dazu fand zunächst eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung statt (s. Kapitel 3). In der Diskussion um Nachhaltigkeit ist eine Tendenz zu einer breiten Öffnung des Leitbildes für eine Vielzahl von Themen festzustellen, die sich zum Teil weit von den ursprünglichen Intentionen des Leitbildes entfernen. Daher wurde ein *Anforderungsprofil Nachhaltigkeit* entwickelt, das sich eng an den Brundtland-Bericht der World Commission of Environment and Development (WCED) anlehnt und auf die grundlegenden Ziele der globalen sowie der intergenerativen Gerechtigkeit fokussiert.

**Anforderungsprofil
Nachhaltigkeit**

4 Ergebnisse

4.1 Lokale Agenda 21

In insgesamt 16 der befragten 17 Kommunen liefen zum Zeitpunkt der Befragung Lokale Agenda 21-Prozesse. Ein wichtiger Aspekt der Untersuchung bezog sich auf die Frage, ob die Lokale Agenda 21 in diesen Städten und Gemeinden eine Steuerungswirkung übernimmt .

**Lokale
Agenda 21-Prozesse**

Sowohl die Befragung als auch das Expertengespräch ergaben, dass die Lokale Agenda 21 zwar allmähliche Veränderungsprozesse bei den Beteiligten anstößt, aber keine direkte Steuerungswirkung im Sinne der Definition (s. S. 1) übernimmt. Handlungsprogramme und Leitlinien, die aus der Lokalen Agenda 21 erarbeitet wurden, spielen in den politischen Gremien und zum Teil auch bei der Verwaltungsführung, insbesondere in größeren Kommunen, eine zu geringe Rolle.

Allerdings ist der Anspruch der Steuerung auch sehr hoch: Umweltschutz und Nachhaltigkeitsziele können nur in dem Maß eine wesentliche Rolle in der politischen Entscheidungsfindung spielen, wie sie von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden. Der oft hohe Anspruch an die Lokale Agenda 21 soll jedoch ihre Erfolge nicht schmälern: Im Rahmen der bestehenden gesellschaftlichen Veränderungspotenziale konnte die Lokale Agenda 21 bereits gute Effekte erzielen. Deutschland ist dabei erheblich weiter als andere Länder. Mit über 2000 Beschlüssen zur Durchführung der Lokalen Agenda 21 sind 14 Prozent aller Kommunen und 70 bis 80 Prozent der Bevölkerung von den Prozessen erfasst.

Auch wenn die Lokale Agenda 21 keine Steuerungswirkung übernimmt, löst sie doch Veränderungen im kommunalen Beziehungsgefüge aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit aus. Dabei sind drei

**Chancen und
Veränderungen durch
die Lokale Agenda 21**

Ebenen zu unterscheiden:

- In einigen Kommunen zeigte es sich, dass die Aktivitäten im Rahmen der Lokalen Agenda 21 zu einer stärkeren Beachtung von Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung bei den verschiedenen Akteursebenen geführt hat. Über die Personen, die in den Lokalen Agenda 21-Prozess eingebunden sind, findet in der Regel auch eine weitere Diffusion der Leitideen einer Lokalen Agenda 21 in die Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit statt. Vor allem in den kleineren Kommunen übernimmt das Instrument die Funktion, Lernprozesse und Veränderungen bei vielen Beteiligten auszulösen, und als einem unter mehreren, zeitlich parallel laufenden Prozessen für allmähliche Veränderungen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung zu sorgen.
- Vor allem die Projektarbeit in den Kommunen führt außerdem zu einer Erweiterung von Themen, Ideen und Inhalten im Spektrum der kommunalen Aktivitäten. Die Lokale Agenda 21 führt mit ihren Projekten, Veranstaltungen und Arbeitsstrukturen zu einer Bereicherung des öffentlichen Lebens.
- Einen weiteren Beitrag in den Kommunen leistet die Lokale Agenda 21 zur Förderung der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagement, indem Bürgerinnen und Bürger über Arbeitskreise oder verschiedene Projekte und Initiativen eingebunden werden. Als eine Plattform für ehrenamtliches Engagement wirkt die Lokale Agenda 21 damit dem seit einigen Jahren zu beobachtenden Rückgang beim sozialen und politischen Engagement entgegen. Dabei setzt sie zunächst bei einem vergleichsweise kleinen Personenkreis an, der unmittelbar über Projekte oder Arbeitskreise an dem Prozess beteiligt ist. Es handelt sich, wie es ein Gesprächspartner formulierte, zunächst um *die üblichen Verdächtigen*. Darüber hinaus ist jedoch damit zu rechnen, dass die Projekte und Aktivitäten eine gewisse Öffentlichkeitswirksamkeit erzielen.

Untersucht wurde auch, welche inhaltlichen Themen des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen behandelt werden. Dabei orientierte sich die Befragung an dem Anforderungsprofil Nachhaltigkeit (s. Tabelle 3). In den meisten Fallbeispielen zeigte sich, dass eines der wichtigsten Ziele in einer nachhaltigen Entwicklung, die *Verringerung des Energie- bzw. Ressourcenverbrauchs*, berücksichtigt wird. Andere wichtige Ansatzpunkte für die lokale Ebene, wie Bewusstseinsbildung für Konsumfragen, Förderung von alternativen Wirtschaftsstrukturen, entwicklungspolitische Aktivitäten oder Integration von Migrantinnen und Migranten, spielen dagegen oft nur eine untergeordnete oder gar keine Rolle. In den meisten Prozessen fehlt zudem eine inhaltliche Prioritätensetzung, welche Ziele und Maßnahmenbereiche vorrangig zu behandeln sind. Das hat vielfach zur Folge, dass alle sozialen und kulturellen Aktivitäten, die das Leben in den Kommunen abwechslungsreicher und vielfältiger gestalten, bereits als Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung gewertet werden. Damit rückt die Verbesserung der Lebensbedingungen in den reicheren Ländern in den Mittelpunkt kommunaler Nachhaltigkeitsbestrebungen. Dies ist jedoch nicht das originäre Ziel einer nachhaltigen Entwicklung.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Lokale Agenda 21 zum Interessensvertreter und Lobbyist für verschiedene umweltbezogene, soziale und kulturelle Ziele wird. Damit bietet sie ein wichtiges Gegengewicht zum bestehenden gesellschaftlichen Trend abnehmenden bürgerschaftlichen Engagements. Die praktischen Handlungsmöglichkeiten für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sind derzeit jedoch begrenzt.

4.2 Freiwillige und rechtlich vorgeschriebene Planungsinstrumente

Die *Flächennutzungsplanung* wurde wegen ihrer Potenziale für eine nachhaltige kommunale Entwicklung für die vertiefte Untersuchung ausgewählt, die aus der rechtlich vorgeschriebenen Orientierung an dem Leitbild und der obligatorischen mehrstufigen Bürgerbeteiligung resultieren. Gleichzeitig wurde, aufgrund der im Jahr 2004 anstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie über die Plan- und Programm-UVP, die Verknüpfung mit der strategischen Umweltprüfung untersucht. Von der Kopplung dieser beiden Instrumente verspricht man sich eine stärkere Beachtung von ökologischen Nachhaltigkeitskriterien in der Abwägung. Es galt zu prüfen, ob die Flächennutzungsplanung bereits wichtige Prozessschritte der Lokalen Agenda 21 abdecken kann. Interessant an diesem Instrument ist vor allem die thematische Breite, die gesamtäumliche Steuerung, die Prozesshaftigkeit und seine Bindewirkung.

Flächennutzungsplanung (FNP) mit integrierter strategischer Umweltprüfung (SUP)

Die Untersuchung ergab, dass sich aus den formalen Kriterien tatsächlich materiell-inhaltliche und prozedurale Potenziale für die Verknüpfung der Flächennutzungsplanung mit den Zielen bzw. Aufgaben der Lokalen Agenda 21 ergeben. Stichworte sind Zukunftsorientierung, Verantwortung für alle gesellschaftlichen Gruppen, inkl. der nachfolgenden Generationen, nachhaltige Entwicklung im Themendreieck Soziales, Ökonomie und Ökologie. Die Beteiligung von Bürgern und den verschiedenen Interessensträgern ist prinzipiell gewährleistet und in Form und Intensität flexibel gestaltbar. Das Instrument hat während seiner zehn- bis fünfzehnjährigen Laufzeit aufgrund seiner Einzigartigkeit als gesamtäumliches integratives Steuerungsinstrument sowie seiner Verbindlichkeit eine vergleichsweise hohe Bedeutung für das Verwaltungshandeln und die politischen Entschiede erlangt. Im Rahmen der strategischen Umweltprüfung gem. SUP-RL (2001) sollen über die bereits heute übliche Integration von raumbedeutsamen Umweltbelangen hinaus auch frühzeitig Umweltfolgenabschätzungen in die Pläne einfließen. Damit wird es erstmals verpflichtend, auf gesetzlicher Grundlage bereits vor Festlegung konkreter Standorte oder bestimmter Maßnahmen deren *ökologischen* Stellenwert für die nachhaltige Entwicklung einer Raumes zu überprüfen. Bei diesem Verfahren ist die Öffentlichkeit einzubeziehen.

Um die unterstützenden bzw. ergänzenden Potenziale des Flächennutzungsplans oder –verfahrens für die Lokale Agenda 21 nutzen zu können, sind folgende Voraussetzungen begünstigend:

- Eine zeitliche Synchronisation der Erarbeitung bzw. Aufstellung des Flächennutzungsplans und der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 oder dem Agenda-Prozess,

- eine bewusste Entscheidung für eine Verbindung zwischen den Prozessen und
- ein klares Prozess-Design.

Mit Blick auf andere Themen der nachhaltigen Entwicklung, wie Generationengerechtigkeit oder Entwicklungszusammenarbeit kann der Flächennutzungsplanung die Lokale Agenda 21 jedoch nicht ersetzen.

Stadt(teil)entwicklungskonzepte

Auch die Zielrichtung, thematische Breite und mögliche Beteiligungsformen der *Stadt(teil)entwicklungsplanung* erschließen inhaltlich und prozessbezogen vielfältige Verknüpfungspotenziale zur Lokalen Agenda 21. Inhaltliche Schwerpunktsetzung, Beteiligung von Bürgern und Interessensträgern sind in Form und Intensität flexibel gestaltbar. Daher können sich die Stadt(teil)entwicklungsplanung und die Lokale Agenda 21 bei entsprechender inhaltlicher und prozessbezogener Ausgestaltung gegenseitig unterstützen.

Im Unterschied zur Lokalen Agenda 21, so zeigte die Untersuchung jedoch, befasst sich Stadt(teil)entwicklungsplanung vor allem mit der künftigen baulich-räumlichen Entwicklung. Die thematische Offenheit, welche die Lokalen Agenda-21-Prozesse kennzeichnet, wird in den meisten Fällen nicht erreicht.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass sich die Stadt(teil)entwicklungsplanung aufgrund ihrer Geschichte und ihrer mittlerweile erreichten Verankerung als politisch-strategisches Planungsinstrument gegenüber einer vollständigen Integration in Lokale Agenda 21-Prozessen sperrt: Im Vergleich zur Lokalen Agenda 21 räumen ihr viele wichtige kommunale Akteure eine höhere Verbindlichkeit und Verlässlichkeit ein als der Lokalen Agenda 21. So ist die Bereitschaft, sich an Stadt(teil)entwicklungsplanungen zu beteiligen, bei vielen Akteuren ungemein größer als gegenüber Agenda-Prozessen. Die Lokale Agenda 21 wird vereinzelt geradezu als *Spielwiese* betrachtet. Die Ausrichtung des Stadtentwicklungsplanes am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wird mittlerweile, unter den geänderten Zielvorgaben des Baugesetzbuches, begünstigt.

Um die im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 unterstützenden bzw. ergänzenden Potenziale zu entwickeln und zu nutzen, bedarf es einer bewussten Entscheidung der Politik zu folgenden Prinzipien:

- Gewährleistung der notwendigen inhaltlichen Breite in den Themenfeldern Ökonomie, Ökologie und Soziales,
- Verteilung der Verantwortung und Verbindlichkeit für die Ergebnisse der Planung und
- Organisation einer breiten Bürgerbeteiligung.

Die *Dorferneuerung* bietet auf zwei Ebenen Potenziale für die Unterstützung der Lokalen Agenda 21: Zum einen kann dieses Instrument im Sinne eines Gegenstromprinzips den programmatischen Ansatz der Lokalen Agenda 21 (top-down-Ansatz) durch die Einbindung der konkreten Ortsteilebene (bottom-up-Ansatz) stärken. Zum anderen wurden Erwartungen bezogen auf die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern an das Instrument gestellt. Obwohl nur zwei der untersuchten Kommunen einen Dorferneuerungsprozess durchgeführt haben, lassen sich einige Schlussfolgerungen über das Verhältnis dieses Instruments zur Lokalen Agenda 21 ziehen:

Dorferneuerung

- Insbesondere auf der Verfahrensebene kann die Dorferneuerung einen Beitrag zur Lokalen Agenda 21 leisten. Vor allem in der breiten Bürgerbeteiligung, in der Verabschiedung und Umsetzung von Handlungsprogrammen und in der notwendigen Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit liegen Unterstützungspotenziale.
- Allerdings reichen Dorferneuerungsprozesse alleine nicht aus, um eine Lokale Agenda 21 aufzustellen. Zwar können sie ein wichtiger Einstieg sein, doch tragen die stärkere Betonung der Bürgerbeteiligung auf Ortsebene den potenziellen Widerspruch in sich, zentrale Fragen einer nachhaltigen Entwicklung, wie globale Gerechtigkeit, Konsumverhalten und verantwortungsbewussten Ressourcenverbrauch, in den Hintergrund zu drängen und statt dessen Eigeninteressen verstärkt in den Mittelpunkt zu stellen.
- Die Dorferneuerung kann jedoch dann einen Beitrag zu der Lokalen Agenda 21 leisten, wenn sie als ein Element in einem Prozess verstanden wird, das stärker an den übergeordneten Themen des Leitbildes nachhaltige Entwicklung orientiert ist und eine zentrale Koordination und Steuerung erfährt. Dazu bedarf es des politischen Willens und der Unterstützung durch die Verwaltungsspitze.

Bei *Fachkonzepten*, wie *lokalen Klimaschutz- und Energiekonzepten*, handelt es sich vorwiegend um umsetzungsorientierte Planungsinstrumente für einzelne Aufgabenbereiche. Werden Controllingelemente in die Konzepte integriert, können sie allerdings auch eine strategische Komponente enthalten. Darüber hinaus bieten sie, bei entsprechender Ausgestaltung, Möglichkeiten für eine Beteiligung lokaler Akteure. Aus diesen Gründen sowie wegen der thematischen Überschneidung mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung wurde dieses Instrument auf seine Unterstützungswirkung für Lokale Agenda 21-Prozesse untersucht. Die Analyse zeigte folgende Ergebnisse:

Fachkonzepte - Beispiel: Klimaschutz- und Energiekonzepte

- In der Praxis sind Klimaschutzkonzepte durch eine große Heterogenität der Vorgehensweisen und Organisationsstrukturen gekennzeichnet.
- Trotzdem lassen sich einige einheitliche prozessbezogene und organisatorische Muster erkennen: Ein Großteil der Kommunen strebt auf die Entwicklung eines Konzeptes, das gleichzeitig eine quantitative (CO₂-Bilanzierung) und eine qualitative

Dimension aufweist (Projektorientierung). Darüber hinaus werden in allen untersuchten Kommunen verwaltungsinterne und -externe Gremien zur fachlichen Begleitung des Prozesses eingerichtet. Hier liegen Unterstützungspotenziale für die Lokale Agenda 21.

- Die strategischen Potenziale der Konzepte werden in der Praxis jedoch kaum ausgeschöpft.
- Auch die potenziellen Synergien zwischen Lokaler Agenda 21 und Klimaschutzkonzepten werden nicht genutzt. Dies liegt im Wesentlichen an der mangelnden Verknüpfung der Instrumente.

Folgende Voraussetzungen sind zu erfüllen, damit sich die Instrumente gegenseitig unterstützen:

- Zeitliche Synchronisierung und enge Koordination zwischen beiden Instrumenten,
- enge Koordination mit anderen klimaschutzbezogenen Maßnahmen innerhalb der Verwaltung,
- besseres Verständnis zwischen den verschiedenen Berufsgruppen und eingebundenen Personen unterschiedlicher professioneller Kulturen für die verschiedenen Herangehensweisen sowie
- effektive Einbindung der politischen Ebene.

4.3 Managementinstrumente für die Verwaltung

Verwaltungsreform und Neues Steuerungsmodell

Die *Verwaltungsreform* wird verschiedentlich als ein unterstützendes Instrument für Lokale Agenda 21-Prozesse gesehen. Im Rahmen des Vorhabens wurde analysiert, in wie weit sie durch eine Förderung neuer Arbeitsformen, durch eine stärkere Bürgerorientierung und -beteiligung die Durchführung von Agenda-Prozessen in den Kommunen tatsächlich erleichtern und unterstützen kann. Außerdem wurden Anknüpfungspunkte für eine gegenseitige Integration untersucht.

Dabei zeigte sich, dass Zielsetzung, Prozessverlauf und Dauer der Verwaltungsreform sehr stark variieren. Das Spektrum reichte dabei von projektbezogenen Vorhaben bis hin zu flächendeckenden Ansätzen. Die Reichweite der Veränderungswirkung hängt dabei nicht nur von der Zielsetzung, sondern auch von der Konsequenz, mit der die Reformprozesse betrieben wurden, ab. In den meisten Kommunen konnten die beschlossenen Neuerungen nicht durchgehend umgesetzt werden:

- So wurde zwar in der Regel eine verstärkte Bürgerbeteiligung als Ziel formuliert, eine konsequente Umsetzung fand allerdings nur in wenigen Fällen statt.
- Die Veränderungswirkung der Verwaltungsreform auf die traditionellen Hierarchien war tendenziell gering.
- Die durch eine Verwaltungsreform beabsichtigte Trennung von Zielvorgaben (Politik) und operativer Umsetzung (Verwaltung) konnte kaum aufrechterhalten werden.

- Die dezentrale Verantwortung für Aufgaben und Ressourcen setzte eine hohe Qualifikation und Lernbereitschaft voraus, die nicht immer gegeben war.

Da die Verwaltungsreform durchgehend auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zielt, erstaunt es kaum, dass in den wenigsten Städten und Gemeinden Verbindungen zwischen Verwaltungsreform und Lokale Agenda 21 gesehen wurden. Auf einer prinzipiellen Ebene wurde dem Instrument jedoch eine fördernde Wirkung zugesprochen, da es prozessbezogene und inhaltliche Innovationen einführte. Als hilfreich wurde die Förderung von Arbeitsmethoden, wie Projektmanagement oder ressortübergreifende Teamarbeit, eingeschätzt. Die Implementierung des Controllinggedankens stärkte darüber hinaus das Verständnis für Steuerungsinstrumente, die sich an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen orientieren. Auch das veränderte Selbstverständnis von der Verwaltungshoheit hin zu einer größeren Bürgernähe kann sich unterstützend auswirken.

Ein wichtiger Hinweis aus der Befragung wies auf die Notwendigkeit hin, Nachhaltigkeitsaspekte in die bestehenden Verwaltungsabläufe und –instrumentarien, wie die Produktbücher oder die Kosten-Leistungs-Rechnung, zu integrieren.

Fazit ist, dass die Verwaltungsreform zwar in Ansätzen zu Veränderungen geführt hat, diese jedoch deutlich hinter den erhofften Effekten zurückblieben und Zeit für die notwendigen Einstellungsänderungen und Lernprozesse benötigten.

Das *Kommunale Öko-Audit* bietet aufgrund seiner Kombination von strategischen Festlegungen und Managementstrukturen für die Umsetzung von Zielen und Programmen interessante Ansätze für den kommunalen Umweltschutz. Zwar setzt es primär bei der Verwaltungsorganisation an, aber es eröffnet auch Gestaltungsmöglichkeiten für die Einbeziehung von Politik und Öffentlichkeit: Damit könnte es sowohl auf inhaltlicher als auch auf prozessbezogener Ebene Beiträge zu einer Lokalen Agenda 21 leisten.

Kommunales Öko-Audit

Nach wie vor sind aber einige konzeptionelle Fragen zur Umsetzung der novellierten EMAS-Verordnung für Kommunalverwaltungen offen. Das Öko-Audit muss daher weiter konkretisiert werden. Vor allem fehlen einheitliche Vorgehensweisen, wie die Förderung nach der *Berücksichtigung indirekter Umwelteinwirkungen durch die Planungs- und Verwaltungstätigkeiten* (EMAS-VO, Anhang VI) umzusetzen ist. Auch die Rollen der Öffentlichkeit und des Rates sind zu klären.

Auffällig ist insgesamt die große Lücke zwischen den konzeptionellen Überlegungen zum kommunalen Öko-Audits und der Praxis in Kommunen, die bereits seit längerer Zeit mit dem Öko-Audit arbeiten. In der Regel wählen die Städte und Gemeinden einen pragmatischen Weg, indem sie sich vorwiegend auf die direkten Umwelteinwirkungen durch ihre Liegenschaften und Einrichtungen konzentrieren. Der Rat wird allenfalls über die Beschlussfassung und die Berichterstattung eingebunden, die Öffentlichkeit wird, da man sich nur mit verwaltungsinternen Abläufen befasst, ausgeklammert. Mit der Notwendigkeit der Legitimation gegenüber dem Rat tritt dabei schnell das Ziel der Kosteneinsparung in den Vordergrund.

Außerdem zeigte sich, dass gerade in großen Kommunen das Öko-Audit einen langwierigen Prozess darstellt, da Umweltschutz meist als Zusatzaufgabe wahrgenommen wird. Die Umweltmanagementsysteme stellen daher in der Regel additive Strukturen zur bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation dar. Solange es nicht gelingt, Umweltschutzaspekte als integralen Bestandteil des Aufgabenbereiches jedes Mitarbeiters in der Verwaltung zu etablieren, tragen lediglich einzelne engagierte Personen zu einer Verankerung auch außerhalb des zuständigen Amtes bei. Motivierende und antreibende Kräfte sind eine wichtige Voraussetzung, um Umweltmanagementsysteme auch längerfristig zu implementieren. Damit hängen die Prozesse stark davon ab, welche personelle Unterstützung sie erhalten.

Mit der Konzentration auf die direkten Umwelteinwirkungen erreichen die Umweltmanagementsysteme bislang nur die operative Ebene. Damit konnten zwar ökologische und ökonomische Verbesserungen erzielt werden, eine Stärkung des Umweltschutzes auch auf einer strategischen Ebene ist damit aber nicht verbunden. Ein weiterführender Ansatz könnte in der Integration in die Verwaltungsreform liegen, wie dies in einer der untersuchten Kommunen geplant ist. Wichtig ist dazu nicht nur eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen in der Verwaltung, sondern vor allem auch die Unterstützung durch die Verwaltungsleitung und den Rat.

Wird das Öko-Audit konsequent umgesetzt, kann es die Integration des Umweltschutzes in die Strukturen der Verwaltung unterstützen. In der bisherigen Praxis ist sein Beitrag allerdings eher gering.

4.4 Controllinginstrumente

Kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren

In den vergangenen Jahren wurden eine Reihe von kommunalen Indikatorensystemen entwickelt. Dieses freiwillige Instrument wurde ausgewählt, weil es als Element des Controllingzyklus dazu beitragen kann, den Agenda-Prozess zu strukturieren und zielorientierter zu steuern. Ob dies in der Praxis tatsächlich realisiert wird, kann aufgrund der erst jungen Erfahrungen mit den Indikatorensystemen nur teilweise beantwortet werden. Einige wichtige Ergebnisse lassen sich jedoch aus der Befragung herleiten:

Ein aktives und umfassendes Prozessmanagement ist eine wichtige begleitende Maßnahme bei der Erstellung von Indikatorensystemen. Um eine Steuerungswirkung zu entfalten, umfasst ein solches Prozessmanagement insbesondere die Einbindung der relevanten Ressorts in der Verwaltung. Darüber hinaus sind klare Positionierungen und Vorgehensweisen, z.B. zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung, der Einbindung von Ratsmitgliedern und der Integration mit anderen kommunalen Steuerungsinstrumenten, erforderlich.

In inhaltlicher Hinsicht thematisieren Indikatorensysteme bisher nur in wenigen Ausnahmefällen globale Zusammenhänge. Eine Verbindung von Nachhaltigkeitszielen auf kommunaler mit denen auf nationaler Ebene kann u.a. allerdings nur dann gewährleistet sein, wenn derartige internationale Zusammenhänge systematischer beachtet werden.

Um die strategische Dimension der Lokalen Agenda 21 zu stärken, können einige Voraussetzungen hilfreich sein:

- Arbeitskapazitäten in den Verwaltungen zur Erhebung und Fortschreibung der Indikatoren.
- Formulierung und Verabschiedung von Zielen auf der Basis der Indikatoren.
- Gezielte Vermittlung von Ziel- und Indikatorenwerten an Rat und Öffentlichkeit als Voraussetzung für eine öffentliche Kommunikations- und Kontrollfunktion.
- Integration in Verwaltungsstrukturen und verwaltungsinterne Instrumente.

Sollte dies gelingen, sind - zumindest formal - gute Grundlagen geschaffen, um Nachhaltigkeitsziele in das kommunale Handeln zu integrieren. Der Sinn der Indikatoren läge dann darin, jenseits ihrer strategischen Dimension, die Agenda-Prozesse stärker mit den alltäglichen Verwaltungsabläufen zu verzahnen und Nachhaltigkeitsthemen stärker im Bewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter zu verankern.

5 Instrumentenübergreifende Ergebnisse

Die Befragung der 17 Kommunen zeigt zunächst sehr unterschiedliche Ergebnisse zu den einzelnen Instrumenten, da die Ausgestaltung ebenso wie die Veränderungswirkung auch bei erheblichen inhaltlichen und prozessbezogenen Potenzialen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung von Kommune zu Kommune variierten. Damit scheinen verallgemeinerbare Aussagen über die erfolgreiche Anwendung der betrachteten Instrumente zunächst kaum möglich. Bei näherer Betrachtung eröffnet dieses Ergebnis jedoch neue Blickwinkel auf die Frage nach der optimalen Anwendung der Instrumente und ihrer Kopplung untereinander (s. Kapitel 5):

- In der Bandbreite der inhaltlichen und prozessbezogenen Ausgestaltung der Instrumente liegen wichtige Gestaltungsspielräume. Statt der Frage nach der richtigen Auswahl und Kombination der Instrumente rückt damit in den Mittelpunkt, welche Ziele gesetzt und welche Methoden zur Entscheidungsfindung, Umsetzung in politische Entscheide und Umsetzungskontrolle angewendet werden. Die Instrumente bilden damit einen formalen Rahmen für Ziele und Methoden.
- Ob der jeweilige Prozess erfolgreich ist oder nicht, hängt außerdem von vielen Faktoren ab, die nicht auf die Instrumente zurückzuführen sind. Immer wieder wurden im Verlauf der Interviews politisch-kulturelle, soziale und strukturelle Rahmenbedingungen genannt, welche die Umsetzung von Reformprozessen und von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen entscheidend beeinflussen. Damit erfordert die Frage, wie eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene gefördert werden kann, eine differenzierte Herangehensweise und insbesondere einen konstruktiven Umgang mit den bestehenden Rahmenbedingungen.

Eine abschließende Empfehlung für eine optimale Instrumentenkombination im Sinne einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung kann

daher nicht erfolgen. Statt dessen können, unabhängig von den Instrumenten, einige Ansatzpunkte genannt werden, die das Zusammenspiel der Instrumente beeinflussen und eine Diffusion der Nachhaltigkeitsziele in der Kommune unterstützen (s. Abbildung 4):

- Eine wichtige Voraussetzung für eine zielgerichtete Verbindung der Aktivitäten in Verwaltung und Politik ist eine interne Koordination über Personen oder Gremien.
- Darüber hinaus sind klare Organisationsstrukturen, die Raum für die verschiedenen Anliegen und Ziele der Akteure bieten, sowie eindeutig definierte Verfahrensabläufe wichtige Voraussetzungen für ein synergiereiches Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten und Prozessen in den Kommunen.
- Als weitere Ebene, die den Erfolg der Instrumente wesentlich beeinflusst, lassen sich Kenntnisse in Arbeitsmethoden und Prozessorganisation ausmachen.
- Viertens wurde im Verlauf der Interviews immer wieder auf die Bedeutung des Zusammenspiels zwischen einzelnen Personen hingewiesen. Damit wird deutlich, dass auch Methoden des persönlichen und organisationalen Lernens sowie die Personalentwicklung wichtige Anknüpfungspunkte für eine zielgerichtete Anwendung der Instrumente sind.

Anknüpfung der Lokalen Agenda 21 an andere Instrumente

Unter diesem Blickwinkel stellt sich auch die Frage nach der Anknüpfung der Lokalen Agenda 21 an die übrigen (Steuerungs-) Instrumente auf kommunaler Ebene neu: Auch hier sollten die spezifischen Ausgangsbedingungen verstärkt in den Mittelpunkt gerückt werden. In den Kommunen ist dazu eine Positionsbestimmung durch ein Zwischenfazit und eine Identifizierung der vorrangigen Ziele erforderlich .

Unter anderem ist zu klären, wo spezifische Probleme im Prozess liegen. Welche inhaltlichen Aspekte sind zu stärken? Bei welcher Akteursebene soll die Prozessoptimierung ansetzen? Ist zunächst bei einer Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien in der Verwaltung, im Rat oder in der Öffentlichkeit anzusetzen? Sollen strukturelle Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung im Vordergrund stehen? Da die Erfüllung aller Anforderungen gleichzeitig kaum zu realisieren wäre, ist zunächst eine spezifische Schwerpunktsetzung erforderlich. Sind die prioritären Prozessziele bestimmt, können diejenigen Instrumente ausgewählt oder gestärkt werden, die entsprechende inhaltliche und prozessbezogenen Potenziale enthalten (s. Tabelle 5), um die gewünschten Veränderungen sukzessive zu erreichen.

6 Handlungsempfehlungen

Zielgruppe: Staatliche Akteure auf Bundes- und Landesebene

Bund und Länder:

- Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen durch Bund und Länder statt Mangelverwaltung

- Durchführung einer Aufgabenkritik und Stärkung der strategischen Aufgaben in Kooperation mit den Kommunen
- Die Nachhaltigkeitsdiskussion verstärkt auf zentrale Ziel- und Problemfelder fokussieren (globale und intergenerative Gerechtigkeit) und den Kommunen Handlungsmöglichkeiten innerhalb der zentralen Ziel- und Problemfelder aufzeigen
- Bund
- Nationales Zielsystem für eine nachhaltige Entwicklung als Orientierungsrahmen für die Kommunen entwickeln
- Weitere Entwicklung von Implementierungsstrategien in das Verwaltungshandeln
- Weiterer Forschungsansatz: Typisierung spezifischer Rahmenbedingungen und geeigneter Reaktionsmöglichkeiten
- Länder
- Stärkere Abstimmung auf regionaler Ebene, Strukturreform der Regionalplanung
- Kopplung von Förderprogrammen an Evaluierungen

Zielgruppe: Kommunale Akteure – Verwaltungsleitung

- Stärkere Nutzung der organisationsverändernden Potenziale der Verwaltungsreform
- Veränderung des Ressort- und Hierarchiedenkens durch Personalentwicklung
- Eigenverantwortlichkeit stärken, Motivation fördern, Anreize schaffen
- Management- und Methodenkompetenzen sowie professionelle Public Relation und Marketing-Kompetenzen in der Verwaltung stärken
- Aufbauorganisatorische Strukturen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in der Verwaltung schaffen
- Querschnittsorientierte Teamstrukturen schaffen
- Methodenkompetenzen auch in der Politik stärken
- Umsetzung von Prozessergebnissen in nachvollziehbare politische Entscheide vorbereiten
- Spielräume für freiwillige Aufgaben bewahren bzw. schaffen
- Regionale Kooperationen in regionalen Fragen der nachhaltigen Entwicklung fördern

Zielgruppe: Kommunale Akteure – Agenda-Beauftragte

- Zwischenfazit ziehen: Ansatzpunkte für Prozessoptimierung finden und Instrumentenmix an den Zielen ausrichten
- Unterstützung der Verwaltungsspitze gewinnen

- Strategische Allianzen innerhalb und außerhalb der Verwaltung schaffen
- Strukturen zur Vermittlung zwischen Agenda-Gremien und Rat aufbauen
- Projekte und übergeordnete Leitbilder kombinieren
- Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe festlegen
- Erwartungen auf realistischem Niveau einpendeln