

Lokale Agenda 21



Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich



UM 30
1115

PZ 90243-1/4

Lokale Agenda 21
im europäischen Vergleich
Endbericht an das Umweltbundesamt

F+E-Vorhaben 298 16 701
Mai 1999

Impressum

Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich

Der Bericht ist Ergebnis des gleichnamigen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens (F+E 298 16 701), das im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert und im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wurde. Die fachliche Betreuung seitens des Umweltbundesamtes lag beim Fachgebiet I.1.2 / Raumbezogene Umweltplanung, Kommunaler Umweltschutz (Wulf Hülsmann), zuständig im Bundesumweltministerium war das Referat Z II 5 (Johannes Pastor).

Die Herausgeber übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Herausgeber übereinstimmen.

Bearbeitung

Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI)
Europasekretariat, Freiburg

Verantwortlich: Stefan Kuhn
Texte und Recherchen: Karen Buchanan, Laura Buguñá, Amely Günter,
Stefan Kuhn, Marek Maciejowski, Rina Schultink

in Zusammenarbeit mit dem

Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)
Berlin

Verantwortlich: Cornelia Rösler
Texte und Recherchen: Dagmar Hänisch, Carlo Kallen, Cornelia Rösler,
Jan Hendrik Trapp

Herausgeber und Bezug

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
Postfach 12 06 29
D-53048 Bonn

Tel: 0228 / 305-0
Fax: 0228 / 305-3225

Umweltbundesamt
(UBA)
Postfach 33 00 22
D-14191 Berlin

Tel: 030 / 8903-0
Fax: 030 / 8903-2285

Redaktion

Referat Z II 5
Johannes Pastor
Tel: 0228 / 305-2210
Fax: 0228 / 305-3971

Fachgebiet I 1.2
Wulf Hülsmann
Tel: 030 / 8903-2112
Fax: 030 / 8903-2890

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier.
Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Herausgeber

© Mai 1999

ICLEI
The International Council for
Local Environmental Initiatives



Inhaltsverzeichnis

Summary

Zusammenfassung

1. Einführung

2. Lokale Agenda 21 in den untersuchten Ländern Europas

2.1. Deutschland

2.1.1. Ausgangsbedingungen

2.1.2. Impulse

2.1.3. Deutsche Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.1.4. Innovationsanstöße

2.2. Großbritannien

2.2.1. Ausgangsbedingungen

2.2.2. Impulse

2.2.3. Britische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.2.4. Innovationsanstöße

Reading: GLOBE: Go Local On a Better Environment

County Durham: Local Agenda 21 Partnership

2.3. Niederlande

2.3.1. Ausgangsbedingungen

2.3.2. Impulse

2.3.3. Niederländische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.3.4. Innovationsanstöße

Den Bosch: Innovative Projekte und Aktivitäten

Nieuwegein: Mit der Bevölkerung im Dialog für eine globale Perspektive

2.4. Polen

2.4.1. Ausgangsbedingungen

2.4.2. Impulse

2.4.3. Polnische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.4.4. Innovationsanstöße

Gdansk: Umsetzung einer Politik der Nachhaltigen Entwicklung

Barlinek: Gemeinsames Engagement für die Lokale Agenda 21

2.5. Schweden

2.5.1. Ausgangsbedingungen

2.5.2. Impulse

2.5.3. Schwedische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.5.4. Innovationsanstöße

Järfälla: Kampagne der Verwaltung für einen gemeinsamen Aktionsplan

Luleå: Mit der Lokalen Agenda 21 zur "Öko-Stadt"

2.6. Spanien

2.6.1. Ausgangsbedingungen

2.6.2. Impulse

2.6.3. Spanische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

2.6.4. Innovationsanstöße

Manlleu: Manlleu Sostenible

Vitoria-Gasteiz: Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz

3. Vergleich der Lokalen Agenda 21 in den untersuchten Ländern Europas

3.1. Ausgangsbedingungen

3.2. Impulse

3.3. Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

3.4. Innovationsanstöße

4. Schlußfolgerungen aus dem Vergleich

Summary

Purpose of the study

Judging the Local Agenda 21 work being done in municipalities in Germany in comparison with other European countries only on the basis of „numbers“, that is, on how many local authorities are actually engaged in Local Agenda 21 planning processes, is not a satisfactory method for evaluation. For that reason, the present study aimed to describe Local Agenda 21 in local authorities in Germany, Great Britain, the Netherlands, Poland, Sweden, and Spain in terms of its *role* and *function*, how it is *understood*, and which differences and commonalties exist among these countries. The chapter on Germany was prepared by the German Institute of Urban Affairs (Difu), the sections on the other European countries by the European Secretariat of the International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI).

Approach

The assumption underlying this study is that the understanding of Local Agenda 21 in a particular community develops from a certain *starting situation* and the impetuses it receives. This *understanding* is presented using the quality requirements each of the countries examined has defined for its Local Agenda 21. The study showed that the criteria used in each of the countries were suited for evaluating the understanding of Local Agenda 21.

Results of the Comparison

The comparison of the six countries illustrates that although the starting conditions for Local Agenda 21 differed from country to country, in many essential points they were in fact similar. Although true municipal self-government only exists in Germany and Sweden, in all six countries local authorities have responsibilities and powers in the area of urban planning, and elements of public participation are firmly set by law. The major impetuses from the national level given to Local Agenda 21 in the countries studies came from the environment and housing ministries, municipal associations, and environment and development organisations. An exception here is the Netherlands, where Local Agenda 21 is stipulated as an option in the implementation of the *National Environmental Policy Plan* at the local level. A clear trend was found to co-ordinate and link Local Agenda 21 processes at the regional level, which is most evident in the German „Länder“.

In all six countries the *understanding* of Local Agenda 21 includes the rational use of natural resources, which is seen as ranging from the long-term security of quality of life to the closing of material cycles.

The essential feature of the Local Agenda 21 process in all six countries is the participation of the local public in its development and implementation. The notion of „participation“, however, ranges from negotiations between the local council and influential local decision-makers (Poland) to the involvement of local residents in identifying the most important topics (particularly in Great Britain). In-between those extremes are more complex approaches, for example, a jointly implemented project (Sweden, Netherlands), the introduction of participatory urban planning process (Spain), or the integration of ecological, economic, social, and global considerations of municipal development planning by engaging actors from all of these areas (Germany).

This integration of these aspects is a further quality requirement for Local Agenda 21 in all of the countries studied, as is the long-term orientation of the Local Agenda 21 approach, especially as regards its goals. This is made difficult, however, by the short-term thinking from election to election. In Great Britain the Local Agenda 21 work towards improving the quality of life can succeed only if it is carried out with long-term goals in mind.

One problem associated with the Local Agenda 21 processes in all six countries is making the link between local development planning and global sustainability. This is true even in Germany, where climate protection at the local level is well established.

Another problem is in making Local Agenda 21 a binding municipal policy. Though in all six countries Local Agenda 21 processes are initiated per resolution by the local council, they have yet to find their way into the „normal“ everyday political practice. Strategies to remedy this include environmental management systems (Great Britain), involving the local administration more in the action plan (Spain), or establishing sustainability indicators (Germany, Great Britain, Netherlands).

In all six countries the relationship of Local Agenda 21 to the major local problems is considered crucial. In some cases, however, controversial issues are removed from the discussion in order to allow the local dialogue process to develop more easily (Germany, Sweden).

All six countries wish to be able to measure the success of the Local Agenda processes. For this purpose, sustainability indicators have been defined in all the countries, with the exception of Poland. Such indicators are explored and defined specifically with

and for the local community (Great Britain), or one set of indicators is defined for all the municipalities in the country in order to allow comparison (Netherlands).

A difference between the six countries can be found as to the role of the concrete projects in the Local Agenda 21 process. In the Netherlands, Germany, and Sweden the desire to implement concrete measures sometimes takes priority over setting up an action plan with goals, while in Great Britain, Spain, and Poland implementation is clearly the second step. In Sweden and Germany there seems to be a growing need to link activities under some kind of common objective, in the Netherlands the National Environment Plan assumes this function.

Another difference can be seen as regards what improvements the local authorities in the different countries expect the Local Agenda 21 process to achieve. In Great Britain, for example, Local Agenda 21 should help solve local problems, while in Poland it should promote environmental protection. In Sweden it should help build new forms of co-operation and help change the behaviour of relevant actors. In Germany and Spain it should improve participation, communication, and the sense of community.

The innovative potential that Local Agenda 21 has shown so far in the countries studied pertains mainly to the way in which community development planning is designed. New forms of communication and co-operation between departments in the administration, between the administration and other local actors, and between individual groups and institutions outside the administration are an enhancement to municipal policy-making.

Conclusions

For local authorities to be able to undertake successful development planning they must have the necessary responsibilities and capabilities, as well as the necessary financial resources to carry out their tasks. However, in the discussion on sustainable development the focus must be drawn to levels outside that of local government.

For the future development of Local Agenda 21 it is crucial that impetuses come not only from the environmental, but also from the economic and social sectors. In Germany a national sustainability strategy that complements local initiatives can be an effective supporting measures for Local Agenda 21. It is necessary to investigate how a system could be set up that co-ordinates the various Local Agenda 21 processes. Particularly useful at the national level would be public awareness initiatives, the establishment of a nation-wide pool of ideas and information, or the provi-

sion of a link to the international Local Agenda 21 movement. Combining existing grants and programmes for municipalities would further promote the Local Agenda 21 process.

In Germany a definition for the term „sustainability“ must be found which is both adequate and precise and at the same time is so positive and simple that it can be used for wide-scale communication and day-to-day work. Key to the success of Local Agenda 21 will be the initiation of a municipal competition that aims at positive goals instead of focusing on goals with negative connotations such as reductions, avoidance, etc.

The integration of ecological, economic, and social considerations can best be achieved at the project level, which presupposes increased co-operation between the individual departments within the municipal administration. The proposed measures for reforming and modernising the local government are hence consistent with the demands of Local Agenda 21 processes for a (sustainable) local government organisation.

As regards participation, in Germany there are three requirements:

1. It must be decided which actors must be motivated to participate in the Local Agenda process and what is the benefit for both the process as a whole as well as for the actors themselves.
2. The groups/actors identified must be approached directly or recruited through professional public relations work for Local Agenda 21.
3. The actors must be engaged in the dialogue processes which are carried out systematically, with a focus, and with professional moderation. Supporting measures include education on sustainability as well as financial support for the use of professional moderation.

The Local Agenda 21 process in Germany should make a stronger linkage between global responsibility and local benefits. An important step in this respect would be a competition among municipalities to raise public awareness of the global impact of local action, for instance, in the area of consumption.

For German communities there are signs of potential synergy effects between local government reform and local sustainable policy-making. The goals underlying sustainable development should be integrated as a new paradigm in municipal planning and policy-making. Concrete targets and indicators can further contribute to making Local Agenda 21 more binding.

In all six countries the impetus that Local Agenda 21 has provided thus far are confined to the implementation of a local dialogue. At the same time, more and more efforts are being undertaken in

Germany to evaluate the success (or failure) of Local Agenda 21 in terms of content. For this purpose the work with indicators will be helpful. Whether these indicators should be specific for the local community and hence easy to communicate, or whether they should be more uniform and thus comparable, will require scientific investigation.

Zusammenfassung

Fragestellung

Eine Beurteilung der Arbeit deutscher Kommunen zur Lokalen Agenda 21 im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist allein durch die Gegenüberstellung der „Erfolgszahlen“, d.h. der registrierten Kommunen, in denen eine Lokale Agenda 21 erstellt wird, nur sehr beschränkt möglich. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist daher, vor allem das jeweilige *Verständnis* und die *Funktion* der Lokalen Agenda 21 in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Polen, Schweden und Spanien zu beschreiben, Unterschiede und Gemeinsamkeiten festzustellen und damit zu einer differenzierteren Beurteilung der deutschen Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 beizutragen. Die Bearbeitung des Kapitels über Deutschland lag beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), während die Abschnitte über die übrigen Länder Europas vom Europasekretariat des Internationalen Rates für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) erstellt wurden.

Methodischer Ansatz

Aus einer bestimmten *Ausgangssituation*, auf die zusätzlich bestimmte *Impulse* einwirken, entwickelt sich - so die Annahme dieser Studie - ein bestimmtes *Verständnis* von Lokaler Agenda 21. Dargestellt wird dieses Verständnis mittels der Qualitätsanforderungen, die in jedem der betrachteten Länder jeweils an die Lokale Agenda 21 angelegt werden. Die Kriterien, die hierfür zugrundegelegt wurden, eignen sich, wie der Vergleich gezeigt hat, in allen untersuchten Ländern zur Bewertung des Verständnisses von Lokaler Agenda 21.

Ergebnisse des Vergleichs

Die Gegenüberstellung der sechs untersuchten Länder macht deutlich, daß die *Ausgangsbedingungen* für die Lokale Agenda 21 von Land zu Land zwar nicht gleich, jedoch in wesentlichen Punkten ähnlich sind. So verfügen, obwohl es eine echte kommunale Selbstverwaltung nur in Deutschland und Schweden gibt, die Kommunen in allen Ländern über weitreichende Kompetenzen im Planungsbereich, ebenso sind überall Elemente der Bürgerbeteiligung gesetzlich verankert.

Die wesentlichen *Impulse*, die die Lokale Agenda 21 in den untersuchten Ländern von nationaler Ebene erhielt, kamen vor allem von Umwelt- und Bauministerien, Kommunalverbänden und Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, wenn auch mit unter-

schiedlicher Verteilung und Intensität. Eine Sonderrolle nehmen die Niederlande ein, wo die Lokale Agenda 21 eine Option bei der Umsetzung des *Nationalen Umweltpolitikplans* auf kommunaler Ebene darstellt. Grundsätzlich besteht die Tendenz zur Koordination und Zusammenführung lokaler Agenda-21-Prozesse auf regionaler Ebene, die mit den Aktivitäten der Bundesländer in Deutschland am deutlichsten ausgeprägt ist.

Das *Verständnis* von Lokaler Agenda 21 beinhaltet in allen untersuchten Ländern die Vorstellung von einer schonenden Nutzung natürlicher Ressourcen. Die Vermittlung dieser Vorstellung variiert von der langfristigen Sicherung von Lebensqualität bis zur Schließung von (Stoff-) Kreisläufen.

Wesentliches Merkmal einer Lokalen Agenda 21 ist nach dem Verständnis aller sechs Länder die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an ihrer Erstellung und Umsetzung. Die Vorstellungen von „Beteiligung“ variieren jedoch von Verhandlungen zwischen dem Gemeinderat und einigen einflußreichen Entscheidungsträgern vor Ort (Polen) bis hin zur Einbeziehung der örtlichen Wohnbevölkerung bei der Identifizierung der wichtigsten Themen (v.a. in Großbritannien). Dazwischen gibt es differenzierte Ansätze, die etwa das gemeinsam durchgeführte Projekt in den Mittelpunkt stellen (v.a. Schweden, Niederlande), die Einführung partizipativer kommunaler Planungsverfahren zum Ziel haben (v.a. Spanien) oder die integrierte Betrachtung ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und globaler Aspekte der kommunalen Entwicklung durch die Einbeziehung von Akteuren aus all diesen Bereichen (Deutschland) unterstützen sollen.

Diese Integration von Themen stellt eine weitere Qualitätsanforderung an die Lokale Agenda 21 im Verständnis aller untersuchten Länder dar.

Dasselbe gilt für die Langfristigkeit des Ansatzes. Vor allem auf der Ebene der Zielentwicklung erhoffen sich die Kommunen in den sechs Ländern Vorteile durch eine langfristige Sichtweise, die allerdings überall durch ein an Wahlperioden orientiertes Denken erschwert wird. In Großbritannien kann die auf die Verbesserung der Lebensqualität ausgerichtete Agenda-Arbeit allein durch eine langfristige Perspektive ihre nachhaltige Komponente erhalten.

Ein Problem von lokalen Agenda-21-Prozessen in allen untersuchten Ländern stellt die Verknüpfung der örtlichen Kommunalentwicklung mit der globalen Nachhaltigkeit dar, und dies selbst in Ländern wie Deutschland, in denen der kommunale Klimaschutz wohl etabliert ist.

Dasselbe gilt für die Verbindlichkeit der Lokalen Agenda 21 für die Kommunalpolitik. Zwar werden in allen Ländern lokale

Agenda-21-Prozesse in der Regel per Ratsbeschluß gestartet, die Ergebnisse des örtlichen Dialogs finden jedoch bislang nur begrenzt Eingang in die „normale“ kommunalpolitische Praxis. Strategien, die dem entgegenwirken sollen, sind bspw. die Etablierung von Umweltmanagementsystemen (v.a. Großbritannien), die stärkere Einbeziehung der Verwaltung bei der Erarbeitung des Aktionsplans (v.a. Spanien) oder die Suche nach Nachhaltigkeitsindikatoren (v.a. Deutschland, Großbritannien, Niederlande).

Der Bezug der Lokalen Agenda 21 zu den wichtigsten örtlichen Problemen wird in allen untersuchten Ländern für wesentlich erachtet. Manchmal werden jedoch Konfliktthemen aus dem örtlichen Dialogprozeß ausgeklammert, um diesem zunächst die Gelegenheit zur Entwicklung und Bewährung an weniger konfliktträchtigen Themen zu geben (v.a. Deutschland, Schweden).

Der Wunsch nach Meßbarkeit der Erfolge von Lokalen Agenden ist in den Kommunen aller sechs Länder vorhanden. Hierfür werden in allen Ländern außer Polen zunehmend Nachhaltigkeitsindikatoren zusammengestellt. Diese werden entweder bürgernah und ortsspezifisch erstellt (v.a. Großbritannien) oder sie sind für alle Kommunen einheitlich und ermöglichen damit den Vergleich (v.a. Niederlande).

Die untersuchten Länder unterscheiden sich hinsichtlich der Rolle, die der Durchführung konkreter Projekte im lokalen Agenda-21-Prozeß zukommt. Während in den Niederlanden, Deutschland und Schweden der Wunsch nach Durchführung konkreter Maßnahmen mitunter die Aufstellung eines Aktionsplans mit Zielen in den Hintergrund drängt, stellen Maßnahmen und Projekte in Großbritannien, Spanien und Polen explizit den zweiten Schritt - die Umsetzung des Aktionsplans - dar. In Schweden und Deutschland ist jedoch ein zunehmendes Bedürfnis nach Zusammenführung der Aktionen durch Leitziele o.ä. festzustellen. In den Niederlanden soll diese Funktion vom Nationalen Umweltpolitikplan übernommen werden.

Unterschiedlich sind auch die Verbesserungen, die sich die Kommunen in den sechs Ländern von der Lokalen Agenda 21 erhoffen. So sollen in Großbritannien örtliche Probleme gelöst, in Polen eine größere Akzeptanz für den Umweltschutz erreicht werden. In Schweden sollen neue Kooperationen ermöglicht sowie Verhaltensweisen von Akteuren verändert, in Deutschland und Spanien außerdem die Partizipationsmöglichkeiten, Kommunikation und Gemeinsinn vor Ort verbessert werden.

Die innovativen Impulse, die in den untersuchten europäischen Ländern von der Lokalen Agenda 21 bisher ausgingen, beziehen sich überwiegend auf die Art und Weise, wie kommunale Entwick-

lung gestaltet wird. Die Bereicherung der Kommunalpolitik wird darin gesehen, daß es zu neuen Formen der Kommunikation und vor allem der Kooperation - zwischen Abteilungen der Kommunalverwaltung, zwischen Verwaltung und anderen örtlichen Akteuren und auch zwischen den einzelnen Gruppen und Institutionen außerhalb der Verwaltung - kommt.

Schlußfolgerungen

Es ist für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik auf kommunaler Ebene grundsätzlich nötig, daß Kommunen mit weitreichenden Kompetenzen und einem für die Bewältigung ihrer Aufgaben ausreichenden finanziellen Spielraum ausgestattet sind. Es ist jedoch zunehmend erforderlich, das Augenmerk bei der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung auch auf die den Kommunen übergeordneten Ebenen zu lenken.

Es wird für die Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21 in Zukunft entscheidend sein, daß Impulse nicht nur aus dem Umweltbereich, sondern auch aus dem wirtschaftlichen und sozialen Bereich kommen. In Deutschland kann außerdem eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die komplementär zu den kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien umgesetzt wird, die Lokale Agenda 21 wirkungsvoll unterstützen. Es wird zu prüfen sein, wie ein System einer sich sinnvoll ergänzenden Zusammenführung lokaler Agenda-Prozesse geschaffen werden kann. Vor allem im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für Nachhaltigkeit wären Initiativen auf nationaler Ebene sinnvoll und effizient. Dasselbe gilt für die Erstellung eines bundesweiten Ideen- und Info-Pools oder die Vernetzung mit der internationalen Lokale-Agenda-21-Bewegung. Über die Koppelung bestehender Maßnahmenzuschüsse und Programme für Kommunen an Nachhaltigkeitskriterien könnte eine Förderung der Lokalen Agenda 21 erreicht werden.

Es sollte in Deutschland eine Definition von "Nachhaltigkeit" gefunden werden, die der Sache gerecht wird und gleichzeitig so positiv und einfach ist, daß sie sich sowohl für die breite Kommunikation als auch für die tägliche Arbeit eignet. Für den Erfolg der Lokalen Agenda 21 wird es entscheidend sein, daß es gelingt, einen Wettbewerb um positive Ziele - und nicht um den meisten Verzicht, die größte Reduktion, den stärksten Rückgang - unter den Kommunen zu initiieren.

Die angestrebte Themenintegration läßt sich vorzugsweise auf der Ebene einzelner Projekte realisieren, was eine verstärkte Vernetzung der einzelnen Fachämter und Dezernate innerhalb der kommunalen Verwaltung voraussetzt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform und Modernisierung der Verwaltungen treffen

sich damit zum Teil mit den Anforderungen lokaler Agenda-21-Prozesse an eine ("nachhaltige") Verwaltungsorganisation.

Für den Bereich der Beteiligung ergeben sich für Deutschland drei Anforderungen: Erstens muß klargestellt werden, welche Akteure zu einer Beteiligung am örtlichen Agenda-Prozeß motiviert werden sollen und worin der Gewinn aus solch einer Beteiligung sowohl für den Gesamtprozeß als auch für den Akteur selbst besteht. Die identifizierten Gruppen/Akteure müssen zweitens gezielt angesprochen oder durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit für die Lokale Agenda 21 gewonnen werden. Drittens müssen die Akteure in Dialogprozesse eintreten, die zielgerichtet geführt und professionell moderiert werden. Unterstützend könnten hierbei Bildungsangebote zur Nachhaltigkeit und zu Kommunikationstechniken sowie Fördermittel für den Einsatz professioneller Moderation für die Kommunen wirken.

Sinnvoll für lokale Agenda-21-Prozesse in Deutschland ist eine stärkere Koppelung von globaler Verantwortung und örtlichem Gewinn, soll die Lokale Agenda 21 über die Diskussion und Lösung örtlicher Probleme hinausgehen. Anzuregen wäre ein fruchtbarer Wettbewerb unter den Kommunen sowie die noch stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die globalen Auswirkungen täglichen Handelns, beispielsweise im Konsumbereich.

Es zeigen sich für deutsche Kommunen Hinweise auf mögliche Synergieeffekte zwischen Verwaltungsreform und auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Kommunalpolitik. So sollten die einer nachhaltigen Entwicklung zugrundeliegenden Ziele als grundlegendes, neues Paradigma in alle kommunalen Planungen und Politikfelder integriert werden. Konkrete Zielsetzungen und Indikatoren könnten weitere wichtige Beiträge dazu leisten, die Verbindlichkeit der Lokalen Agenda 21 zu erhöhen.

Die in allen untersuchten europäischen Ländern festgestellten Innovationsanstöße, die die Lokale Agenda 21 bisher liefern konnte, beziehen sich überwiegend auf die Durchführung eines örtlichen Dialogs. Gleichzeitig setzen auch in Deutschland zunehmend Bestrebungen ein, die Erfolge (oder Mißerfolge) der Lokalen Agenda 21 auch auf inhaltlicher Seite bewerten zu wollen. Die Arbeit mit Indikatoren soll hier Abhilfe schaffen. Bei der Entscheidung, ob diese Indikatoren ortsspezifisch und damit leicht kommunizierbar sein sollen oder eher vergleichbar und damit einheitlich, scheint eine wissenschaftlich fundierte Begleitung geboten.

1. Einführung

In Kapitel 28 der „Agenda 21“, dem Abschlußdokument der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (UNCED), werden alle Kommunen der Welt aufgefordert, eigene Strategien zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort zu verfolgen. Diese Aufforderung geht auf einen Vorschlag des Internationalen Rates für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) zurück, dessen Entwurf das Kapitel 28 der Agenda 21 geprägt hat. Damit bekam die örtliche Politik an allen Orten der Welt erstmals ein überörtliches Leitbild.

Das Bundesumweltministerium führte zur Vorbereitung des deutschen Beitrags für UNCED 1992 gemeinsam mit dem Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ), dem Bundesbauministerium (BMBau), der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und dem Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin im Februar 1992 in Berlin eine internationale Expertenkonferenz „Förderung des kommunalen Umweltschutzes - Strategien und Handlungsansätze“ durch, an der etwa 115 Teilnehmer internationaler und kommunaler Organisationen, von Regierungen, Kommunen und aus der Wissenschaft teilnahmen. Die Konferenz verabschiedete Empfehlungen für die UNCED in Form einer „Berliner Erklärung: Grundlagen für eine weltweite Zusammenarbeit zur Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung in den Städten“. Auf der Grundlage der „Berliner Erklärung“ wurde eine Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Entwurf des UNCED-Generalsekretariats für das Kapitel „Promoting Sustainable Human Settlements Development“ der Agenda 21 vorgelegt, die in den Verhandlungen des Vorbereitungsausschusses weitestgehend berücksichtigt wurde.

Seit Verabschiedung der Agenda 21 beschäftigt sich eine ständig wachsende Zahl von Kommunen mit der Erarbeitung von Strategien einer örtlichen nachhaltigen Entwicklung - einer „Lokalen Agenda 21“. Damit wird versucht, Nachhaltige Entwicklung als globales Leitbild differenziert und den lokalen Problemen, Erfordernissen und Potentialen angepaßt zu verfolgen. Mit dieser gemeinsamen - oder zumindest gleichzeitigen - Arbeit an der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung an vielen Orten der Welt ist die Lokale Agenda 21 kein Vorhaben von nur örtlichem Interesse.

In Europa initiierte ICLEI maßgeblich die "Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden", die ihren Ausgang auf der Ersten Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden 1994 in Aalborg nahm. An der europäischen Kampagne beteiligen sich mittlerweile über 400 Kommunen. Durch Unterzeichnung der "Charta von Aalborg", des Abschlußdokumentes der

Konferenz von Aalborg, verpflichten sich die Teilnehmer, lokale Agenda-21-Prozesse zu initiieren und durchzuführen. Sie verpflichten sich damit außerdem auf bestimmte, in der Charta verankerte Grundsätze und mithin auf ein gemeinsames Verständnis von Lokaler Agenda 21. Ein solches gemeinsames Verständnis kann in den zahlreichen weiteren Kommunen in Europa, die an einer Lokalen Agenda 21 arbeiten, nicht vorausgesetzt werden.

Kommunale Initiativen zur Lokalen Agenda 21 gibt es in nahezu allen europäischen Ländern. Die Auswahl der Vergleichsländer für die vorliegende Untersuchung orientierte sich zum einen daran, welche Länder in der europäischen Diskussion um die Lokale Agenda 21 häufig als (auch im Vergleich zu Deutschland) vorbildlich genannt werden. Dies trifft für Großbritannien, die Niederlande und Schweden zu. Zum anderen sollten Länder aus allen Teilen Europas in den Vergleich einbezogen werden, weshalb zusätzlich Spanien für Südeuropa sowie Polen für Mittel-/Osteuropa ausgewählt wurden.

Für die Beurteilung der eigenen Arbeit an der Lokalen Agenda 21 sagt ein Vergleich allein der „Erfolgszahlen“, d.h. der registrierten Kommunen, in denen eine Lokale Agenda 21 erstellt wird, wenig darüber aus, was in diesen Kommunen nun tatsächlich passiert und ob dies jeweils dem hiesigen Verständnis von „Lokaler Agenda“ überhaupt entspricht.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es daher, vor allem das jeweilige Verständnis und die Funktion von Lokaler Agenda 21 in Deutschland und den genannten fünf ausgewählten europäischen Ländern zu beschreiben, Unterschiede und Gemeinsamkeiten festzustellen und damit zu einer differenzierteren Beurteilung der deutschen Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 beizutragen.

Die Studie wurde aus einem deutschen Blickwinkel erarbeitet. Dies zeigt sich unter anderem in dem unterschiedlichen methodischen Vorgehen bei der Recherche in den sechs ausgewählten Ländern: Während das Verständnis von Lokaler Agenda 21 in Großbritannien, den Niederlanden, Polen, Schweden und Spanien vor allem mittels einer Auswertung jeweils inländischer Beschreibungen und Zusammenfassungen der kommunalen Praxis in Form von Veröffentlichungen sowie durch Befragung von Expertinnen und Experten auf nationaler Ebene ermittelt wurde, wurden in Deutschland zusätzlich schriftliche Umfragen in den Städten, Kreisen und Gemeinden durchgeführt.

Durch die Verwendung ausschließlich inländischer Quellen in allen untersuchten Ländern wurde versucht, eine möglichst authentische Darstellung der in den jeweiligen Ländern vorzufindenden

Sichtweisen zu gewährleisten. Für die neben Deutschland untersuchten Länder wurden mit Ausnahme Schwedens die Quellen von aus den jeweiligen Ländern stammenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ICLEI-Europasekretariates ausgewertet. Die Bearbeitung des Kapitels über Deutschland lag beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Damit sind die in der Studie enthaltenen Beschreibungen der einzelnen Länder in all ihrer Unterschiedlichkeit selbst bereits Dokumente des jeweiligen Verständnisses von Lokaler Agenda 21. Auch die jeweils verwendeten - und nicht immer angemessen ins Deutsche übertragbaren - Begriffe für kommunale Aktivitäten, Einrichtungen, Strategien etc. stellen selbst Teile der Beschreibung eines Landes dar.

Dasselbe gilt für die in den Kapiteln über die neben Deutschland untersuchten Länder enthaltenen Fallbeispiele: Die bei deutschen Lesern/innen unter Umständen aufkommende Frage „Was hat das denn mit Lokaler Agenda 21 zu tun?“ zeigt auf ihre Weise den Verständnisunterschied zwischen beschriebenem Land und Leser/in. Prinzipiell sollen die Fallbeispiele nicht in erster Linie "Vorreiter"-Kommunen darstellen, sondern die eher "durchschnittliche" Ausprägung lokaler Agenda-21-Arbeit beschreiben. In Polen und Spanien, wo allein die Arbeit an einer Lokalen Agenda 21 überhaupt der Kommune eine Art Vorreiter-Status verleiht, fielen diese beiden Kategorien jedoch zusammen.

Sowohl bei der Beschreibung als auch beim Vergleich der sechs Länder dominiert immer wieder das Thema „Umwelt“. Dies war in der Anlage der Untersuchung nicht so vorgesehen und ist nicht Schwäche der Studie, sondern Teil der Ergebnisse: Bereits auf der Suche nach Expertinnen und Experten, die die jeweilige landesweite Übersicht über die Praxis im Bereich Lokale Agenda 21 haben, landeten die Auftragnehmer immer wieder im Umweltbereich. Ein Blick auf die Herausgeberschaft wesentlicher Veröffentlichungen zum Thema in jedem der untersuchten Länder liefert ein ähnliches Bild. Daß die Lokale Agenda 21 in europäischen Kommunen noch immer häufig auf das Themenfeld „Umweltschutz“ beschränkt wird, kann daher zwar beklagt, muß aber vorerst akzeptiert werden.

Methodische Hinweise

Der Untersuchung liegen im wesentlichen folgende drei Grundannahmen zugrunde, die die Arbeitsschritte beim Vergleich der Länder bestimmten und als Folge daraus auch die jeweiligen Kapitel gliedern. In jedem der Schritte wurden anhand von Leitfragen oder zuvor aufgestellten Kriterien die Ausprägungen der Grundannahmen in den jeweiligen Ländern erfragt.

1. Grundannahme: Ausgangsbedingungen

Die Idee der Lokalen Agenda 21 traf in jedem Land auf einen bestimmten Kontext wie z.B. aktuelle Probleme, die politische Situation, die Organisation von Kommunen und damit verbundene Gepflogenheiten u.ä. Diese Ausgangssituation prägt das heutige Verständnis von Lokaler Agenda 21 entscheidend.

Die Beschreibung der Ausgangssituation in den einzelnen Ländern orientierte sich an folgenden Leitfragen:

Kommunalstruktur und -verfassung

- Zahl der Kommunen, Kreise etc.
- Gibt es eine kommunale Selbstverwaltung?
Wie lange gibt es diese bereits?
Was sind die Kompetenzen von Kommunen?
- Gibt es andere landestypische kommunale Traditionen?

Kommunale Politikfelder

- Welche Handlungsfelder umfaßt kommunale Planung herkömmlicherweise?
Gibt es eine sektorübergreifende Planung auf kommunaler Ebene?
- Welche kommunalen Politikbereiche befassen sich vornehmlich mit der / steuern die Lokale Agenda 21?

Partizipation

- Gibt es im kommunalen Bereich rechtlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung?
In welchen Bereichen ist sie vorgesehen?
- Wie lange gibt es eine entsprechende Praxis bereits?
Konnte bereits eine „Beteiligungskultur“ entstehen: Wurden Routinen und Methoden hierfür entwickelt und angewandt?
- Wer sind/waren die Adressaten bisheriger Partizipation und in welchem Entscheidungsstadium wurden sie einbezogen?

Aktuelle Situation

- Auf welche aktuellen politischen Umstände traf die Forderung der Rio-Konferenz zur Erstellung Lokaler Agenden?
Vor welchen zentralen Problemen steht die Gesellschaft in einem Land?

2. Grundannahme: Impulse

Darauf aufbauend wirkten in jedem Land Impulse von nationaler Ebene auf die Entwicklung des Verständnisses von Lokaler Agenda 21 ein. Impulse können von den unterschiedlichsten Institutionen und (Ein-)Richtungen ausgehen und auf unterschiedlichste Art gestaltet sein (z.B. Fördermittel, Vernetzungsstellen, Publikationen, Seminare, etc.).

Die Impulse in den einzelnen Ländern wurden anhand folgender Leitfragen beschrieben:

- | | |
|---|---|
| <i>Erste Reaktionen: Von welcher fachlichen/ thematischen „Ecke“ wurde Lokale Agenda 21 aufgegriffen?</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Durch wen wurden wann die Ergebnisse der Rio-Konferenz in die Öffentlichkeit getragen? • Welche existierenden Bewegungen/ Strömungen greifen die Lokale Agenda 21 auf? • Von welchen Einrichtungen/ Verbänden/ Ministerien/ Behörden kommen vielbeachtete Hilfestellungen (Publikationen, Veranstaltungen, Fördermittel etc.) für Kommunen und Stellungnahmen zur Lokalen Agenda 21? |
| <i>Nationale Regierung und Ministerien</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es eine Kontaktstelle/ Vernetzungsstelle für Lokale Agenden? • Welche Publikationen, Veranstaltungen, Fördermittel, Projekte etc. kommen von nationaler Seite zur Lokalen Agenda 21? Gibt es eine nationale/regionale Kampagne(n) zur Lokalen Agenda 21? • Gibt es Bestrebungen zur Erstellung einer Nationalen Agenda 21? Gibt es eine Form interministerieller Zusammenarbeit für das Ziel der Zukunftsbständigkeit? |
| <i>Kommunalverbände</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es eine Kontaktstelle/ Vernetzungsstelle für Lokale Agenden? • Welche Publikationen, Veranstaltungen, Fördermittel, Projekte etc. kommen von seiten der Kommunalverbände zur Lokalen Agenda 21? Gibt es eine nationale/regionale Kampagne(n) zur Lokalen Agenda 21? |

- Sonstige Kräfte* • Welche Impulse kamen von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Wissenschaft, Netzwerken etc.?

3. Grundannahme: Verständnis

Aus einer bestimmten Ausgangssituation, auf die zusätzlich bestimmte Impulse einwirken, entwickelt sich - so die Annahme dieser Studie - ein bestimmtes Verständnis von Lokaler Agenda 21, das dabei natürlich durchaus auch noch eine Eigendynamik entfalten kann. Dargestellt werden soll dieses Verständnis daran, welche Qualitätsanforderungen in einem Land jeweils an die Lokale Agenda 21 angelegt werden.

Für die Erforschung des in den verschiedenen Ländern jeweils vorherrschenden Verständnisses von Lokaler Agenda wurden folgende Kriterien zugrundegelegt, die in zwei Gruppen aufgeteilt sind: Zum einen in *Grundprinzipien* von Nachhaltigkeit, wie sie sich aus der Agenda 21 und der internationalen Diskussion über Nachhaltigkeit ableiten lassen, zum anderen in *Erfolgsbedingungen* lokaler Agenda-21-Prozesse, wie sie sich aus der langjährigen Erfahrung von ICLEI und Difu mit dem Themenfeld "Lokale Agenda 21" darstellen. Alle Kriterien wurden separat daraufhin überprüft, ob sie in einem Land als allgemein anerkanntes Qualitätskriterium einer Lokalen Agenda 21 gelten können. Wo dies der Fall war, wurde weiter nach der landestypischen Ausprägung des Kriteriums gefragt.

Kriterien (1): Grundprinzipien:

- **Nachhaltigkeit**

Natürliche Ressourcen werden nach den Managementregeln der Nachhaltigkeit bewirtschaftet: Die Nutzung von Naturgütern orientiert sich an deren Neubildungsrate, Stoffeinträge in den Naturhaushalt orientieren sich an dessen Abbaukapazität.

- **Integration von Themen**

Ökologische Ziele werden mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen verknüpft.

- **Integration gesellschaftlicher Kräfte**

Sowohl bei der Erarbeitung als auch bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 sind möglichst alle Kräfte der örtlichen Gesellschaft zu beteiligen.

- **Langfristigkeit**

Maßnahmen und Projekte orientieren sich an langfristigen und vorsorgeorientierten Zielen. Auswirkungen kommunalen Handelns auf nachfolgende Generationen werden berücksichtigt.

- **Globale Dimension**

Auswirkungen kommunalen Handelns auf die globale Entwicklung werden gemessen. Der kommunale Beitrag zur globalen Zukunftsbeständigkeit ist ausdrückliches Ziel.

Kriterien (2): Erfolgsbedingungen

- **Verbindlichkeit**

Das gewählte kommunalpolitische Gremium beschließt sowohl die Erstellung der Lokalen Agenda 21 als auch alle daraus resultierenden Zielvereinbarungen. Die Ziele sind für alle Fachplanungen und nachfolgenden politischen Entscheidungen verbindlich.

- **Relevanz**

Die formulierten Ziele beziehen sich auf die wichtigsten örtlichen Probleme. Diese werden zuvor erhoben.

- **Meßbarkeit**

Die formulierten Ziele sind meßbar, d.h. z.B. anhand von Indikatoren überprüfbar und enthalten Zielzeitpunkte.

- **Handlungsorientiertheit**

Konkrete Maßnahmen und Projekte stellen einen Kernbestandteil der Lokalen Agenda 21 dar.

- **Erfolgsorientierung**

Mit der Durchführung des lokalen Agenda-21-Prozesses werden konkrete Verbesserungen und positiver Effekte für die Kommune verknüpft

Die wichtige Frage, was die Lokale Agenda 21 in einem Land (nach eigenem Verständnis) Neues gebracht habe, ermöglichte zudem eine Aussage darüber, in welchen Bereichen bisher die größte Innovationskraft der Lokalen Agenda 21 lag und ob bzw. wie diese Bereiche sich in Europa von Land zu Land unterscheiden.

Insbesondere die durch die Lokale Agenda 21 angestoßenen Neuerungen enthalten eine Reihe interessanter Aspekte. Ihnen wurde daher ein eigenes Unterkapitel gewidmet.

Hinweis der Autorinnen und Autoren

Ständig neu erscheinende Veröffentlichungen, neue Förderprogramme, eine Fülle von Veranstaltungen und Erfahrungsaustauschen sowie Arbeitsgremien in den verschiedensten räumlichen, institutionellen und thematischen Bezügen machen einen vollständigen, lückenlosen Überblick über die Impulse, die von den unterschiedlichsten Seiten an die Kommunen zur Initiierung und Umsetzung lokaler Agenda-21-Prozesse gegeben wurden, praktisch unmöglich. Es sei deshalb darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse dieser Studie eine „Momentaufnahme“ darstellen und volle Gültigkeit im wesentlichen für den Zeitraum ihrer Erhebung (Sommer 1998 bis Frühjahr 1999) haben.

2. Lokale Agenda 21 in den untersuchten Ländern Europas

2.1. Deutschland

2.1.1. Ausgangsbedingungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderal strukturierter Staat, der in Bund, Länder und Kommunen untergliedert ist. Den Kreisen, kreisfreien oder kreisangehörigen Städten und den Gemeinden als "unterste" Ebene der staatlichen Einheiten kommen dabei wichtige politische Funktionen und Aufgaben zu. Die für die Kommunen relevanten Passagen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland basieren auf der Städteordnung des Freiherrn vom und zum Stein von 1808, die als zentralen Punkt der "Bürger-schaft ... die ungeteilte Verwaltung ihres Gemeinwesens"³ zusichert.

Allgemeine Charakteristika

Fläche¹: rd. 357.000 km²
Bevölkerung: rd. 82 Mio.
Bev.-Dichte: 230 EW/km²
Anz. Kommunen²: 14.631

In Artikel 28 Abs.2 S.1 des Grundgesetzes ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung festgeschrieben: "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Damit bilden die Kommunen – entsprechend dem Prinzip der Dezentralisierung im Sinne eines Aufbaus der Demokratie "von unten nach oben" – eine wichtige Ebene demokratischer Legitimation. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten die Kommunen einerseits eigene Handlungs- und Entscheidungsspielräume, andererseits stehen sie aber auch unter staatlicher Aufsicht höhergeordneter Instanzen.

Kommunalstruktur und -verfassung

Die Kommunen können bürgernah, flexibel und problemorientiert arbeiten und erfüllen dabei eigene, aber auch vom Bund bzw. dem jeweiligen Land übertragene Aufgaben.

Die kommunale Selbstverwaltung setzt sich aus der Personalhoheit (Recht der Gemeinden, Personal auszuwählen, einzustellen und zu entlassen), Organisationshoheit (eigene Gestaltung des Verwaltungsaufbaus), Planungshoheit (z.B. Aufstellen von Bauleitplänen), Rechtsetzungshoheit (Recht zum Aufstellen eigener Satzungen), Finanzhoheit (eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft) sowie der Steuerhoheit (Recht auf Erhebung eigener Steuern) der Gemeinden zusammen.⁴

Kommunale Selbstverwaltung

Während bei „freiwilligen“ und „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“ der kommunalen Selbstverwaltung ein großes Gewicht zukommt, werden bei den „Pflichtaufgaben nach Weisung“ und insbesondere bei den „Auftragsangelegenheiten“ Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung sichtbar.

Kompetenzen der Kommunen

Die Kommunen in der Bundesrepublik unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, ihrer politischen Befugnisse und ihrer Verwaltungsaufgaben bzw. ihrer -zuständigkeiten:

- Kleine Gemeinden (<5.000 EW): 11.826⁵ kleine politische Gemeinden; ehrenamtliche Kommunalpolitiker; sie verfügen meist nicht oder nur über wenige spezialisierte, hauptamtliche Verwaltungsangestellte; keine in allen Bereichen tätige Verwaltung; Landkreise als nächsthöhere Verwaltungsstufe fungieren als Genehmigungsbehörden;
- Gemeindeverbände (Großgemeinde: 8.000-10.000 EW): Zusammenschluß mehrerer kleiner Gemeinden, um leistungsfähige Gemeinden zu bilden, die „technisch-organisatorisch und finanziell ihre Aufgaben erfüllen können“⁶; hier ist die Verwaltung ausdifferenzierter als in den kleinen Gemeinden;
- Städte (>10.000 EW): ca. 1.500 Städte; Unterscheidung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten; letztere werden ähnlich den kleineren Gemeinden teilweise von den Ämtern und Behörden der Landkreise verwaltet; Städte weisen eine leistungsfähige, bürokratisierte und formalisierte Verwaltung auf;
- Landkreise: kommunale Gebietskörperschaften mit überörtlichen Aufgaben und dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung für den Aufgabenbereich mehrerer Gemeinden; Einrichtungen mit kommunal- und staatspolitischen Funktionen; sie erfüllen viele Verwaltungsfunktionen für die kleinen Gemeinden, die diese nicht selbst übernehmen können; Landkreise übernehmen neben den Aufgaben, die auch den Städten und Gemeinden zukommen (pflichtige/freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten, Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben nach Weisung) zusätzlich die Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde des Landes;
- Kreisfreie Städte: diese Städte verwalten sich in allen kommunalpolitischen Belangen selbst.⁷

Die Kommunalpolitik bezieht sich zumeist auf die für die menschlichen Grunddaseins-Funktionen (leben, wohnen, arbeiten, sich bilden, sich erholen) notwendige Infrastruktur, die vor Ort bereitgestellt und genutzt wird.

Kommunale Politikfelder

Die umfangreiche Palette von Themen und Politikfeldern wird insbesondere im Aufbau der Kommunalverwaltungen sichtbar. Die Landkreise und die kreisfreien Städte verfügen über eine komplexe, bürokratisierte und ausdifferenzierte Verwaltung. Diese umfaßt die Haupt- und die Finanzverwaltung, das Ordnungsamt sowie Verwaltungen bzw. Ämter für die Bereiche Schule, Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung, Soziales, Jugend, Stadtentwicklung, Bauverwaltung, Umweltschutz, Verkehr. Je nach politischer Problemstellung vor Ort sind die hier aufgeführten Bereiche in einzelnen Ämtern untergebracht oder auch in einem Amt zusammengelegt. Neben den hier aufgelisteten können weitere Ämter bzw. Aufgabenbereiche in den einzelnen Städten und Gemeinden hinzukommen.

Einen wichtigen Aspekt für die Ausgangsbedingungen zur Initiierung und Implementierung eines lokalen Agenda-21-Prozesses in deutschen Kommunen stellen die seit den siebziger Jahren in den Kommunalverwaltungen kontinuierlich aufgebauten Umweltverwaltungen (Umweltdezernate, -ämter, -beauftragte sowie Stabs- und Koordinierungsstellen für Umwelt) dar. Dadurch wurde die Integration umweltpolitischer Belange in die Kommunalpolitik begünstigt.

Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland wurden auf kommunaler Ebene seit den sechziger Jahren kontinuierlich erweitert.

Bürgerbeteiligung

Zentralen Stellenwert nimmt in diesem Zusammenhang die Informationspflicht der Gemeinde gegenüber ihren Bürgern ein. Voraussetzung für die Beteiligung der Bevölkerung im (kommunal-) politischen Prozeß ist die seitens der Kommune den Bürgern und Bürgerinnen umfassend zur Verfügung gestellte Information über kommunalpolitisch relevante Themen und Problemstellungen. Neben der Informationspflicht der Gemeinde gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern ist in § 3 BauGB auch die Verpflichtung festgeschrieben, „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben“.

Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich in vier Kategorien untergliedern:⁶

Dies sind zunächst die „klassischen“ demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, die zum einen entweder in der Verfassung garan-

tiert sind (Kommunalwahl, Versammlungs- und Vereinigungsrecht, Mitwirkung der Parteien, Rechtsschutz) oder zum anderen auf gesetzlicher Grundlage stehen (Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde, Beschwerderecht, öffentliche Auslegung von Bauleitplanentwürfen und Anregungen der Bevölkerung nach § 3 BauGB). Diese hier aufgeführten gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren kommen seit Jahren in der kommunalen Entwicklungsplanung zum Einsatz.

Übersicht 1: Kommunikative Ansätze zur Einbeziehung der Akteure in den Prozeß der Lokalen Agenda 21⁹. Beteiligungsangebote der Kommunen	
Verfahren	Charakteristik
Bürgerversammlungen	(Spontane) Versammlungen zu aktuellen Projekten, Themen
Beiräte als (wissenschaftliche) Beratergremien für die Verwaltung; zum Teil Bürgerbeiräte	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung
Anhörungen	Gelegenheit für Interessengruppen, sich zu bestimmten Projekten, Konzepten oder Themen zu äußern
Runde Tische	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung; zum Teil nicht öffentlich
Foren	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung im großen, öffentlichen Rahmen
Planungszellen	Eine zufällige Auswahl von Bürgern erarbeitet zu konkreten Detailproblemstellungen in kurzer Zeit mehrheitsfähige Lösungen
Zukunftswerkstätten	Handlungsorientierte Ideenschmiede zur Aktivierung kreativen Potentials mit Vorbereitungs-, Kritik-, Phantasie-, Verwirklichungs- und Nachbereitungsphase
Mediationsverfahren	Verfahren zur Konfliktbewältigung bei der Planung und Ansiedlung oder Sanierung von umweltrelevanten Vorhaben
Anwaltsplanungen	Beauftragter der Stadt hat die Aufgabe, die Bürger gegenüber der Planung zu stärken und sie bei ihren eigenen Initiativen zu unterstützen und zu beraten

Als dritte Kategorie der Bürgerbeteiligung kommt die organisierte Mitarbeit in Parteien, kommunalen Gremien (Ausschüssen und Beiräten) oder in (Bürger-) Initiativen hinzu.

*Beteiligungs-
angebote der
Kommunen*

Als vierte Kategorie schließlich sind die freiwilligen Beteiligungsangebote der Kommunen an ihre Bürgerinnen und Bürger zu nennen. Diese sind gerade im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 hervorzuheben, da in diesen Verfahren die größten Potentiale zur Realisierung eines "Konsultationsprozesses" im Sinne der Agenda 21 liegen (vgl. Übersicht 1). Dabei finden sich vereinzelt bereits oben aufgeführte Verfahren wieder, andere sind in der kommunalpolitischen Praxis jedoch relativ neu.

Die Intensität und Häufigkeit, mit der freiwillige partizipative Verfahren in der Kommunalpolitik angewendet werden, schwankt laut Umfrageergebnissen in Kommunen jedoch sehr stark zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden.

Die Ergebnisse der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 fielen in Deutschland in eine Zeit, in der das Zusammenwachsen der wiedervereinigten Staaten durch die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland auf hohem Niveau als prioritäre Aufgabe der Politik angesehen wurde. So mußte in Ostdeutschland zum Beispiel im Bereich des Umweltschutzes zunächst vor allem Gefahrenabwehr betrieben werden.

Aktuelle Situation

Wiedervereinigung

Für die neuen Bundesländer bedeutete die Wiedervereinigung Deutschlands auch die Umstrukturierung des gesamten Verwaltungsapparates. Unter anderem erhielten die Kommunen durch die kommunale Selbstverwaltung ein ganz neues Aufgabenspektrum, das einen umfassenden Neuaufbau der Kommunalverwaltungen erforderlich machte. Diese Entwicklung wurde begleitet durch eine bis heute noch nicht abgeschlossene Gemeindegebietsreform, die die Anzahl der Kommunen in Ostdeutschland seit 1990 drastisch reduzierte.

*Verwaltungsaufbau
in den neuen
Bundesländern*

Die aktuelle Situation wird – im Hinblick auf ihre finanzielle Lage – von den Kommunen selbst kritisch beurteilt. Sinkenden Einnahmen (z.B. durch den Wegfall der Gewerbesteuer) stehen steigende Ausgaben insbesondere durch gesetzlich übertragene Aufgaben (gerade im sozialen Bereich) gegenüber.

*Finanzielle Probleme
der Kommunen*

Problematisch sind aus Sicht der Kommunen sicherlich die geringen Einflußmöglichkeiten auf bundespolitische Entscheidungen, die im Grunde genommen fast alle Handlungsfelder betreffen, besonders jedoch den sozialpolitischen Bereich, aber auch die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Darüber hinaus können die Kommunen im Hinblick auf die Finanzlage des Bundes und der Länder für die kommenden Jahre kaum mit einer für sie positiven Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen und einer Entlastung ihrer Haushalte rechnen. Vielmehr ist einerseits eine weitere Zuspitzung der sozialen Probleme in den Städten und Gemeinden zu befürchten, andererseits scheinen die haushaltspolitischen Spielräume vieler Kommunen bereits heute weitgehend ausgereizt.

Konkurrenz um die Ansiedlung von Unternehmen

Im Zuge der (tatsächlichen oder vermeintlichen) Globalisierungstendenzen der Wirtschaft und der damit verbundenen Drohung der „footloose industrie“, ihren Betrieb ins Ausland oder in eine andere Stadt zu verlagern, treten die deutschen Städte zunehmend in Konkurrenz um die Ansiedlung neuer oder den Verbleib alter Unternehmen. Dieses Phänomen der Städtekonkurrenz tritt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in Erscheinung. In ihrem Versuch, Unternehmen in der eigenen Kommune anzusiedeln, führen die Städte und Gemeinden z.T. zahl- und umfangreiche Vorleistungen durch (z.B. kommunal finanzierte Infrastruktureinrichtungen). Diese belasten zumeist zusätzlich die kommunalen Haushalte, sofern sie nicht tatsächlich große Industrieansiedlungen nach sich ziehen.

Verwaltungsreform

Unter dem Stichwort „Verwaltungsreform“ finden seit geraumer Zeit Neu- und Umstrukturierungen städtischer Verwaltungsapparate statt. Die Städte und mit ihnen ihre Verwaltungen wollen sich stärker an den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientieren. Sie wollen sich stärker zu auf Bürgernähe und -service ausgerichteten Dienstleistern begreifen.

Verwaltungsintern wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform häufig ein Abbau von Hierarchien und eine stärkere Ausrichtung am marktwirtschaftlichen Denken und Kostenaspekten diskutiert und praktiziert.

Die Arbeit in den Verwaltungen soll sich weniger an Ämter- oder Ressortgrenzen orientieren, sondern verstärkt entlang der „Arbeit am Projekt“ ausgerichtet werden.

2.1.2. Impulse

Erste Reaktionen auf Rio

Veröffentlichung der Rio-Ergebnisse

Über die Ergebnisse der Konferenz von Rio de Janeiro berichtete die Bundesregierung an den Bundestag erstmalig im September 1992¹⁰. Dieser Bericht enthält u.a. eine Kurzdarstellung der Inhalte der einzelnen Kapitel der Agenda 21 sowie deren Bedeutung für Deutschland.

Die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Landkreistag (DLT) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) haben gemeinsam mit der Bundesumweltministerin unter dem Motto "Klima schützen – Umwelt gestalten – Kosten senken" im Herbst 1997 das gemeinsame Ziel betont, alle Kommunen in Deutschland für den lokalen Agenda-21-Prozeß zu gewinnen.¹¹

Dieses Ziel wurde in der gemeinsamen Erklärung der Umweltministerkonferenz (UMK) und der Kommunalen Spitzenverbände zur Lokalen Agenda 21 im Mai 1998¹² konkretisiert. Hierzu werden Grundprinzipien, Schwerpunkte und Handlungsfelder einer Lokalen Agenda 21 empfohlen. Darüber hinaus enthält die Erklärung neben dem Aufruf an die Kommunen zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 die Erklärung der Umweltminister des Bundes und der Länder, die Kommunen bei diesem Prozeß mittels Durchführung von Informations- und Erfahrungsaustausch und Bereitstellung von Informationen sowie Herausgabe von methodischen Hilfestellungen wie z.B. Leitfäden und Modellvorhaben zu unterstützen.

Ausgehend von der gemeinsamen Erklärung wurde ein Gesprächskreis "Lokale Agenda 21" eingerichtet, mit dem die Umweltministerien des Bundes und der Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände den Erfahrungsaustausch untereinander forcieren wollen. Darüber hinaus sollen mit diesem Gremium Synergieeffekte durch eine gemeinsame Informationsbasis geschaffen, eine Abstimmung von Forschungs- und Modellvorhaben sowie der Austausch von Ergebnissen vorangetrieben werden.

Die Umweltminister des Bundes und der Länder haben zudem auf ihrer Konferenz in Jena 1997 in einem gemeinsamen Papier, der Jenaer 10-Punkte-Erklärung¹³, Leitziele für eine moderne Umweltpolitik formuliert.

Das Nationale Komitee für Nachhaltige Entwicklung hat die Aufgabe, die Bundesregierung im Rio-Folgeprozeß zu beraten und zu unterstützen. In ihr sind gesellschaftliche Gruppen, die Regierung, Parlamentarier, die Länder, Kommunen und Einzelpersonlichkeiten vertreten. Das Komitee hat unter anderem zur Rio plus Fünf-Konferenz in New York 1997 einen Bericht über die Aktivitäten der im Komitee vertretenen Gruppen veröffentlicht.

Übergreifende Impulse

Gemeinsame Erklärung UMK - kommunale Spitzenverbände

Gesprächskreis Lokale Agenda 21

Umweltministerkonferenz

Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung

<i>Zusammenfassung</i>	Die Bundesregierung hat noch im Jahr 1992 einen umfassenden Bericht über die Ziele und Inhalte der Konferenz von Rio in 1992 und damit auch zur Lokalen Agenda 21 abgegeben. Die gemeinsamen Erklärungen der UMK und der Kommunalen Spitzenverbände sowie der gemeinsame Gesprächskreis zur Lokalen Agenda 21 stellen erste wichtige Schritte zur Koordinierung und Vernetzung der Aktivitäten dieser Institutionen sowie die Schaffung von Synergien dar.
Impulse des Bundes und seiner Institutionen	Neben ihrem Bericht zur Rio-Konferenz von 1992 und zur Rio plus 5-Konferenz in New York 1997¹⁴, in dem sie die Lokale Agenda 21 insbesondere im Zusammenhang mit der Beteiligung lokaler Akteure betrachtet, tritt die Bundesebene im Rahmen ihrer vom Grundgesetz geregelten Kompetenzen vorwiegend als Auftraggeber von Studien sowie durch das Setzen von Rahmenbedingungen in Erscheinung.
<i>Bundesgesetzgeber</i>	Mit der Verankerung in Artikel 20a des Grundgesetzes¹⁵ hat der Bund im Jahr 1994 das Prinzip der Nachhaltigkeit zum Staatsziel erklärt und zur Grundlage jedweden politischen Handelns gemacht. Zudem wurde im Februar 1998 eine novellierte Fassung des Baugesetzbuches und ein neu geregeltes Raumordnungsgesetz vorgelegt, in dem eine nachhaltige städtebauliche und räumliche Entwicklung zum ausdrücklichen Ziel erklärt wird.
<i>Bundesregierung</i>	Die Bundesregierung ist insbesondere über zwei Fachministerien (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen¹⁶) und deren nachgeordnete Behörden (Umweltbundesamt sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung¹⁷) zur Lokalen Agenda 21 aktiv geworden.
<i>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)</i>	Die Veröffentlichung der auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Agenda 21¹⁸ in deutscher Übersetzung führte erstmalig auf Bundesebene zu einer intensiven Auseinandersetzung mit diesem Thema.¹⁹ Mit dem "Köpenicker Aufruf zur Lokalen Agenda 21 – Lokale Schritte zur globalen Zukunftsbeständigkeit"²⁰ unter der Schirmherrschaft des Bundesumweltministeriums (BMU) wurden 1995 die Kommunen aufgefordert, einen lokalen Agenda-21-Prozeß durchzuführen. 1998 erschien das vom BMU und vom UBA gemeinsam herausgegebene "Handbuch Lokale Agenda 21", das von ICLEI im Rahmen eines 2-jährigen Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellt worden war. Es soll den Kommunen als konkreter

Handlungsleitfaden zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 (LA21) dienen²¹. Kurz zuvor erschien mit der Broschüre "Wegweiser Lokale Agenda 21"²² eine umfangreiche Liste mit Literatur und Ansprechpartnern sowie der bis Ende 1997 veröffentlichten Programme und Berichte auf Bundesebene, die Hilfestellung für Kommunen und kommunale Akteure bietet.

1996 forderte die Bundesumweltministerin alle gesellschaftlichen Gruppen auf, sich zu einem Konsultationsprozeß zusammenzufinden und "Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung"²³ zu formulieren. Diese Ergebnisse flossen in den 1998 vorgelegten Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms²⁴ ein, das ein Leitbild zur Diskussion stellt und aus umweltpolitischer Sicht Ziele und Zeitmaßstäbe benennt, um den handelnden Akteuren in allen gesellschaftlichen Bereichen einen konkreten und verlässlichen Rahmen vorzugeben. Im umweltpolitischen Schwerpunktprogramm wird als Hauptziel formuliert, daß im kommenden Jahrzehnt möglichst alle Kommunen in Deutschland einen lokalen Agenda-21-Prozeß durchführen.

Das BMU förderte im Juni 1998 in Bonn auf dem Kongreß "Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen - Lokale Agenda 21"²⁵ den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen. Dieser Kongreß war Auftakt einer Veranstaltungsreihe. Im März 1999 fand in Leipzig unter dem Titel "Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen - Lokale Agenda 21 und Beteiligung der Wirtschaft" die Folgeveranstaltung statt.

Das BMU hat im Januar 1999 einen aktuellen Bericht "Lokale Agenda 21 - Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen"²⁶ herausgegeben. In diesem Bericht werden umfassend die direkten und indirekten Impulse und Maßnahmen des Bundes für die Lokale Agenda 21 dargestellt.

Daneben hat das Umweltbundesamt (UBA) richtungsweisende Formulierungen und Umsetzungsstrategien in wesentlichen Handlungsfeldern erarbeitet, die den notwendigen fachlichen Input für die Kommunen leisten.²⁷ Dazu gehören auch eine ganze Reihe von sektoralen Arbeitshilfen und Leitfäden, die im Auftrag des UBA im Kontext nachhaltiger Entwicklung erarbeitet worden sind, z.B. zu den Themen Klimaschutz, umweltverträglicher Verkehr, nachhaltige Stadtentwicklung oder umweltfreundliche Ver- und Entsorgung²⁸.

*Umweltbundesamt
(UBA)*

Das UBA hat eine Reihe von Forschungsprojekten²⁹ zur Konkretisierung der Handlungsansätze in Zusammenhang mit der Agenda 21 initiiert, so z.B. die Begleitung des lokalen Agenda-21-Prozesses in Berlin-Köpenick durch AGEF und Difu³⁰ oder die Durchführung eines Projektes durch ICLEI, in dem 27 deutsche Städte re-

*Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungs-
wesen (BMVBW)*

*früher:
Bundesministerium für
Raumordnung, Bauwesen
und Städtebau (BMBau)*

gelmäßig Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch und zur Fortbildung für die Lokale Agenda 21 erhielten³¹.

1996 erschien im Bundesbauministerium (BMBau) eine Studie, die eine Anleitung zur Planung eines lokalen Agenda-21-Prozesses enthält. Es war die erste deutsche Anleitung für die Lokale Agenda 21 der Bundesebene und die deutsche Ausgabe des „European Local Agenda 21 Planning Guide“³², der von ICLEI verfaßt wurde.

Neben der Agenda 21 hat die Weltkonferenz zu Habitat II in Istanbul 1996 die Diskussionen um eine nachhaltige Stadtentwicklung wesentlich befruchtet. Mit dem Bericht „Nachhaltige Stadtentwicklung“³³ und dem „Nationalen Aktionsplan“³⁴ zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung haben das Bundesbauministerium und die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung die Leitlinien für kommunales Handeln im Bereich Städtebau/Stadtplanung gesetzt.

Das Forschungsfeld „Städte der Zukunft“³⁵ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) des Bundesbauministeriums will mit seinem integrativen Ansatz der Bereiche Ökonomie, Ökologie und Soziales, unter weitreichender Mitwirkung der Bevölkerung, zu einer nachhaltigen Entwicklung in den Modellstädten beitragen. Damit verfolgt dieses Forschungsfeld direkt die Forderungen der Agenda 21. Die Ergebnisse werden regelmäßig veröffentlicht und im Internet präsentiert. Darüber hinaus wird in Zukunftswerkstätten der Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren gefördert und auf zahlreichen Veranstaltungen die Fachöffentlichkeit eingebunden. Wesentliche Zwischenergebnisse sollen auch auf dem Weltstadtekongreß Urban 21 im Juli 2000 in Berlin präsentiert werden.

*Bundesamt für Bau-
wesen und Rau-
mordnung, (BBR)*

*früher: Bundesforschungs-
anstalt für Landeskunde
und Raumordnung (BfLR)*

Mit der Beteiligung am bundesweiten Wettbewerb „Regionen der Zukunft“³⁶ haben die Teilnehmer zugleich ihren ersten Entwurf für eine Regionale Agenda 21 vorgelegt. Während der 3-jährigen Wettbewerbsphase (1998 bis 2000) erhalten von den 26 ausgezeichneten Regionen 18 eine intensive Betreuung und Beratung. Schwerpunkte der Entwicklung in dieser Zeit sollen konkrete, innovative Lösungsansätze für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung sein, wobei besonderes Gewicht auf die breite Bürgerbeteiligung und Kooperation von regionalen Akteuren gelegt wird. Dieser Wettbewerb soll als Initialzündung wirken und durch kreative Ansätze, gerade in Zeiten knapper Haushaltskassen, zu selbsttragenden Strukturen und einem dynamischen Prozeß führen, der Vorbildcharakter für andere Regionen entwickelt.

Die Anhörung der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ im November 1996 zum Thema „Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21“³⁷ ermittelte den Stand der Lokalen Agenda 21 in den geladenen Gemeinden, ihre Erfolgsfaktoren, Umsetzungsprobleme und Hemmnisse sowie den Wunsch nach notwendigen nationalen Rahmenbedingungen.

*Enquête-Kommission
„Schutz des
Menschen und der
Umwelt“*

Auf Bundesebene gibt es kein Förderprogramm, das die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in den Kommunen direkt fördert.

Fördermittel

Interministeriell werden Strategien einer nachhaltigen Entwicklung im Ständigen Abteilungsleiterausschuß des Bundes für Umweltfragen diskutiert. Zu speziellen Themen wird in Arbeitsgruppen zusammengearbeitet.

*Diskussionsprozesse
zur Nachhaltigen
Entwicklung auf
Bundesebene*

Nach Unterzeichnung der Agenda 21 in Rio de Janeiro durch den damals amtierenden Bundeskanzler haben sich die Kommunen mit der Veröffentlichung der deutschen Übersetzung der Agenda 21 zum ersten Mal mit dem Thema auseinandergesetzt.

Zusammenfassung

Durch das Setzen von Rahmenbedingungen durch die Bundesebene wurde versucht, den Handlungen nachgeordneter Ebenen eine Richtung zu geben, vor allem durch die nominelle Verankerung der Nachhaltigkeit im Grundgesetz, im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz sowie durch die Erarbeitung eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Es steht noch aus, wie und durch wen diese Prinzipien und Ziele letztendlich umgesetzt werden sollen.

Das Umweltbundesamt hat durch die Durchführung von Forschungsvorhaben und die Herausgabe eines Handbuches zusammen mit dem Bundesumweltministerium den deutschen Kommunen bei der Lokalen Agenda 21 durch fachliche Begleitung und Anleitung wichtige Impulse gegeben.

Wesentliche Impulse für die Erarbeitung Lokaler und Regionaler Agenden 21 gehen vom ExWoSt-Forschungsfeld „Städte der Zukunft“ sowie dem Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ aus. Gerade für die regionalen Agenden stellt dieser Wettbewerb eine wesentliche Initialzündung dar, die die Landkreise und die kleineren Städte und Gemeinden im Hinblick auf eine Lokale Agenda 21 motivieren kann.

Die Durchführung von Kongressen durch das BMU bietet die Chance, daß kommunale und nationale Akteure miteinander ins Gespräch kommen, ihre Handlungsmöglichkeiten austauschen und ihre Rolle im lokalen Agenda-21-Prozeß diskutieren.

Impulse der Länder und ihrer Institutionen

Auf einer Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder im Dezember 1994 wurde einhellig die Bedeutung der Agenda 21 für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit auch auf Landesebene hervorgehoben.³⁸ Darüber hinaus werden die Vernetzung, Unterstützung und Begleitung lokaler Agenda-21-Prozesse als Aufgaben angesehen, die die Länder aufgrund ihrer Stellung im Staatsaufbau für ihre Kommunen übernehmen können.

Dementsprechend ist in einer gemeinsamen Erklärung der Umweltministerkonferenz und der Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände (DST, DLT, DStGB) zur Lokalen Agenda 21 vom Mai 1998 die besondere Bedeutung der partnerschaftlichen Unterstützung der Kommunen durch die Länder festgehalten. Die Unterstützung der Kommunen soll „länderspezifisch u.a. durch

- Einrichtungen für den Informations- und Erfahrungsaustausch,
- die Bereitstellung von Informationen,
- methodische Hilfestellungen wie Leitfäden sowie
- Modellvorhaben

erfolgen“.³⁹

Informations- und Erfahrungsaustausch

Ein besonders wichtiges Instrument, um eine ausreichende Informationspolitik zur Erarbeitung von Lokalen Agenden zu gewährleisten, ist die Einrichtung landesbezogener Koordinierungs-, Organisations- bzw. Dokumentationsstellen.

Diese Stellen können beispielsweise die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesländer organisieren, aber auch unmittelbar als Ansprechpartner für die Kommunen bei Problemen und Hemmnissen vor Ort oder der Suche nach geeigneten Vorschlägen für konkrete Projekte und Organisationsfragen fungieren.

Derartige Einrichtungen werden im weitaus überwiegenden Teil der Länder von diesen getragen. Länder, die keine Koordinierungsstelle eingerichtet haben, verfügen statt dessen über landesweit agierende Initiativen oder Institutionen, die im Auftrag und in enger Abstimmung mit den Landesbehörden tätig sind und den Agenda-21-Prozeß begleiten.

Die Koordinationsstellen auf Landesebene haben sich inzwischen zu einem Arbeitskreis zusammengefunden, in dem Informationen und Erfahrungen über Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 ausgetauscht werden.

Für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen administrativen Stellen haben einige Länder interministerielle bzw. die Senatsabteilungen übergreifende Arbeitskreise eingerichtet.

Landesweit einberufene Runde Tische, Landesarbeitskreise, Zukunftsräte oder Netzwerke dienen dem Austausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

An einem länderübergreifenden Runden Tisch beteiligen sich die Länder Berlin und Brandenburg.

Für die Unterstützung der lokalen Agenda-21-Prozesse durch die Länder läßt sich - analog zu den Kommunen, in denen die Agenda-Büros häufig den Umweltämtern zugeordnet sind⁴⁰ - beobachten, daß in dem weitaus größten Teil der Länder die für lokale Agenda-21-Prozesse zuständigen Stellen bei den Umweltministerien der Länder oder ihnen nachgeordneten Institutionen angesiedelt sind.

Eine weitere Aufgabe sehen die Länder in der Bereitstellung von Informationen über Veröffentlichungen und Veranstaltungen.

*Veröffentlichungen
der Länder*

Die Veröffentlichungen, die auf Länderebene herausgegeben werden, umfassen eine große Bandbreite verschiedenster Formen, Inhalte und Anlässe. Zu den direkt von den Ländern publizierten Dokumenten zählen Pressemitteilungen, Veröffentlichungen sowie Leitfäden zur Lokalen Agenda 21.

Weitere Veröffentlichungen der Länder entstehen im Zusammenhang mit der begleitenden Dokumentation der Diskussions- und Erarbeitungsprozesse für Landesagenden.

Eine andere Möglichkeit, die fast alle Länder nutzen, um Informationen und Impulse an die Kommunen zu geben, besteht in der Dokumentation von Veranstaltungen, Workshops u.ä.m. Auch werden Informationsbroschüren mit Veranstaltungshinweisen, Hintergrundinformationen, Diskussionsbeiträgen und mit einem Überblick über den Stand der Agenden in den jeweiligen Ländern herausgegeben.

Die Publikationen der Länder stammen zum einen direkt von den zuständigen Stellen der Länder oder aber von landesweit aktiven Nichtregierungsorganisationen, die auf eigene Initiative oder auch im Auftrag des entsprechenden Landes Veröffentlichungen herausgeben.

Neben den herkömmlichen Printmedien nutzen viele Länder auch das Internet, um Informationen weiterzuleiten. Die meisten Länder haben im Internet über die Homepages der Landesregierungen bzw. der Ministerien 'Links' zu weiteren Internet-Seiten angelegt, die die unterschiedlichsten Informationen zur Lokalen Agenda 21 bereithalten. Beispielsweise finden sich im Internet Veranstaltungskalender, Hinweise auf Förderprogramme, Adressen und Ansprechpartner, Veröffentlichungen zur Lokalen Agenda 21 und Dokumente der jeweiligen Länder.

*Internet-Angebote
der Länder*

Veranstaltungen der Länder

Die Veranstaltungen der Länder zum Themenbereich Lokale Agenda 21 richten sich an sehr differenzierte Zielgruppen. Adressaten der Veranstaltungen sind zum einen Verwaltungsmitarbeiter/innen und Kommunalpolitiker/innen, zum anderen die Öffentlichkeit (Einzelpersonen, Wirtschaft, Initiativen, Vereine, Kirchen, Verbände u.a.).

Die von den Ländern durchgeführten Veranstaltungen können vier Kategorien oder Funktionen zugeordnet werden:

1. Erarbeitung einer Landesagenda

Hierunter fallen u.a. Auftaktveranstaltungen zur Initiierung eines Agenda-Prozesses auf Landesebene und Veranstaltungen wie Runde Tische und Arbeitsgruppen.

2. Anleitungen zur Entwicklung und Initiierung einer Lokalen Agenda 21

Hierzu zählen Fortbildungsmaßnahmen, die den kommunalen Verwaltungen und Gremien sowie den Akteuren vor Ort das notwendige Wissen über die theoretischen Zusammenhänge der Nachhaltigkeitskonzeption und der in der Agenda vorgeschlagenen Herangehensweise vermitteln, oder auch Moderatorenschulungen für Akteure in lokalen Agenda-21-Prozessen.

3. Informations- und Erfahrungsaustausch

Dem Erfahrungs- und Informationsaustausch dienen vorrangig Fachforen, Runde Tische, Workshops, Kongresse und ähnliches mehr (aber auch die zuvor beschriebenen Veranstaltungen für die Koordinationsstellen).

4. Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema

Gewinnspiele, Aufklärungskampagnen, Veranstaltungs- bzw. Aktionstage, die unter ein bestimmtes, die Lokale Agenda 21 betreffendes Thema gestellt sind, Ausstellungen u.ä.m. tragen zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Themen Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21 bei.

Zu einer weiteren Gruppe zählen internationale Konferenzen wie z.B. die Tagung „Business and Municipality - New Partnerships for the 21st Century“ in Bremen vom 13.-15. März 1997. Der Kongreß endete mit der Verabschiedung der „Bremer Erklärung“, die vom Land Bremen und einer Reihe nichtstaatlicher Organisationen vorbereitet worden war.

Die Bundesländer führen eine Reihe verschiedenster Modellprojekte und -programme mit und in ihren Kommunen durch. In diesen Modellvorhaben werden neue Ansätze und Maßnahmen einer Lokalen Agenda 21 ausprobiert.

Modellvorhaben

Exemplarisch für viele andere Modellprojekte, die in den Bundesländern durchgeführt werden, können hier nur einige ausgewählte aufgeführt werden, um einen Einblick in die Bandbreite der Aktivitäten zu geben:

- In Baden-Württemberg wurde in einem Modellprojekt mit den Kommunen Ulm, Kehl und Teningen das EG-Öko-Audit auf die Verhältnisse in den Kommunen angepaßt und erprobt. Der auf dieser Basis 1998 herausgegebene Leitfaden "Umweltmanagement für kommunale Verwaltungen" zeigt auf, wie der Ablauf eines kommunalen Öko-Audits für die Strukturierung einer Lokalen Agenda 21 genutzt werden kann.
- An dem Projekt "100 Haushalte auf neuen Wegen" nahmen über ein halbes Jahr hinweg Hamburger Familien teil. Ziel des Projektes war die Erprobung und Verbreitung umweltgerechter Haushaltsführung in den Bereichen Energie, Trinkwasser, Ernährung, Abfall und Mobilität. Das Projekt wurde gemeinsam mit einer großen Anzahl von Kooperationspartnern durchgeführt (ein vergleichbares Projekt existiert auch in Schleswig-Holstein).
- Die "BingoLotterie" in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein ist eine Umweltlotterie, deren Erlöse in Umwelt- und Entwicklungsprojekte und somit auch in lokale Agenda-21-Projekte fließen (z.B. das Agenda 21-Archiv für Niedersachsen des Landesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz Niedersachsen e.V.).
- Aktion "Die Grüne Hausnummer" im Saarland: Hauseigentümer, die beim Bau oder der Sanierung eines Wohngebäudes ökologische Komponenten verwendet haben und umweltschonend vorgegangen sind, werden mit der Grünen Hausnummer ausgezeichnet.
- In Sachsen werden am Beispiel der "Ökologischen Modellstadt Taucha" bis zum Jahr 2005 Möglichkeiten und Wege einer nachhaltigen Stadtentwicklung erprobt. Das Vorhaben zielt auf die frühzeitige Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange in kommunalen Planungen und Entscheidungen.

Weitere Aktivitäten

- In diese Sparte gehört beispielsweise der "Tag der Umweltpartnerschaft"⁴¹ in Rheinland-Pfalz, an dem in einem kongressartigen Forum alle an der Umwelt-, Gesundheits- und Nachhaltigkeitserziehung interessierten Schulen, Dienststellen, Verbände, Unternehmen usw. teilnehmen konnten.
- Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt in Mecklenburg-Vorpommern hat im März 1998 eine Umfrage zum Stand der Umsetzung der Agenda in den Städten und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns durchgeführt. Neben dem Erkenntnisgewinn kann eine Befragung stets auch als Initial für den Start eines Agenda-Prozesses in Gemeinden wirken, sofern noch keine Agenda-21-Aktivitäten bestehen.

Fördermittel und -programme

Die finanzielle Unterstützung von Landkreisen, Städten und Gemeinden über Fördermittel leistet einen zentralen Beitrag der Länder zur Initiierung lokaler Agenda-21-Prozesse in den Kommunen. Auch hier sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit exemplarisch einzelne Förderprogramme dargestellt werden, die einen Einblick in die vorhandene Vielfalt geben. Die Vielfalt erstreckt sich dabei von einer pauschalen Zuweisung je Einwohner über projekt- oder prozeßorientierte Förderungen bis zur besonderen Förderung von kleineren Städten und Gemeinden oder besonderen Zielgruppen.

- Bayern hat im Rahmen seiner Lokale-Agenda-21-Förderung ein spezielles Programm für Öko-Audit in Kommunen aufgebaut.
- Das Land Berlin fördert insgesamt 48 Lokale-Agenda-21-Koordinatoren, von denen je 2 in den 23 Berliner Bezirken und 2 auf Landesebene tätig sind.
- Hessen hat im Haushalt 1998/1999 rund 5,2 Mio. DM Fördermittel eingeplant, mit denen Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und für die Gestaltung des Konsultationsprozesses im Rahmen der Lokalen Agenda 21 finanziell unterstützt werden sollen.
- In Nordrhein-Westfalen werden über das Gemeindefinanzierungsgesetz den Gemeinden pauschal 0,50 DM pro Einwohner für Maßnahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt, die auch in lokale Agenda-21-Projekte fließen können.
- Im Saarland werden beispielsweise im Rahmen der "Förderprogramme für nachhaltiges Handeln und Wirtschaften" Maßnahmen zur Umstellung vom konventionellen auf den Bio-Landbau gefördert.
- In Thüringen wird die "Umsetzung der Agenda 21 in Thüringen unter Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen" gefördert.

Das Engagement und der Einsatz der Länder für eigene Landesagenden, aber auch für die Unterstützung der Kommunen bei der Lokalen Agenda 21, nimmt stetig zu.

Fast alle Länder verfügen über eine zentrale Stelle zur Koordination von Agenda-21-Aktivitäten und zur Weitergabe von Informationen an Kommunen und andere Akteure.

Eine Vielzahl von Ländern hat mittlerweile Förderprogramme zur Unterstützung Lokaler Agenden 21 in den Kommunen aufgelegt. Dabei werden je nach Land sowohl konkrete Einzelmaßnahmen und Projekte unterstützt als auch der Entwicklungsprozeß einer Lokalen Agenda 21.

Zusammenfassung

In Kooperation mit dem BMU haben die kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Landkreistag (DLT) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) die beiden Kongresse „Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen – Lokale Agenda 21“ im Juni 1998 in Bonn und „Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen - Lokale Agenda 21 und Beteiligung der Wirtschaft“ im März 1999 in Leipzig veranstaltet.

Impulse der kommunalen Spitzenverbände

Gemeinsame Aktivitäten

Anläßlich des Berliner Klimagipfels 1995 veröffentlichte der DST seinen Leitfaden „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine Lokale Agenda 21“, die den Städten eine strukturierte und systematische Vor-Ort-Hilfe als Material für örtliche Diskussionen und konkrete Aktivitäten bietet.⁴²

Deutscher Städtetag (DST)

Des weiteren haben sich die DST-Ausschüsse für Frauen, für Umwelt und für Bau mit dem Thema Lokale Agenda 21 beschäftigt.

Der DST hat in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) jeweils im Frühjahr 1996 und 1997 Umfragen in den Mitgliedsstädten des DST durchgeführt, die den Stand der lokalen Agenda 21-Prozesse sowie deren Entwicklung im Verlauf der Jahre in den DST-Mitgliedsstädten dokumentieren.⁴³ Im Frühjahr 1999 soll die 3. Erhebung erfolgen.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Neben den oben genannten Veröffentlichungen hat der DST in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) jeweils im April 1996, 1997 und 1998 Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch für die 277 Mitgliedsstädte des DST durchgeführt.

Der Niedersächsische Städtetag und die EXPO 2000 GmbH haben das Difu 1997 beauftragt, einen Handlungsleitfaden „Lokale Agenda 21: Kommunen aktiv für die Zukunft“⁴⁴ zu erarbeiten.

Niedersächsischer Städtetag (NST)

<i>Deutscher Landkreistag (DLT)</i>	Der DLT informiert die Landkreise kontinuierlich über die lokalen Agenda 21-Prozesse. Einzelne Landesverbände veranstalten zudem Erfahrungsaustausche.
<i>Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)</i>	Der DStGB hat in Kooperation mit der Kommunalen UmweltAktion (U.A.N.) für die Handlungsfelder Klimaschutz und Naturschutz eine Sammlung guter Praxisbeispiele als Ideenbörse veröffentlicht. ⁴⁵
<i>Koordination für die Lokale Agenda 21</i>	Die kommunalen Spitzenverbände stehen ihren Mitgliedsstädten und -gemeinden in Fragen der Lokalen Agenda 21 beratend zur Seite, eine Koordinationsfunktion wird nicht übernommen.
<i>Zusammenfassung</i>	Die kommunalen Spitzenverbände vermitteln als Vertreter ihrer Mitglieder die Wünsche und Forderungen der Kommunen an die Bundes- und Landesregierungen. Weiterhin verstehen sie sich als Forum für den Erfahrungsaustausch ihrer Mitgliedskommunen auch für das Themenfeld Lokale Agenda 21 und kommen diesem Anliegen durch entsprechende Veranstaltungen nach. Die Darstellung guter Praxisbeispiele stellt für die Kommunen einen wichtigen Ideenpool und Impulsgeber zur Gestaltung eigener Projekte bereit. Die Veröffentlichung von Best-Practice-Projekten durch den DStGB ist daher ein wichtiges Instrument zur Unterstützung lokaler Agenda-21-Prozesse.
Impulse sonstiger Kräfte	In Deutschland existiert eine große Vielfalt bei den Nichtregierungsorganisationen (NRO). Sie engagieren sich in allen denkbaren Themen- und Handlungsbereichen und unterscheiden sich stark in ihrer Größe, Rechtsform, Organisationsstruktur sowie personeller und finanzieller Ausstattung.
<i>Nichtregierungsorganisationen (NRO)</i>	Eine wesentliche Neuerung der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro stellte die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen an den Diskussionen und der Formulierung des Abschlußdokumentes dar. Die deutschen NRO haben sich aktiv daran beteiligt und sind somit schon weit im Vorfeld der Agenda 21 zu diesem Themenkomplex tätig geworden. Die NRO engagieren sich auf allen politischen Ebenen, wobei nicht alle lokal aktiven NRO über regional-, landes- oder bundesweite Dachorganisationen verfügen und sich nicht alle auch für die lokale Ebene interessieren. Es sind auch nicht alle NRO zur Agenda 21 oder Lokalen Agenda 21 aktiv, auch nicht aus dem umwelt- und entwicklungspolitischen Bereich. Auf der kommunalen Ebene allerdings ist das vorhandene Spektrum besonders breit, so finden sich insbesondere Aktivitäten bei Umwelt- und Nord-

Süd-Gruppen, bei menschenrechts-, frauen- und jugendpolitischen Initiativen sowie bei kirchlichen Organisationen.⁴⁶ Festzustellen ist aber, daß neben den kommunalen Verwaltungen die NRO auf lokaler Ebene die aktivsten Impulsgeber und Motoren in lokalen Agenda-21-Prozessen sind.

Im nachfolgenden kann nicht auf die Inputs einzelner NRO auf lokaler Ebene eingegangen werden, deshalb sollen nur die wichtigsten übergreifenden Impulse ohne Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro haben sich eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen aus dem Umwelt- und Entwicklungsbe-
reich⁴⁷ zusammengefunden und das Forum für Umwelt und Entwicklung gegründet. Die Aufgaben dieses Forums bestehen in der Vernetzung der Akteure und ihrer Aktivitäten, in der Information der Öffentlichkeit über Nachhaltige Entwicklung und Lokale Agenda 21 in Deutschland sowie internationale Tendenzen. Dazu werden z.B. vierteljährliche Rundbriefe herausgegeben⁴⁸, und es ist auch ein Leitfaden⁴⁹ erschienen. Darüber hinaus tagen regelmäßig thematische Arbeitsgruppen, die eine Plattform für die Diskussionen zwischen den Mitglieds-NRO des Forums darstellen.

Forum Umwelt & Entwicklung

Das Zentrum für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE) wurde 1995 in Bonn gegründet, um Kommunen und Nichtregierungsorganisationen bei Fragen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zu beraten, zu unterstützen und die Zahl der aktiven Gemeinden zu erhöhen. Mit den alle 2 Jahre stattfindenden Bundeskongressen bietet es engagierten Kommunen und allen Interessierten eine wichtige Plattform zur Diskussion um Entwicklungszusammenarbeit und Lokale Agenda 21. Darüber hinaus werden mit dem monatlich erscheinenden Informationsdienst und den Merkblättern umfangreiche Informationen für eine kommunale Nord-Süd-Arbeit angeboten. Neben dem ZKE besteht mit der Kommunalen Nord-Süd-Initiative (KNSI)⁵⁰ seit 1994 eine nationale Plattform des weltweiten Netzwerks von Towns & Development, das mit der Charta von Berlin vom Oktober 1992 das Thema Agenda 21 aufgegriffen hat und ein Netzwerk für lokal verwurzelte Entwicklungszusammenarbeit aufbaut.

*ZKE /
Towns &
Development*

Den Themenbereich „Frauen und Lokale Agenda 21“ hat sich insbesondere das Life - FrauenUmweltNetzwerk auf die Fahnen geschrieben. Alle zwei Monate erscheint das FUN-Info. Darüber hinaus werden Veranstaltungen durchgeführt sowie lokale und internationale Modellprojekte organisiert.

*Life-FrauenUmwelt
Netzwerk*

*Deutsche
Bundesstiftung
Umwelt*

Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt hat in ihren aktuellen Förderleitlinien im Förderbereich „Umweltbildung“ das Programm „Bildung für Nachhaltigkeit“ aufgeführt, mit dem Projekte gefördert werden, die sich am Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung orientieren und auf Lokale Agenda 21 und Umweltbildung ausgerichtet sind. Darüber hinaus fördert die Bundesstiftung Umwelt in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) mit dem Projekt „TAT-Orte. Gemeinden im ökologischen Wettbewerb“ in den neuen Bundesländern bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern einen Wettbewerb, bei dem die Themenintegration und die Beteiligung der Bevölkerung bei der Prämierung eine große Rolle spielen. In diesem Zusammenhang werden auch Fachtagungen zur Lokalen Agenda 21 durchgeführt.

Auch andere Stiftungen und Akademien entdecken das Thema Lokale Agenda 21 zunehmend für sich. Hier werden in erster Linie Tagungen durchgeführt, die sich aktuellen oder organisationsnahen Themen widmen.

*Deutsche
Umwelthilfe*

Beim Wettbewerb um die „Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz“, eines von der Deutschen Umwelthilfe durchgeführten bundesweiten Wettbewerbs, stellten die Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 ebenfalls einen von zehn Schwerpunkten dar.⁵¹

*Internationale
Netzwerke und
Kampagnen*

Wichtige Impulse für eine nachhaltige Entwicklung in den Kommunen gehen auch von kommunalen Selbstverpflichtungen durch Beitritte zu internationalen Netzwerken und Kampagnen aus. Zu nennen sind hier das Klimabündnis der europäischen Städte mit den indigenen Völkern⁵² mit der Verpflichtung, Treibhausgas-Emissionen zu verringern und z.B. auf die Verwendung von tropischen Hölzern zu verzichten. Zum anderen verpflichten sich die Unterzeichner der Charta von Aalborg⁵³ „einen lokalen Agenda-21-Prozeß in ihren Kommunen zu initiieren und zu fördern. Dabei sind eine ganze Reihe selbstaufgestellter Kriterien und Bedingungen zu erfüllen, auf die sich die Unterzeichner geeinigt haben. Im Lissaboner Aktionsplan⁵⁴ wurde die Charta von Aalborg weiterentwickelt.

*Internationaler Rat
für kommunale
Umweltinitiativen
(ICLEI)*

Auch durch die Teilnahme an den vom Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen koordinierten Kampagnen zum Klimaschutz und zur Lokalen Agenda 21 verpflichten sich Kommunen zu meßbaren Reduktionszielen, zur Ausrichtung ihrer Aktivitäten an sogenannten „Meilensteinen“ sowie zur Einhaltung bestimmter Berichtsmechanismen. Hilfestellung bei der Lokalen Agenda 21 erhalten deutsche Kommunen von dem in Deutschland angesiedelten Europasekretariat des Rates. Dieses stellt bereits seit der Rio-Konferenz Informationen und Anleitung zur Lokalen

Agenda 21 zur Verfügung, führt Forschungsprojekte mit Städten durch und veranstaltet Fortbildungen und Konferenzen.

Aufgrund der Quantität, der Qualität und der Vielfalt der Beteiligung und der (Diskussions-) Beiträge der NRO für lokale Agenda-21-Prozesse spielen diese eine bedeutende Rolle zur Unterstützung lokaler Nachhaltigkeitsstrategien. Die große Bedeutung der NRO kommt auch in Kapitel 27 „Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen – Partner für eine nachhaltige Entwicklung“ der Agenda 21 zum Ausdruck.

Zusammenfassung

2.1.3. Deutsche Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Kaum ein anderer Begriff hat in den letzten Jahren eine derart inflationäre Verwendung erfahren und wurde in derart viele kontextuale Beziehungen gebracht wie der Begriff der Nachhaltigkeit. Unabhängig von den z.B. von der Bundesebene verwendeten Definitionen setzen die Kommunen den Begriff Nachhaltigkeit in der täglichen Praxis oftmals als im Sinne von *umfassend, grundlegend, auf längere Zeit hin ausgerichtet* und z.T. auch mit der Bedeutung von *irreversibel* in der Sprache ein.

Nachhaltigkeit

In den deutschen Kommunen wird der Begriff der Nachhaltigkeit zumeist als Oberbegriff für eine Reihe verschiedener Merkmale oder Anforderungen an eine Lokale Agenda 21, aber auch an einzelne Handlungsfelder (z.B. nachhaltige Stadtentwicklung) benutzt.

Die ursprünglich in der Forstwirtschaft verwendete Definition von Nachhaltigkeit, die die Neubildungsrate von Naturgütern als zentrales Charakteristikum einführte, macht im modernen Verständnis von Nachhaltigkeit in den deutschen Städten und Gemeinden nur noch eine Facette unter anderen aus.

Neben dem Stichwort der Ressourcenschonung, das vorrangig auf natürliche Ressourcen bezogen wird und der ursprünglichen Definition entspricht, fallen darüber hinaus immer wieder die Stichwörter Themenintegration, Partizipation, Vorsorge- bzw. Zukunftsorientierung.

Diese Begriffe werden auch in der Agenda 21, dem Abschlußdokument der Rio-Konferenz, in den Kontext von Nachhaltigkeit gesetzt, indem die genannten Stichwörter hier als Grundlage und Bedingung einer Nachhaltigen Entwicklung bestimmt werden.

Integration von Themen

Seltener wird der Begriff der Nachhaltigkeit mit den Begriffen Nachhaltigkeitsindikatoren und Leitbilddiskussionen in Verbindung gebracht.

Die Notwendigkeit der Integration von Themen als Qualitätsanforderung an eine Lokale Agenda 21 wird in den deutschen Kommunen allgemein geteilt. Gerade diese Integration verschiedener Handlungsfelder und Politikbereiche erweist sich in der Praxis jedoch als schwerer umsetzbar als in der Theorie postuliert.

Wohl als Konsequenz aus dem starken Engagement umweltbewegter Gruppen im Agenda-Prozeß und der häufig vorzufindenden Verortung der zuständigen Ansprechpartner für Lokale Agenda in den kommunalen Umweltämtern⁵⁵ bildet der Bereich Ökologie bei der Mehrzahl der Kommunen häufig den kommunalen Agenda 21-Handlungsschwerpunkt.⁵⁶ Das Spektrum der gewählten Schwerpunktthemen umfaßt die gesamten Aufgabenbereiche des Umweltschutzes – ergänzt um planerische Themen –, wobei der Klimaschutz eine eindeutige Spitzenrolle übernimmt.

Es zeichnet sich jedoch ab, daß die Handlungsfelder Ökonomie und Soziales allmählich an Relevanz in lokalen Agenda-21-Prozessen gewinnen. Dies drückt sich beispielsweise durch die angestrebte Einbindung von Industrie und Gewerbe aus. Zudem rücken bestimmte Zielgruppen, wie z.B. Kinder und Jugendliche, verstärkt in das Blickfeld der Diskussion.

Die zunehmende Bedeutung ökonomischer und sozialer Aspekte wird auch dadurch deutlich, daß in den Kommunalverwaltungen neben den Umwelt- und Planungsämtern vermehrt die Wirtschafts- und Sozialämter in den Prozeß eingebunden sind.

Die Umsetzung der Themenintegration versuchen die meisten Kommunen über eine breite Palette von Themen im Dialogprozeß zu gewährleisten. Dabei greifen die Integration gesellschaftlicher Gruppen und die Themenintegration ineinander über, so daß sich diese beiden Aspekte gegenseitig fördern.

Der Ansatz, den viele Kommunen in der Praxis verfolgen, zielt auf die wechselseitige Beeinflussung verschiedener Gruppen und Akteure. Ein breites Spektrum von Vereinen, Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen bedingt eine Vielzahl verschiedener Ansichten, Interessen und Ziele. Wenn alle ihre Anregungen einbringen, werden aufgrund der differenzierten „Herkunft“ der Akteure alle Handlungsfelder der Nachhaltigkeitskonzeption (Ökologie, Ökonomie, Soziales, Globales) in den Prozeß eingebracht. Diese Heterogenität der Zusammensetzung der Arbeitskreise, Foren, etc. soll die Integration der Themen gewährleisten. In den Kommunen wird daher eine Vielzahl unterschiedlicher thematischer Arbeitskreise angeboten.

Es muß jedoch festgehalten werden, daß die Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Folgen häufig selbstverständlicher Bestandteil ökologischer Projekte ist. Die Beachtung der ökologischen Auswirkungen ökonomischer und sozialer Projekte ist dagegen oftmals nur gering ausgeprägt.

Partizipation und Integration gesellschaftlicher Gruppen werden in den deutschen Kommunen als wichtige Aspekte einer Lokalen Agenda erkannt und zum Teil sogar als *das* Charakteristikum einer Lokalen Agenda 21 angesehen.

Integration gesellschaftlicher Kräfte

Die Initiative für die Einleitung eines Konsultations- und Partizipationsprozesses zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 kommt in den deutschen Kommunen sowohl von den kommunalen Verwaltungen als auch aus dem Bereich der Bürgerinitiativen, Gruppen und Nichtregierungsorganisationen.

In den Städten, die sich (seit längerem) in einem Konsultationsprozeß befinden, sind zum Zeitpunkt der Untersuchung überwiegend die „wichtigsten“ kommunalen Akteure und gesellschaftlichen Gruppen in einem Agenda-Forum oder einem Lenkungskreis o.ä. vertreten. Diese Foren wie auch die Arbeitskreise sind zumeist öffentlich.

Die regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Lokale Agenda wird in den deutschen Kommunen als wichtige Aufgabe angesehen. Berichte über den lokalen Agenda-Prozeß und seine Arbeitskreise werden dabei im Rahmen einer breitangelegten Öffentlichkeitsarbeit (z.B. über die Lokalzeitungen oder auch über spezielle Faltblätter) sowie in gezielten, direkten persönlichen Gesprächen übermittelt. Die Bevölkerung kann so kontinuierlich über Ziele, Inhalte und Fortgang der Lokalen Agenda 21 informiert werden.

Als klassische Beteiligungsformen lokaler Agenda-21-Prozesse in deutschen Kommunen gelten die Durchführung von Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Runde Tische, Bürgerforen und begleitende Arbeitsgruppen.

Ein zunehmend eingesetztes Instrument zur Beteiligung der Bevölkerung stellt die Zukunftswerkstatt dar. Die Möglichkeit wird erkannt, mit diesem Instrument die Phantasie und das kreative Potential der Bevölkerung zur Entwicklung zielgruppenspezifischer und lokaler Lösungen heranzuziehen.

Grundsätzlich werden in den Kommunen zwei verschiedene Wege zu einer Ausweitung des Konsultationsprozesses im Sinne einer weiteren Integration neuer Akteure verfolgt: zum einen eine projektorientierte und zum anderen eine themenorientierte Integration:

- Die projektorientierte Integration der Bürgerinnen und Bürger findet vorrangig in Verbindung mit (räumlich) kleinteiligen Projekten Anwendung, die auf die direkte Betroffenheit und den unmittelbaren Bezug der Menschen zu einem Projekt oder einer kommunalpolitischen Fragestellung bauen. Hier liegt die Beobachtung zugrunde, daß sich Menschen bei unmittelbarer Betroffenheit wie auch bei dem Überlassen von Selbstverantwortung eher engagieren und zur Mitarbeit motivieren lassen.
- Viele Kommunen versuchen über eine möglichst große thematische Bandbreite der in den Arbeitskreisen besetzten Inhalte viele verschiedene einzelne Menschen, Initiativen und gesellschaftliche Gruppen für den Agenda-Prozeß zu interessieren. Dies kann sowohl mittels „Querschnittsthemen“ (z.B. Arbeit oder Lebensstile) als auch über zielgruppenspezifische Arbeitskreise (Frauen, Kinder & Jugendliche, Migration/Ausländische Menschen) erreicht werden.

Als beteiligte Akteure werden häufig Initiativen aus der Umwelt- und Eine Welt-Bewegung, (Selbsthilfe-) Gruppen, Vereine, soziale Einrichtungen, Kirchen, Parteien, VHS, Bildungseinrichtungen, IHK und Handwerkskammer und andere genannt.

Schwierig gestaltet sich jedoch die Einbindung sozial stark benachteiligter Gruppen wie Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. Diese lassen sich bisher nur selten vertieft in den Konsultationsprozeß integrieren.

Bei der Frage nach im lokalen Agenda-21-Prozeß für kommunalpolitische Belange neu hinzugewonnenen bzw. neu in Erscheinung getretenen Akteuren werden oftmals die Wirtschaft (zumeist die Kammern aber auch einzelne Unternehmen vor Ort) sowie unorganisierte, zum Engagement motivierte Bürgerinnen und Bürger erwähnt.

Langfristigkeit

Langfristigkeit wird relativ übereinstimmend als ein Merkmal der Lokalen Agenda 21 gesehen. Ebenso wenig wird die Relevanz dieses Kriteriums für eine Nachhaltige Entwicklung bezweifelt. Kritisch betrachtet wird jedoch, daß in der „traditionellen“ Kommunalpolitik und Verwaltung Langfristigkeit und an nachfolgenden Generationen orientiertes Denken z.T. noch nicht als Orientierungsmaßstäbe eingedrungen sind, sondern stattdessen die Anlehnung an vier- oder fünfjährige Wahlperioden vorherrschend ist.

Im Agenda-Prozeß und seinen Maßnahmen und Projekten stellt sich zuweilen das Problem der Operationalisierung der Bedeutung von Langfristigkeit für die Kommune und ihre Lokale Agenda.

Kommunen, die Leitbilder aufgestellt haben oder aufstellen wollen, verbinden damit häufig die Absicht, für einen längeren Zeit-

raum einen abgestimmten Handlungsrahmen vorzugeben. Diese Vorgehensweise wird als geeignetes Instrument angesehen, um kommunales Handeln auf die Beachtung langfristig vorsorgender Politik auszurichten.

Erst wenige Kommunen befinden sich in einem Diskussionsprozeß über Nachhaltigkeitsindikatoren oder planen, einen solchen zu beginnen. Damit einhergehend befassen sie sich auch mit zeitlichen Perspektiven für die Zielerreichung. Dabei werden Indikatoren neu operationalisiert oder bereits bestehende an das Konzept der Nachhaltigkeit angepaßt bzw. übernommen wie beispielsweise bestehende Umweltqualitätsziele.

Die Mehrheit der deutschen Kommunen betrachtet es als ein Ziel, einen kommunalen Beitrag zur globalen Zukunftsbeständigkeit zu leisten.

Globale Dimension

Die Maßnahmen zur Umsetzung dieses Ziels bestehen für die Kommunen vor allem in Aktivitäten im Bereich Klimaschutz, der ein wesentlicher Schwerpunkt lokaler Agenda-21-Prozesse ist. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß viele deutsche Städte Mitglied im Klimabündnis sind. Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen gibt es jedoch häufig länger als lokale Agenda-21-Aktivitäten und wurden dann zu Beginn des lokalen Agenda-21-Prozesses darunter subsumiert. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, daß im Gegensatz zu den anderen Themenfeldern zum Klimaschutz konkrete von der Bundesregierung formulierte Ziele sowie umfassende Handlungsanleitungen existieren. Andererseits wurden die Aktivitäten zum Klimaschutz auch durch die laufenden lokalen Agenda-Prozesse vorangetrieben. Darüber hinaus ist der Handlungsspielraum in diesem Themenfeld sowohl bei der öffentlichen Hand, als auch bei Betrieben und privaten Haushalten sehr breit.

Die Intensität der Auseinandersetzung mit dem Themenbereich „Globales“ wie auch dessen Stellenwert im lokalen Agenda-21-Prozeß ist in den deutschen Kommunen sehr unterschiedlich ausgeprägt.

In der Regel spielen nur in größeren deutschen Städten (>50.000 Einwohner) neben dem Klimaschutz weitere globale Aspekte eine Rolle. Dort wird z.B. in Arbeitskreisen oder Fachforen unter Titeln wie „Eine Welt“ oder „Entwicklungszusammenarbeit“ inhaltlich diskutiert und gearbeitet.

Ein üblicher Weg, dieses Thema anzugehen, ist das Engagement für die Verwendung fair gehandelter Produkte in den kommunalen Einrichtungen (z.B. in der Kantine) und für ein größeres Angebot dieser fair-trade-Waren in den örtlichen Geschäften.

Das Handlungsfeld Globales wurde zudem durch den Abschluß zahlreicher Städtepartnerschaften auch mit Kommunen in den sog. Entwicklungsländern seit den achtziger Jahren und seit den neunziger Jahren auch mit Kommunen in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu einem Teilbereich kommunaler Politik.

In diesem Zusammenhang bieten sich (Informations-) Austausche mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Partnerstädten an. Einige Kommunen betreiben sogar eine gezielte Förderung von Entwicklungsprojekten zumeist in ihren Partnerstädten im Ausland.

Generell scheint der Themenbereich Globales auf der Maßnahmenebene vor Ort jedoch eher schwer umsetzbar.

Verbindlichkeit

Die deutschen Kommunen sehen die Beschlußfassung über eine Lokale Agenda 21 als wichtige Maßnahme an.

Die Beschlußfassungen nehmen häufig Bezug auf die Charta von Aalborg, die oftmals zugleich unterzeichnet wird, wodurch sich die jeweilige Kommune zu deren Zielen bekennt. Weitere häufig vorzufindende Punkte in den Beschlußfassungen verpflichten die Kommune auf die Durchführung eines Konsultationsprozesses bzw. deren Fortführung.

Zum Teil wird in den Beschlußfassungen über die Einrichtung einer Koordinierungsstelle in der Verwaltung oder eines externen Agenda-Büros entschieden.

Die Beschlußfassung kann als ein Kriterium für die Bestimmung der Verbindlichkeit dienen, mit der der lokale Agenda-21-Prozeß in einer Kommune betrieben wird. Dennoch ist gerade „Verbindlichkeit“ als Bestandteil der Erfolgsbedingungen einer Lokalen Agenda 21 äußerst schwer zu bestimmen.

Ein Problem besteht darin, daß Projektideen, die durch lokale Agenda-21-Prozesse entwickelt werden, nur als Vorschläge an Politik und Verwaltung verstanden werden können. Die letztendliche Entscheidung, ob Vorhaben, die in der Verantwortung und Zuständigkeit der Verwaltung liegen, umgesetzt werden können, verbleibt aber grundsätzlich beim Rat. Die Verwaltung muß dazu die Vorhaben auf ihre rechtliche Zulässigkeit prüfen, die ökonomischen Rahmenbedingungen in der Kommune berücksichtigen und Prioritäten festlegen.

Eine weitere Schwierigkeit, die die Kommunen nennen, besteht in der Umsetzung nachhaltiger Entscheidungsstrukturen und -prinzipien innerhalb der Verwaltungen. Solange sich nicht alle Ämter an lokalen Agenda-21-Prozessen aktiv beteiligen und es an der verwaltungsinternen Kommunikation und Kooperation mangelt, wird konstatiert, daß eine nachhaltige Entwicklung nicht effektiv vorangetrieben werden kann.

Insgesamt wird für die Qualitätsanforderung „Verbindlichkeit“ dringender Handlungsbedarf festgestellt. Durch die Festsetzung und Anwendung von Indikatoren kann die Verbindlichkeit der lokalen Agenda-21-Prozesse erhöht werden, weshalb die Kommunen zunehmend in diese Richtung agieren.

Es besteht Übereinstimmung darin, daß lokal relevante Themen Gegenstand der lokalen Agenda-21-Prozesse sind.

Relevanz

Sehr unterschiedliche Erfahrungen existieren jedoch in den deutschen Kommunen hinsichtlich der Möglichkeit, im Rahmen der Lokalen Agenda 21 zu Lösungen in schwierigen, komplexen Fragestellungen mit hohem Konfliktpotential beizutragen.

Übereinstimmend wird in den Kommunen konstatiert, daß sich Projekte mit wenig strittigen Themen oder für kleinteilige Einheiten zumeist erfolgreich realisieren lassen. Tendenziell werden im Zuge einer Konfliktvermeidungsstrategie bevorzugt die Projekte angegangen, die eine Win-Win-Lösung versprechen.

Beim Umgang mit sog. Reizthemen differieren hingegen die Erfahrungen. Die meisten deutschen Kommunen, die bereits seit längerem mit vorhandenen, aber ungelösten komplexen Problemen und Konflikten in der Kommune kämpfen, wollten den neu initiierten Agenda-Konsultationsprozeß nicht von vornherein zu sehr mit „Altem“ belasten und klammerten deswegen diese „Reizthemen“ aus dem lokalen Agenda-21-Prozeß bewußt oder unbewußt aus. Hier beschränken sich die Themen auf wenig konfliktträchtige Bereiche.

In einigen wenigen Kommunen, die die Bearbeitung konfliktbelasteter Themen im lokalen Agenda-21-Prozeß nicht scheuten, konnten der Diskussion über diese „alten Themen“ neue Impulse vermittelt werden, woraus sich dann auch Lösungen ergaben. Entscheidenden Beitrag leistete hier die Erkenntnis, daß ein Konsens notwendig ist, und die Bereitschaft, einen neuen Kommunikationsstil einzuführen. Diese wesentlichen Elemente von lokalen Agenda-21-Prozessen haben hier also dazu beigetragen, schwelende Konflikte zu einem guten Ende zu bringen.

Diese beiden Pole zeigen auf, daß die Relevanz, die der Lokalen Agenda 21 für die Politik in den deutschen Kommunen zugeschrieben werden kann, sehr unterschiedlich ausfällt.

Kaum eine Kommune hat bisher umfassende Zieloperationalisierungen, Zielindikatoren oder Zeitpunkte für die Zielerreichung aufgestellt. Wie sich im Rahmen eines Difu-Seminars des „Forum Stadtökologie“ im Februar 1999 zeigte, werden zwar in vielen Kommunen Daten zu den verschiedensten Bereichen gesammelt und Statistiken erstellt, eine Verknüpfung des gewonnenen Daten-

Meßbarkeit

materials mit dem Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung und seinen Implikationen fällt hingegen oftmals schwer.

Einige Kommunen haben jedoch Umweltqualitätsziele oder im Rahmen des Klimaschutzes CO₂-Reduktionsziele formuliert.

Viele Konsultationsprozesse deutscher Kommunen nehmen die Erarbeitung von Zielformulierungen und meßbaren Zielindikatoren auf. Dies wird zum einen in Foren und Arbeitskreisen unter Leitbilddiskussionen mitbehandelt, zum anderen werden Arbeitskreise explizit für die Ausarbeitung von Zielindikatoren ins Leben gerufen.

Handlungsorientiertheit

Ziel des Konsultationsprozesses ist projektorientiertes Umsetzen, das in einem vorherigen Diskussionsprozeß ausgehandelt worden ist. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens über Zielrichtung und Inhalte von Projekten kann die spätere Umsetzungsfähigkeit gemeinsam erarbeiteter Projekte und Maßnahmen wesentlich erleichtern und beschleunigen, ist jedoch nicht notwendigerweise deren Voraussetzung.

In einigen Kommunen, die bereits am Anfang ihres Agenda-Prozesses das Hauptgewicht auf die Umsetzung von Maßnahmen legten, wurde teilweise nachträglich ein Defizit auf der theoretisch-inhaltlichen Ebene bemängelt. Diese Kommunen streben nun eine Stärkung des Konsultationsprozesses gerade im Hinblick auf Leitbilddiskussion und die Entwicklung von Visionen an.

Erfolgsorientierung

Wie unter dem Stichwort „Meßbarkeit“ geschildert, haben die wenigsten Kommunen bisher Indikatoren und meßbare Zielformulierungen aufgestellt. Aufgrund fehlender Indikatoren und schwieriger Meßprobleme können Ursache-Wirkungszusammenhänge und auch Erfolge zum Teil nur schwer vermittelt werden.

Die Erfolgsorientierung ist aber der wesentliche Motor für kommunales Handeln und somit auch für lokale Agenda-21-Prozesse. Um diese Erfolge feststellen zu können, streben immer mehr Kommunen die Aufstellung von Indikatoren an.

Positive Wirkungen werden vor allem hinsichtlich der sozialen Aspekte des Prozesses erhofft. In diesem Kontext werden bisher fast ausschließlich Verbesserungen auf der Ebene der Partizipation und der Kommunikation genannt: höhere Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, Potentiale zur Integration noch unbeteiligter gesellschaftlicher Gruppen und damit einhergehend eine Ausweitung des Spektrums der beteiligten Akteure, Förderung des Gemeinnsinns durch aktive Beteiligung und Engagement, besseres „gesellschaftliches Klima“ in der Kommune durch höhere Kommunikationsdichte und intensivere Kooperation.

Für das Themenfeld Ökonomie werden nur wenige Verbesserungen angegeben: bessere Betreuung potentieller Investoren, effektiverer Mitteleinsatz zur Zielerreichung, Orientierung auf regionale Produkte, ökologische Aspekte bei der Gewerbepark-Gestaltung.

Als Mittel zum Zweck ökologischer Verbesserungen fielen die Begriffe Flächenentsiegelung, Renaturierungsmaßnahmen, Bewußtseinsförderung für Umweltprobleme, Förderung eines umweltbewußten Handelns usw.

Lokale Agenda-21-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland sind insbesondere durch eine Vielfalt unterschiedlicher Ansätze und Vorgehensweisen gekennzeichnet. Diese Vielfalt besteht sowohl in der Herangehensweise und in der Schrittabfolge des Prozesses, in der Einordnung in kommunale Politikabläufe und auch im Verständnis der Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21.

Zusammenfassung

Abschließend sollen die zentralen Aspekte der Qualitätsanforderungen in kurzer Form noch einmal zusammengefaßt werden:

Neben dem Stichwort der Ressourcenschonung fallen im Zusammenhang mit dem Begriff der Nachhaltigkeit vorrangig die Stichwörter Themenintegration, Partizipation, Vorsorge- bzw. Zukunftsorientierung.

Die Notwendigkeit der Integration von Themen als Qualitätsanforderung an eine Lokale Agenda wird in den deutschen Kommunen allgemein geteilt.

Partizipation und Integration gesellschaftlicher Gruppen werden in den deutschen Kommunen als wichtige Aspekte einer Lokalen Agenda erkannt und zum Teil sogar als *das* Charakteristikum einer Lokalen Agenda angesehen.

Langfristigkeit wird relativ übereinstimmend als ein Merkmal des lokalen Agenda-Prozesses gesehen, jedoch auf sehr unterschiedliche Art bedacht.

Die Intensität der Auseinandersetzung mit dem Themenbereich Globales wie auch dessen Stellenwert im Agenda-Prozeß ist in den deutschen Kommunen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Generell scheint der Themenbereich Globales auf der Maßnahmenebene vor Ort in Deutschland eher schwer umsetzbar.

Die Beschlußfassung einer Kommune zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 oder eines Aktionsprogrammes usw. kann als ein Kriterium für die Bestimmung der Verbindlichkeit dienen. Insgesamt ist jedoch „Verbindlichkeit“ als Bestandteil der Erfolgsbedingungen einer Lokalen Agenda 21 äußerst schwer zu bestimmen.

Die Relevanz der Lokalen Agenda 21 für die Kommunalpolitik und damit für die Kommune zeigt in den Kommunen ein disparates Bild.

Die wenigsten Kommunen haben bisher Zieloperationalisierungen, Zielindikatoren oder Zeitpunkte für die Zielerreichung aufgestellt.

In den deutschen Kommunen lassen sich vorrangig zwei Prozessphasen bestimmen: eine Konsultations- und Diskussionsphase sowie eine Umsetzungsphase. Diese treten in beiden denkbaren Abfolgen auf.

2.1.4 Innovationsanstöße

*Kooperation und
Kommunikation ...*

Die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren – zwischen Bevölkerung und Verwaltung wie auch innerhalb der Verwaltung – kann als der entscheidende Qualitätssprung angesehen werden, der bisher durch lokale Agenda-21-Prozesse in Deutschland ausgelöst werden konnte. Als Folge davon konnten bürgerschaftliches Engagement intensiviert und atmosphärische Verbesserungen in den Kommunen erzielt werden. Somit konnte die in den sechziger und siebziger Jahren entstandene „Beteiligungskultur“, insbesondere im Rahmen der Stadtentwicklung, wiederbelebt werden.

*... zwischen
Verwaltung und
Externen*

Auf lokaler Ebene werden, über die klassischen und gesetzlich verankerten Bürgerbeteiligungsformen hinaus, zunehmend neue, freiwillige Beteiligungsformen ausprobiert. Die Durchführung von Bürgerversammlungen, Runden Tischen und Foren sind allgemein üblicher Bestandteil in lokalen Agenda-21-Prozessen. Besondere Formen wie bürgernahe Beratung und insbesondere Zukunftswerkstätten werden vermehrt angewendet. Planungszellen, Bürgergutachten, Mediationen und Anwaltsplanungen spielen hingegen eher eine untergeordnete Rolle. Eine vermehrte Anwendung freiwilliger Bürgerbeteiligungsverfahren kann als eindeutiger Trend festgestellt werden.

Die Zunahme freiwilliger Beteiligungsverfahren läßt darauf schließen, daß die Verwaltungen, als Resultat auch von lokalen Agenda-21-Prozessen, inzwischen eine höhere Sensibilität für Bürgerbelange und Fragen der Partizipation entwickelt haben.

Lokale Agenda-21-Prozesse fördern neben der Kooperation zwischen der Verwaltung und Externen auch die Zusammenarbeit zwischen den externen Akteuren. Neue Kooperationen entstehen z.B. zwischen NRO und lokalem Gewerbe, zwischen Sozial- und Umweltgruppen sowie zwischen weiteren Akteuren. Wenn vorhandene Berührungspunkte erst einmal überwunden und unter Umständen bestehende Vorurteile abgebaut sind, finden Diskussionen zunehmend untereinander statt und nicht mehr ausschließlich linear in Richtung Politik.

*... zwischen
externen Akteuren*

Durch die laufenden Verwaltungsreformen befinden sich die Verwaltungen ohnehin in einem Veränderungsprozeß. Wenn die Lokale Agenda 21 als Chance in Kommunalverwaltungen wahrgenommen wurde, konnte sie darüber hinaus verwaltungsintern die Erkenntnis reifen lassen, daß neue Kommunikations- und Kooperationsformen auch die Verwaltungsarbeit effizienter und effektiver gestalten. Es entstanden neue Arbeitsabläufe, ämterübergreifende Projektarbeiten, die Motivation und der Ideenoutput wurden gesteigert.

*... innerhalb der
Verwaltung*

Lokale Agenda-21-Prozesse werden bisher vorwiegend durch die kommunalen Umweltverwaltungen initiiert, koordiniert und begleitet. Neue Kooperationen, z.B. zwischen Umwelt- und Stadtentwicklungs- oder Wirtschaftsförderungsämtern, werden jedoch ausdrücklich gewünscht.

Die Bereiche Ökonomie, Ökologie, Soziales und Globales und die daraus abgeleiteten Handlungsfelder sind für sich alleine genommen für die deutschen Kommunen nicht neu. Die Notwendigkeit der Integration dieser Bereiche wird von den Kommunen erkannt und als erstrebenswert angesehen. Erste integrative Projektansätze und Projektideen werden in einigen Kommunen diskutiert oder bereits umgesetzt.

Themenintegration

Im Zusammenhang mit Lokaler Agenda 21 und den damit verbundenen neuen Kommunikations- und Kooperationsmethoden, die zunehmend mehr gesellschaftliche Gruppen in kommunalpolitische Entscheidungen einbinden, wird eine integrative Sichtweise gefördert und Projekte zielorientierter durchgesetzt, wenn sie nicht sogar ausschließlich durch diese Vorgehensweise auf den Weg gebracht worden sind.

Potentielle Verbesserungen durch den lokalen Agenda-21-Prozeß in den Kommunen liegen daher weniger in der Entwicklung neuer inhaltlicher Handlungsfelder begründet, sondern vielmehr in der gekoppelten Behandlung inhaltlicher und kommunikativer Elemente.

*Förderung durch
Kopplung von
Inhalten und
Kommunikation*

Indikatoren

Durch die lokalen Agenda-21-Prozesse ist ein Bedarf nach Erarbeitung und Anwendung von Indikatoren entstanden, die Teilziele und Erfolge auf dem Weg zur Nachhaltigkeit messen können.

*Lokale Agenda 21
und die Lösung
besonders konflikt-
beladener Themen*

Die kommunikativen Elemente, die durch Lokale Agenda 21 gestärkt werden, können dazu beitragen, alte „Fronten“ in kommunalpolitischen Konflikthemen aufzuweichen und zu einem neuen konstruktiven Miteinander zu gelangen. Insofern können lokale Agenda-21-Prozesse durchaus auch dazu genutzt werden, besonders kontroverse und festgefahrene Problemstellungen zu lösen.

Anmerkungen und Veröffentlichungen

¹ Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

² Die Anzahl der Kommunen setzt sich aus 14.308 Städten und Gemeinden (Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 1998) und 323 Landkreisen (Deutscher Landkreistag: Geschäftsbericht. Bonn, 1997) zusammen.

³ s. Freiherr vom Stein: Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften, hrsg. von E. Botzenhardt und G. Ipsen, Stuttgart 1955, S.174ff, zitiert nach: Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart. in: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik, Heft 242, Bonn 1994. S.6.

⁴ vgl. Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart. in: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik, Heft 242, Bonn 1994. S.11.

⁵ Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1997. Hrsg.: Deutscher Städtetag. Köln, Berlin.

⁶ Wehling, Hans-Georg: Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern. in: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik, Heft 242, Bonn 1994. S.15.

⁷ Haus, Wolfgang, u.a.: Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden. Mannheim, 1986. S.30.

⁸ Gisevius, Wolfgang: Leitfaden durch die Kommunalpolitik. Bonn, 1991. zitiert nach: Wehling, Hans-Georg: Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern. in: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik, Heft 242, Bonn 1994. S.27.

⁹ EXPO 2000 Hannover GmbH, Niedersächsischer Städtetag (Hrsg.); Fischer, Annett; Rösler, Cornelia (Verf.): Lokale Agenda 21. Kommunen aktiv für die Zukunft. Hannover, 1997. S.36f.

¹⁰ Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (03.-14. Juni 1992), Bundestagsdrucksache 12/3380, September 1992

¹¹ "Klima schützen – Umwelt gestalten – Kosten senken", Gemeinsame Erklärung der Bundesministerin Dr. Angela Merkel und der Präsidenten des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 10.09.1997, Bonn 1997.

¹² Gemeinsame Erklärung der Umweltministerinnen und -minister sowie der Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder der Bundesrepublik Deutschland und der Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) zur Lokalen Agenda 21 am 07./08. Mai 1998, Heidelberg 1998

¹³ Konferenz der Umweltministerinnen und -minister sowie der Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder der Bundesrepublik Deutschland:

Jenaer 10-Punkte-Erklärung der Umweltminister: Umweltschutz im Verhältnis zur Gesamtpolitik: Leitziele einer modernen Umweltpolitik vom 05. Juni 1997, Jena 1997.

¹⁴ Bundesregierung: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, Bonn 1997.

¹⁵ Artikel 20 a des Grundgesetzes: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“, Bonn 1994.

¹⁶ Ehemals das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau).

¹⁷ Bis 1997 die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BFLR).

¹⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21, Bonn o.J.

¹⁹ Neben der Veröffentlichung der übersetzten Fassung des Abschlußdokuments der Konferenz von Rio de Janeiro, der Agenda 21, bewirkte die Veröffentlichung des Deutschen Städtetages: „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung“, die bereits 1993 entworfen und im Februar 1995 beschlossen wurde, erstmals eine bundesweite Diskussion in den Kommunen über die Lokale Agenda 21.

²⁰ „Köpenicker Aufruf zur Lokalen Agenda 21 – Lokale Schritte zur globalen Zukunftsbeständigkeit“, Abschlusserklärung des Seminars zur Lokalen Agenda 21 – Ansätze und Erfahrungen in Deutschland in Berlin-Köpenick, Oktober 1995. Veranstalter: Bezirksamt Köpenick von Berlin, ICLEI.

²¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltbundesamt: Handbuch Lokale Agenda 21 - Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen, Bonn 1997.

²² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Wegweiser „Lokale Agenda 21“, Bonn 1997.

²³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung – Berichte der Arbeitskreise anlässlich der Zwischenbilanzveranstaltung am 13.06.1997“, Bonn 1997.

²⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn, April 1998.

²⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Nachhaltige Entwicklung in Kommunen – Lokale Agenda 21 – Dokumentation zum Kongreß am 02./03. Juni 1998 in Bonn, Bonn 1998.

²⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Lokale Agenda 21 - Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen, Bonn, Januar 1999

-
- ²⁷ Umweltbundesamt (UBA): Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997.
- ²⁸ siehe Umweltbundesamt: Veröffentlichungen
- ²⁹ vgl. z.B. Umweltbundesamt: Jahresbericht 1996, Berlin 1997.
- ³⁰ Umweltbundesamt (UBA): Der Prozeß zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick, Teil I: Bericht der Prozeßbegleitung, Teil II: Arbeitsblätter, Texte 41/98, Berlin 1998.
- ³¹ Ergebnis dieses Projektes war die Veröffentlichung des Handbuches Lokale Agenda 21, Bonn 1998.
- ³² Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau): Lokale Agenda 21, Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland, Schriftenreihe Forschung, Heft 499, Bonn 1996.
- ³³ Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Bonn 1996.
- ³⁴ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, beschlossen vom Deutschen Nationalkomitee HABITAT II am 05. März 1996, Bonn 1996.
- ³⁵ Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumentwicklung (BfLR): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städte der Zukunft, Heft 22,2, Bonn 1997.
- ³⁶ Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumentwicklung (BfLR): Regionen der Zukunft, Wettbewerbsunterlagen, Bonn 1997.
- ³⁷ Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt: Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Kommissionsdrucksache 13/3, Bonn, November 1996.
- ³⁸ Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder: Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder zum Rio-Folgeprozeß in der Entwicklungszusammenarbeit vom 01. Dezember 1994.
- ³⁹ Gemeinsame Erklärung der Umweltministerkonferenz und der Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) zur Lokalen Agenda 21; verabschiedet auf der 50. Umweltministerkonferenz am 07./08. Mai 1998 in Heidelberg.
- ⁴⁰ Rösler, Cornelia (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 24 und 25. April 1997 in Berlin. Berlin, 1998, S.20f.
- ⁴¹ Landeszentrale für Umweltaufklärung Rheinland-Pfalz. (<http://www.uni-mainz.de/~necos/> oder über www.umdenken.de)
- ⁴² Deutscher Städtetag (DST): Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine „Lokale Agenda 21“, Köln 1995.

⁴³ Rösler, Cornelia: Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Erste Ergebnisse der Difu-Umfrage, in: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Lokale Agenda 21, Dokumentation eines Erfahrungsaustausches, Berlin, Juli 1996.

Rösler, Cornelia: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Ergebnisse der 2. Umfrage, in: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Dokumentation des 2. Erfahrungsaustausches, Berlin, Januar 1998.

⁴⁴ EXPO 2000 GmbH, Niedersächsischer Städtetag (NST): Lokale Agenda 21. Kommunen aktiv für die Zukunft, Hannover 1997.

⁴⁵ Deutscher Städte- und Gemeindebund (DstGB), Kommunale Umwelt-Aktion U.A.N.: Kommunale Agenda 21. Hinweise für die kommunale Praxis, Köln 1996.

⁴⁶ Forum Umwelt & Entwicklung: Zwischenbilanz der Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen zur Lokalen Agenda 21, ohne Jahr.

⁴⁷ Mitglieder des Forum Umwelt & Entwicklung: BUND, Grüne Liga, Naturschutzbund, Verkehrsclub Deutschland, Germanwatch, terres de hommes, Misereor.

⁴⁸ Die Rundbriefe erscheinen vierteljährlich bei der Projektstelle Umwelt & Entwicklung, Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn.

⁴⁹ Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden, Bonn 1996.

⁵⁰ Kommunale Nord-Süd-Initiative (KNSI), 1994 auf Initiative der kommunalen Spitzenverbände, verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NRO) der Entwicklungszusammenarbeit, der Stadt Osnabrück sowie der Länder Berlin und Bremen gegründet, Mitglieder: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ), die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), die Carl Duisberg Gesellschaft e. V. (CDG) und der Deutsche Entwicklungsdienst (DED).

⁵¹ Deutsche Umwelthilfe e.V.: Kommunalwettbewerb 1998, Abschlußbericht, Radolfzell, 1998.

⁵² Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder zum Erhalt der Erdatmosphäre, – Ziele, Handlungsgrundlagen, Handlungsfelder –, Frankfurt am Main 1995.

⁵³ Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden: Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg), Aalborg, Dänemark, 27.05.1994.

⁵⁴ Zweite Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden: Der Lissaboner Aktionsplan: Von der Charta zum Handeln, Lissabon, Portugal, 08.10.1996.

⁵⁵ Rösler, Cornelia: Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Erste Ergebnisse der Difu-Umfrage, in: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Lokale Agenda 21, Dokumentation eines Erfahrungsaustausches, Berlin, Juli 1996.

Rösler, Cornelia: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Ergebnisse der 2. Umfrage, in: Rösler, Cornelia (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Dokumentation des 2. Erfahrungsaustausches, Berlin, Januar 1998.

⁵⁶ ebd.

2.2. Großbritannien

2.2.1. Ausgangssituation

Großbritannien umfaßt die Länder England, Schottland und Wales ohne die Provinz Nord-Irland und hat (allerdings zusammen mit Nord-Irland) ca. 58 Millionen Einwohner/innen. Es gibt in Großbritannien keine einheitliche Kommunalstruktur. Nachdem sich aus historischen Gründen die Verfassung und das Bildungssystem der drei Länder unterschiedlich entwickelten, kam es auch zur Herausbildung einer von England und Wales verschiedenen Kommunalstruktur in Schottland. Dazu kommen häufige Umstrukturierungen der kommunalen Gebietskörperschaften in Großbritannien. Die letzte derartige Veränderung wurde erst 1997 beendet.

Allgemeine Charakteristika

Bis 1994 war die Kommunalstruktur zweistufig gegliedert in Regionen (*regions*) und Verwaltungsbezirke (*districts*) in Schottland, und in Grafschaften (*counties*) und Bezirke (*districts*) in England und Wales. 1994 begann die Zentralregierung einen Prozeß zum vollständigen Umbau der kommunalen Ebene in ganz Großbritannien. Ziel der Umstrukturierung war es, die zweistufige Struktur aus Bezirken und Grafschaften oder Regionen durch eine einzelne, "einheitliche" Verwaltung zu ersetzen. Diese neue Einheitliche Verwaltung verfügte nun über Kompetenzen und Verantwortung für die öffentlichen Aufgaben beider bisherigen Stufen der Kommunalverwaltung.

Kommunalstruktur und -verfassung

Aufgrund dieser Reformen konnte in Schottland und Wales ein gleichförmiges System einheitlicher Kommunalverwaltungen (*unitary authorities*) geschaffen werden. In England wurde jedoch nicht dieses Einheitliche System von der Zentralregierung eingesetzt, da im sogenannten *Local Government Review* - einem langwierigen, landesweiten öffentlichen Konsultationsprozeß - die öffentliche Meinung die lokale Verwaltung differenzierter sah. Als Ergebnis dieser Umstrukturierung wurden vier unterschiedliche Kommunalverwaltungs-Typen geschaffen: Neben dem alten zweistufigen System der Grafschaften und Bezirke wurden in einigen Kommunen Einheitliche Verwaltungen (*Unitary Council*) und in größeren Städten Einheitliche Stadtverwaltungen (*Unitary Metropolitan Councils*) gegründet. Insgesamt gibt es nun rund 500 englische und walisische sowie 22 schottische Kommunen.

Unterschiedliche Typen der Kommunalverwaltung

Kompetenzen von Kommunen

Ein generelles Recht auf kommunale Selbstverwaltung gibt es in Großbritannien nicht. Die Zuständigkeiten der Kommunen werden durch die nationale Gesetzgebung festgeschrieben. Durch ihre Kommunalverbände haben die Kommunen die Möglichkeit zur Stellungnahme bei Gesetzentwürfen, bevor diese ins Parlament kommen und verbindlich werden. Häufig betreffen Gesetze des Parlaments auch nur eines der Länder England, Schottland oder Wales.

Prinzipiell umfassen die Kompetenzen der kommunalen Verwaltung die Bereiche "Strategische" (*strategic*) Planung, Bebauung, Umweltschutz, Bodenschätze, Abfallwirtschaft, Straßen und sonstige Verkehrsinfrastruktur, Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehr, Bildung, soziale Dienstleistungen, Wohnungsversorgung, öffentliche Beschaffung, kommunale Liegenschaften, Büchereien, Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste sowie die Ausführung von auf die Kommune übertragenen hoheitlichen Aufgaben. Die neu gegründeten Einheitlichen Verwaltungen sind verantwortlich für die Ausführung aller Bereiche der kommunalen Verwaltung, wogegen die Kompetenzen in den Grafschafts-/Regional- und Bezirksverwaltungen aufgeteilt sind. Erstere haben dabei verantwortungsvollere Kompetenzen vor allem auf der "strategischen" Ebene.

Bürgermeister/in

Der/die Verwaltungsleiter/in (*Chief Executive*) einer britischen Kommune hat kein politisches Mandat. Auch der/die Bürgermeister/in ist nicht gewähltes, repräsentierendes Oberhaupt der Kommune und wird aus den Reihen des gewählten Rates für nur zwölf Monate ernannt. Der/die Vorsitzende des Rates ist die einflussreichste politische Person und erhält diese Position als Vorsitzende/r der Mehrheitsfraktion im Rat.

Kommunale Politikfelder

Städte und Gemeinden in Großbritannien sind angehalten, eine Reihe von Planungen für verschiedene Politikbereiche wie Wirtschaftsentwicklung, Verkehr, Wohnungsversorgung, Fremdenverkehr oder Gesundheit durchzuführen. Innerhalb des eigentlichen Planungssektors werden verschiedene Pläne aufgestellt, die, je nach dem, ob es sich um eine Grafschaft, einen Bezirk oder eine Einheitskommune handelt, entweder die Entwicklungsplanung oder die Bauleitplanung oder eben auch beide umfassen. Alle kommunalen Pläne müssen von nationaler Ebene genehmigt werden und sich damit an deren übergeordneter Planung orientieren.

Planung findet in britischen Kommunen grundsätzlich auf der Basis der Flächennutzung statt. Entsprechend bezieht sie sich auf die Bereiche Natur, Bodenschätze, Industrie, Einzelhandel, Fremdenverkehr, Wohnen, Freizeit, Verkehr, Abfall. Ausgeklammert sind die Bereiche Energieversorgung, Wasserver- und -entsorgung sowie Luftqualität.

Kommunale Planung

Die Koordination der Lokalen Agenda 21 liegt in fast allen Kommunen im Verwaltungsbereich Umwelt oder Planung, in Ausnahmefällen wird sie auch an zentraler Stelle angesiedelt. Von ihrem beruflichen Hintergrund her kommen die Koordinatoren/innen meist ebenfalls aus den Bereichen Stadtplanung oder Umweltschutz.

Koordination der Lokalen Agenda 21

In vielen Kommunen, die schon vor der Rio-Konferenz im Umweltbereich aktiv waren, löste die Rio-Konferenz eine Erweiterung des Blickwinkels von der reinen kommunalen Umweltplanung hin zur Nachhaltigen Entwicklungsplanung aus. Dies zeigt sich vor allem in der Umbenennung der Koordinationsstellen für Umweltschutz zu Koordinationsstellen für Lokale Agenda 21. Inzwischen hat in Großbritannien jede Kommune eine/n Ansprechpartner/in für die Lokale Agenda 21. Die trotz gekürzter Haushalte im öffentlichen Bereich außerdem zusätzlich geschaffenen Stellen für die Lokale Agenda 21 in den letzten Jahren zeigen die Wichtigkeit, die diesem Bereich auf lokaler Ebene beigemessen wird.

Das Erfragen der Bürgermeinung zu allen öffentlichen Planungen ist in Großbritannien vorgeschrieben und wird durch bestimmte Verfahren und Fristen geregelt. Die Mindestbeteiligung sieht dabei erst die öffentliche Anhörung bzw. Auslegung der Entwurfsplanung vor. Manche fortschrittlicheren Gemeinden wenden neben dieser gesetzlich vorgeschriebenen „Mindestbeteiligung“ zusätzliche Methoden an, um die Öffentlichkeit direkt in die Planung und damit vor der Entwurfsplanung der Verwaltung miteinzubeziehen. Unter den zahlreichen hierfür verfügbaren Methoden ist die am häufigsten angewandte die in den 80er Jahren entwickelte *planning for real* - Technik - eine Art Zukunftswerkstatt, in der Bürger/innen ihre eigenen Ideen zu zukünftigen Planungen entwickeln und einbringen können.

Bürgerbeteiligung

In absehbarer Zukunft könnte aufgrund des Programmes der Zentralregierung zur „Modernisierung der Kommunalverwaltungen“ eine breitere Bürgerbeteiligung nicht nur im Planungsbereich vorgeschrieben werden. Das Programm soll die Kommunen veranlassen, das ökologische, wirtschaftliche und sozialen Wohlergehen ihrer Gemeinde gleichermaßen zu sichern.

*Initiative
„Best Value“*

Der derzeit größte Impuls für die Bürgerbeteiligung geht von der Initiative der Zentralregierung *Improving Local Services through Best Value* aus, die den Kommunen vorschreibt, die Öffentlichkeit bei der Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen sowie bei der Aufstellung der generellen Ziele für die Gemeinde zu befragen. Die Ergebnisse sollen in einen „Kommunalen Leistungsplan“ (*Local Performance Plan*) einfließen. Die Einführung von "Best Value" erfordert eine grundlegende Veränderung der Selbstverwaltung der Kommune in Bezug auf die Öffentlichkeit und schafft damit ein in Großbritannien bisher einzigartiges Potential zur Einbindung der Öffentlichkeit in die kommunale Politik. Die Kommunalverbände geben den Kommunen zusätzlich dabei Hilfestellung, wie sie die Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung in dieses „Best Value“-System integrieren können.

Durch die Lokale Agenda 21 konnte die Bürgerbeteiligung in den Kommunen wiederbelebt werden, die einen ersten Schub durch die Bewegung in der Kommunalentwicklung in den 60er Jahren erhielt und in einigen Gemeinden noch immer gebräuchlich ist. Dabei handelt es sich weniger um konkrete Methoden als um eine generelle Einbeziehung der Bevölkerung in kommunale Entscheidungsprozesse. In Großbritannien hat sich mittlerweile ein ganzes Netz von Beratern entwickelt, die ihre Unterstützung bei der Organisation der Bürgerbeteiligung im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse anbieten.

Aktuelle Situation

*Richtlinien für die
kommunale
Umweltpolitik*

Der britische Umweltminister legte 1990 Richtlinien für die kommunale Umweltpolitik (*Guide to Environmental Practice in Local Government*) vor, an deren Erarbeitung alle Kommunalverbände mitgewirkt hatten. Sein Nachfolger im Amt unterstützte in stärkerem Maße die Einführung von Umweltmanagement und Auditierung nach EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) in den Kommunen.

*Schwächung der
Kommunen*

Diese Unterstützung der Rolle der Kommunen im Bereich des Umweltschutzes durch den Staat fiel just in eine Zeit, in der andererseits sowohl Kompetenzen als auch (finanzielle) Kapazitäten der Kommunen durch die Zentralregierung beschnitten wurden.

*Unzufriedenheit der
Bevölkerung*

Zur gleichen Zeit führte eine wachsende Unzufriedenheit bestimmter sozialer Gruppen der britischen Gesellschaft mit der nationalen Politik dazu, daß jede Bewegung für mehr Mitbestimmung und die Integration aller sozio-ökonomischen Gruppen in politische Entscheidungsprozesse auf fruchtbaren Boden fiel.

Zu behaupten, die Lokale Agenda 21 sei in Großbritannien nur wegen der zu dieser Zeit schwachen bzw. geschwächten Position der Kommunen relativ gut aufgenommen worden, trifft die Realität also nur zur Hälfte. Zwar bot die Lokale Agenda 21 freilich gute Möglichkeiten, die Bemühungen der Kommunen um eine Stärkung ihrer Position gegenüber der Zentralregierung zu unterstützen. Aber auch die gleichzeitige, aktive soziale Bewegung für mehr Mitsprache der Bürger/innen bei politischen Entscheidungsprozessen griff den Gedanken einer „nachhaltigen Kommunalentwicklung“ auf, weil sie hierin ein Potential für die Etablierung einer partnerschaftlicheren Kommunalverwaltung sah. Zuletzt kam außerdem der Auftrag, eine Lokale Agenda 21 zu erstellen, nicht von der Zentralregierung, sondern von internationaler Ebene. Dies bot den britischen Kommunen die Chance, hier eine Art Alleinvertretungsanspruch - vor allem gegenüber ihrer Zentralregierung - zu erheben.

*Lokale Agenda 21
als neues Instrument
der Kommunalpolitik*

2.2.2. Impulse

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Rio-Konferenz 1992 wurde vom britischen Kommunalverband *Local Government Management Board (LGMB)* im Jahre 1993 veröffentlicht. Dieser Verband bietet Kommunen nicht nur im Umweltbereich, sondern bei all ihren Verwaltungsangelegenheiten Hilfestellung.

**Erste Reaktionen
auf Rio**

*Veröffentlichung der
Rio-Ergebnisse*

Ebenfalls 1993 wurde die „Nationale Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21“ (*National Local Agenda 21 Steering Group*) gegründet. Dieser Lenkungsgruppe gehören Vertreter/innen einer großen Bandbreite von Einrichtungen und Organisationen an wie beispielsweise Umweltverbände, Gewerkschaften, Berufsverbände, Frauenförderereinrichtungen usw. Sie konnte erreichen, daß die Lokale Agenda 21 in der Zeit direkt nach Rio von seiten des Umweltministeriums wahrgenommen und unterstützt wurde. Seit dem Regierungswechsel in Großbritannien ist auch die nationale Regierung in der Lenkungsgruppe vertreten. Die Rolle der Lenkungsgruppe veränderte sich jedoch in den letzten Jahren von einer motivierenden hin zu einer eher beobachtenden, dokumentierenden Rolle.

*Nationale
Lenkungsgruppe*

Impulse von nationaler Regierung und Ministerien

Abteilung „Nachhaltige Entwicklung“ im neuen Umweltministerium

Das Verhältnis der britischen Regierung zur Lokalen Agenda 21 hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert: Während noch 1995 weniger erfolgreiche Öffentlichkeitskampagnen für den Umweltschutz („*Going for Green*“) ins Leben gerufen wurden, sind in jüngerer Zeit Initiativen auch auf nationalpolitischer Ebene für eine Nachhaltige Entwicklung zu beobachten. Es wurde ein gemeinsames Ministerium für Umwelt, Verkehr und Regionen geschaffen, der Vize-Premierminister richtete 1997 in diesem Ministerium überdies eine Abteilung „Nachhaltige Entwicklung“ (*Sustainable Development Unit*) ein. Die 16 Beamten dieser Abteilung sollen die Beachtung von Umweltaspekten in allen Bereichen der Regierung fördern, indem sie die umweltbezogenen Abteilungen in jedem Ministerium unterstützen und dem Umweltausschuß des Kabinetts sowie dem Ausschuß für Umwelt-Audit zuarbeiten.

Nationale Strategie für Nachhaltige Entwicklung

Außerdem ist die vom Ministerium gegründete Abteilung „Nachhaltige Entwicklung“ zuständig für die Aktualisierung der 1994 erstmals veröffentlichten - aber bis dahin nicht wirklich aufgegriffenen „Strategie des Vereinigten Königreiches für eine Nachhaltige Entwicklung“ (*UK Sustainable Development Strategy*). Deren Basis ist der Bericht „Möglichkeiten für einen Wandel“ (*Opportunities for Change*), in den Stellungnahmen von Interessenvertretern quer durch die Gesellschaft eingingen. Die endgültige Fassung der „Strategie“ wurde Ende 1998 veröffentlicht. Besonders betont wird darin die Verbesserung der Bürgerbeteiligung und die Integration von Nachhaltigkeit in alle Bereiche der Gesellschaft.

Nationale Koordination der Lokalen Agenda 21

Die Lokale Agenda 21 in Großbritannien wurde und wird nicht von der nationalen Regierung oder einem ihrer Ministerien koordiniert. Dennoch kommt dem Ministerium für Umwelt, Verkehr und Regionen eine führende Rolle bei der Unterstützung der Lokalen Agenda 21 zu. Seine dezentralen Ämter (*Regional Government Offices*) arbeiten eng mit den 1997 gegründeten „Regionalen Lokale-Agenda-21-Koordinatoren-Gruppen“ in England, Schottland und Wales zusammen.

Zusammenarbeit von Zentralregierung und Kommunalverbänden

Diese Unterstützung wird in erster Linie durch die Zusammenarbeit von Zentralregierung und Kommunalverbänden demonstriert. Sie wird vom Premier-Minister mitgetragen und mündete bisher u.a. in der gemeinsamen Herausgabe einer Handlungsanleitung „Nachhaltige Kommunen für das 21. Jahrhundert“ 1998. Im März 1998 wurde von der Regierung das schon erwähnte Programm „Best Value“ eingeführt. Es erfordert von den Kommunen, kommunale Leistungspläne (*Local Performance Plans*) über ihre Aufgaben und Ziele zu erstellen. Die Parallelen zwischen „Best Value“ und Lokaler Agenda 21 führten zu einem Modellprojekt (*Integrating sustainable development into best value*) der Kommunalverbände, in dem die Modellkommunen feststellten, daß „Best

value" gute Unterstützungsmöglichkeiten für die Lokale Agenda 21 bietet.

Nur vereinzelt fördert die britische Regierung finanziell Projekte zur Lokalen Agenda 21. Diese Projekte stellen jedoch nicht Umsetzungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene dar, sondern Forschungs- oder Dokumentationsvorhaben von übergreifenden Einrichtungen und Organisationen.

Förderprojekte

Auf der Rio+5-Konferenz (UNGASS, 1997) in New York forderte der britische Premier-Minister die flächendeckende Durchführung lokaler Agenda-21-Prozesse in allen Kommunen Großbritanniens: „*I want all local authorities in the UK to adopt Local Agenda 21 strategies by the year 2000.*“ Eine solche direkte Forderung des Premierministers an die Kommunen ist in Großbritannien zwar nicht verbindlich, wird von diesen jedoch auch nicht als Einmischung abgelehnt, sondern durchaus als Auftrag ernstgenommen.

Großbritannien verfügt über vier Kommunalverbände: In Schottland gibt es die „Versammlung der Schottischen Kommunen“ (*Convention of Scottish Local Authorities, COSLA*); in England und Wales hat sich durch den Zusammenschluß mehrerer Verbände der größte Kommunalverband *Local Government Association (LGA)* gebildet. Die Mitgliedschaft in der *Association* liegt bei 100% der Kommunen, ist aber freiwillig. Aufgrund der unterschiedlichen Kommunalstruktur in Wales gibt es auch einen Walisischen Kommunalverband. Außerdem existiert der *Local Government Management Board (LGMB)*, der Kommunen in England und Wales unterstützt, mit besonderer Betonung auf Personal- und Verwaltungsangelegenheiten.

Impulse von Kommunalverbänden

Direkt nach der UN-Konferenz in Rio 1992 arbeitete in Großbritannien nur der *Local Government Management Board* an der Mobilisierung für die Lokale Agenda 21. Der Verband nutzte dazu das gewachsene Netzwerk von kommunalen Umwelt-Koordinatoren, das von seinem Umweltbeauftragten aufgebaut und 1990 auf dem ersten nationalen „Forum der Umwelt-Koordinatoren“ offiziell eingesetzt worden war. Inzwischen nennen sich diese jährlichen Treffen „Forum der lokalen Agenda-21-Koordinatoren“ und erfreuen sich einer Teilnehmerschaft von über 200 Praktikern.

Local Government Management Board

Die Nationale Kampagne für die Lokale Agenda 21 in Großbritannien und Nordirland wird von der „Abteilung für Nachhaltige Entwicklung“ (*Sustainable Development Unit*) des *Local Government Management Board* (nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen Abteilung des Ministeriums) koordiniert und von der Nationalen Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21 geleitet. Letztere stellt die Verknüpfung mit Schlüsselorganisationen verschiedener gesell-

Nationale Kampagne zur Lokalen Agenda 21

schaftlicher Sektoren sowie mit den übrigen Kommunalverbänden und dem Umweltministerium sicher.

*Zahlreiche
Publikationen und
Anleitungen*

Der *Local Government Management Board* hat zahlreiche Publikationen veröffentlicht, die meist speziell für die Agenda-Koordinatoren/innen in den Kommunalverwaltungen geschrieben sind. Er stellt damit in Großbritannien den mit Abstand größten Fundus an Beratungs- und Informationsmaterial zur Lokalen Agenda 21 zur Verfügung. So erschien bereits 1994 ein Leitfaden für Kommunalverwaltungen zur nachhaltigen Entwicklung mit dem Titel "Lokale Agenda 21 - Prinzipien und Prozesse". Einen Rückblick über den lokalen Agenda-Prozeß der Jahre 1992-1997 gibt der Bericht *Local Agenda 21 in the UK: The first Five Years*, der auf den Statusberichten und Strategien der Kommunalverwaltungen basiert.

Ein ausführliches Handbuch mit Beispielen für Methoden und Techniken zur Vorbereitung einer Lokalen Agenda 21 ist das 1996 veröffentlichte *Local Agenda 21 Strategy Cookbook*. Der Management Board gab außerdem Studien zur Untersuchung des Erfolges von lokalen Agenda-Prozessen in Auftrag. Jährliche Bestandserhebungen zu den Aktivitäten der Kommunen werden ferner von der Universität Westminster durchgeführt.

Monatliche Bulletins

Die nationale Koordinationsstelle für Lokale Agenda 21 in der Abteilung für Nachhaltige Entwicklung des *Local Government Management Board* versendet monatlich Bulletins an alle Agenda-Koordinatoren/innen in den kommunalen Verwaltungen. Die Abteilung organisiert außerdem das jährliche Forum der lokalen Agenda-21-Koordinatoren/innen in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gastgeberkommune.

Die vom sonst nur für England und Wales zuständigen Management Board initiierte und durchgeführte nationale Kampagne zur Lokalen Agenda 21 unterstützt Kommunalverwaltungen im gesamten Vereinigten Königreich und ist damit tatsächlich eine nationale Kampagne. Mit der zunehmenden Bedeutung der Lokalen Agenda 21 soll nun jedoch für Schottland eine eigene Kampagne durchgeführt werden, gleichzeitig haben sich die lokalen Agenda-21-Koordinatoren/innen Englands für eine stärkere regionale Koordination ihrer Arbeit ausgesprochen.

**Impulse sonstiger
Kräfte**

*New Economics
Foundation*

Weitere Impulse für die Lokale Agenda 21 kamen in Großbritannien von Verbänden und Stiftungen. So gab die „Stiftung für Neue Wirtschaft“ (*New Economics Foundation*) eigene Publikationen zum Thema heraus und veranstaltete Seminare zur Einführung neuer Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene für Verwaltungsangestellte und professionelle Moderatoren/innen, so z.B. über die Durchführung von Zukunftskonferenzen (*Future Search Conferen-*

ces). In Zusammenarbeit mit dem *Local Government Management Board* und der „Vereinigung für Bodenschutz“ (*Soil Association*) organisiert die Stiftung die jährlich im Freien stattfindende *Green-and-Away*-Konferenz mit Festival-Charakter und jeweils unterschiedlichem Motto, so z.B. Entwicklung der regionalen Nahrungsmittelwirtschaft u.ä.

Die „Kommission für ländliche Räume“ (*Countryside Commission*) betreibt eine nationale Lotterie, aus der lokale Initiativen und Projekte gefördert werden. Der *World Wide Fund for Nature* (WWF) veranstaltet Seminare über die Durchführung von Projekten im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung und investierte insgesamt in drei Jahren drei Millionen DM in die lokale Agenda-21-Arbeit. Der Umweltverband „Freunde der Erde“ (*Friends of the Earth*) spielte in zahlreichen Kommunen eine entscheidende Rolle bei der Initiierung eines lokalen Agenda-Prozesses.

Umweltschutz-
verbände

Das „Institut Unabhängiger Ingenieure“ (*Institute of Civil Engineers*) veröffentlicht Leitfäden zur Lokalen Agenda 21 und bietet Seminare zur Anwendung von Nachhaltigkeitsprinzipien in seinem Berufsfeld an. Eine große britische Bank zeichnet besonders innovative Projekte im Rahmen lokaler Agenda-Prozesse in dem von ihr seit 1995 gesponsorten LABEL-Wettbewerb (*Local Authority Business and Environment Links*) aus. Besonders honoriert werden Projekte, die in Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft entstanden.

Wirtschaft

2.2.3. Britische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Der vom *Local Government Management Board* (LGMB) 1994 herausgegebene Leitfaden „Lokale Agenda 21 - Prinzipien und Prozesse“, der die Eigenschaften einer nachhaltigen Gesellschaft anhand einer Checkliste für lokale Verwaltungen darstellt, sowie die 1998 gemeinsam vom LGMB, dem britischen Kommunalverband und dem Umweltministerium veröffentlichte Handlungsanleitung „Nachhaltige Kommunen für das 21. Jahrhundert“ zur Unterstützung der lokalen Verwaltungen stehen allen britischen Kommunen zur Verfügung und finden dort Verwendung als Richtschnur für deren Agenda-21-Arbeit. Sie haben die in Großbritannien vorzufindenden Qualitätsanforderungen an die Lokale Agenda 21 wesentlich geprägt.

Zentrale Anleitung

Nachhaltigkeit	Eines der Hauptziele einer nachhaltigen Entwicklung ist nach britischem Verständnis der vorsichtige Umgang mit natürlichen Ressourcen und ein effizienter Schutz der Umwelt, um eine höhere Lebensqualität für jede/n zu erreichen. Das zentrale Argument für den Schutz der Umwelt ist, daß eine geschädigte Umwelt früher oder später das Wirtschaftswachstum und damit die Lebensqualität einschränken wird.
Integration von Themen	Die Integration von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten ist nach offizieller Lesart durchaus zentrales Anliegen der Lokalen Agenda 21 in Großbritannien und soll von den Agenda-Koordinator/innen der Kommunen umgesetzt werden. Das Konzept, das oft in drei überlappenden Kreisen versinnbildlicht wird, ist die Grundlage für alle Definitionen einer nachhaltigen Entwicklung. Faktisch geht die Integration jedoch von den umweltbezogenen Handlungsfeldern wie z.B. Abfallwirtschaft, Flächennutzungsplanung und sonstigen Dienstleistungen im Umweltbereich aus: Umweltschutz berücksichtigt nun wirtschaftliche und soziale Aspekte. Der Wille der anderen kommunalen Handlungsbereiche wie z.B. Fürsorge, Tourismus, Armutsbekämpfung, Bildung etc., ihrerseits integrative Ansätze zu suchen, ist noch schwach ausgebildet. Entsprechend zeigen jüngste Initiativen mehr und mehr den Versuch, umgekehrt Umweltbelange in soziale und ökonomische Überlegungen zu integrieren.
Integration gesellschaftlicher Kräfte	Dem Aspekt der Partizipation kam im Rahmen britischer lokaler Agenda-21-Prozesse besondere Aufmerksamkeit zu. Dies betrifft sowohl Fragen der (methodischen) Gestaltung örtlicher Beteiligungsprozesse als auch die eher generelle Diskussion über die Folgen einer stärkeren Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in kommunale Entscheidungsprozesse. Geführt hat dies zu der generell vorzufindenden Übereinkunft, daß lokale Agenda-21-Strategien nur erfolgreich sein können, wenn die örtliche Bevölkerung die Auswahl der relevanten Themen selbst bestimmen kann. Überhaupt zeichnet sich das britische Verständnis von Planungsprozessen für Nachhaltigkeit wesentlich dadurch aus, daß Bürger/innen gefragt werden sollen, wie sie sich die Entwicklung ihres Gemeinwesens wünschen, noch bevor die Einschränkung gemacht wird, daß diese Entwicklung eine „nachhaltige“ sein soll. Nach einiger Erfahrung mit partizipativen Verfahren im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse wird nun überlegt, wie diese formalen Eingang in die üblichen kommunalen Planungen finden können.

Britische Kommunen verstehen die Lokale Agenda 21 durchaus als eine weit in die Zukunft gerichtete Aufgabe. Als einfache „Faustregel“ begegnet man häufig der Verantwortung, die den derzeit Entscheidungen treffenden Menschen für zukünftige Generationen zukommt. Bereits fertiggestellte Aktionspläne und darin enthaltene Ziele haben in den meisten Fällen als Zeithorizont das Jahr 2020 oder gehen sogar darüber hinaus.

Langfristigkeit

Bereits die ersten Anleitungen für britische Kommunen zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 betonen den Aspekt der globalen Dimension dieses Vorhabens. Trotzdem fand ein Verständnis dafür, daß lokale Agenda-21 Prozesse Beiträge zur Verbesserung der globalen Nachhaltigkeit liefern sollten, kaum Eingang in die Aktivitäten der Kommunen in Großbritannien. Nur in Ausnahmefällen werden Agenda-Aktivitäten bewußt mit der globalen Situation in Verbindung gebracht.

Globale Dimension

Auch die Aufforderung des britischen Premierministers an die Kommunen, bis zum Jahr 2000 lokale Agenda-21-Prozesse begonnen zu haben, verpflichtet natürlich noch keine Kommune, dies auch zu tun. Prinzipiell wird es in den Kommunen als notwendig erachtet, daß lokale Agenda-21-Prozesse vor allem auf der Legitimierung durch einen Ratsbeschluß beruhen. Die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien soll nach britischem Verständnis zum einen durch die Übernahme partizipativer Planungsverfahren in die normalen kommunalen Planungsprozesse geschehen. Zum anderen wird es als der effektivste Weg angesehen, wenn Kommunen Nachhaltigkeitsstrategien vor allem bei der Erfüllung aller ihrer öffentlichen Aufgaben verfolgen. Lokale Agenda 21 beeinflußt danach besonders erfolgreich die Kommunalpolitik, wenn sie verknüpft wird mit der Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen. Entsprechende Bedeutung wird in Großbritannien der Einführung des kommunalen Öko-Audits als EU-Pilotprogramm in den britischen Verwaltungen beigemessen, auch und vor allem in Verbindung mit der Umsetzung der Lokalen Agenda 21.

Verbindlichkeit

Die Charakteristik und Unverkennbarkeit der speziellen kommunalen Situation wird sowohl bei den lokalen Agenda-21-Prozessen in britischen Kommunen als auch in den daraus entstehenden Aktionsplänen in den Mittelpunkt gestellt. Das bedeutet, daß die Kommunalverwaltungen bei der Erstellung des Aktionsplans auf die spezifischen örtlichen Probleme und Anliegen in ihrer Kommune eingehen. So manches kommunale Handlungsprogramm für Nachhaltigkeit vermeidet sogar die (eher abstrakte) „Lokale-Agenda-21“-Terminologie und verwendet stattdessen Begriffe mit größerem Bezug auf die örtliche Situation.

Relevanz

In Großbritannien ist man sich darüber einig, daß der Agenda-Prozeß nur durch ernstgemeinte Bürgerbeteiligung Relevanz erhält. Dahinter verbirgt sich freilich auch die politische Forderung der Kommunen, daß örtliche Belange, wo immer möglich, vor Ort zu behandeln seien.

Meßbarkeit

Vor allem ausgehend von einem Forschungsprojekt des *Local Government Management Board* zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren, das 1994 begann, arbeiten inzwischen über 60% der britischen Kommunen mit Indikatoren zur Überprüfung der Nachhaltigkeit ihrer Gemeinde. In vier Fünfteln dieser Kommunen entstanden die gewählten Indikatoren in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung im Rahmen des lokalen Agenda-21-Prozesses. Anhand dieser Indikatoren erheben die Kommunen ihren derzeitigen Zustand und stellen positive bzw. negative Tendenzen im Verhältnis zu den definierten Zielen fest. Die Indikatoren zeichnen sich dabei meist durch eine leichte Kommunizierbarkeit und spezifische Ortsgebundenheit aus.

Die Pilotprojekte „Best Value“ und „Modernising Local Government“ der nationalen Regierung, die in einigen Modellkommunen bis zum Jahr 2000 getestet werden, verlangen beide die Verwendung von Indikatoren und ermutigen die Verwaltungen, selbst Nachhaltigkeitsindikatoren zu entwickeln bzw. bestehende Indikatoren gemäß den neuen Anforderungen zu erweitern.

Handlungsorientierung

In den frühen 90er Jahren lag der Schwerpunkt der Agenda-Arbeit in den britischen Kommunen eindeutig in der Entwicklung des geeigneten Planungsprozesses und im Aufbau der zur Erreichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung für notwendig erachteten Strukturen und Bürgerbeteiligungsformen. Ende 1998 überwiegen nun mehr und mehr Aktivitäten und Projekte auf kommunaler Ebene. Orientiert an den Handlungsanleitungen des *Local Government Management Board* war die Agenda-Arbeit zu Beginn vor allem prozeßorientiert, in der darauffolgenden Phase auf die Erstellung des kommunalen Aktionsplans konzentriert und ist nun - vor allem in den Gemeinden, die einen solchen Plan verabschiedet haben - auf die Umsetzung des Aktionsplans gerichtet.

Die Ausrichtung auf konkrete Maßnahmen bedeutet eine Trendwende der britischen Lokalen Agenda 21, die sich sehr lange vor allem auf das Ausprobieren und Experimentieren mit unterschiedlichen Methoden konzentriert hatte, um festzustellen, wie das Planen einer Nachhaltigen Entwicklung funktionieren kann (oder auch nicht), und um Strukturen und Methoden zu entwickeln, die sich in der Praxis bewähren.

Die Erfolge, die sich britische Kommunen von der Lokalen Agenda 21 versprechen, liegen eindeutig in der langfristigen Lösung örtlicher Probleme und der Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen. Die starke Einbeziehung der Bevölkerung vor allem in die Bestandsaufnahme von Problemen und die Erfragung der Schwächen örtlicher Lebensbedingungen belegen dies deutlich. Dafür, daß diese Verbesserungen nicht nur kurzfristige Begehrlichkeiten der Menschen befriedigen, soll der Anspruch sorgen, auch nachfolgenden Generationen verbesserte Lebensbedingungen zu hinterlassen.

Erfolgsorientierung

2.2.4. Innovationsanstöße

Die Lokale Agenda 21 wird in Großbritannien als Wegbereiterin für viele innovative Ansätze betrachtet. Diese Neuerungen betreffen zuallererst die Art und Weise, wie Kommunen verwaltet, wie kommunale Politik gestaltet wird.

So wird die Zusammenarbeit von Verwaltungsabteilungen untereinander und das Einbringen von Aspekten anderer Zuständigkeitsbereiche in die eigene Arbeit wesentlich der Lokalen Agenda 21 zugeschrieben. Darüber hinaus erlebte die Zusammenarbeit von Verwaltungen mit externen Akteuren einen enormen Impuls. Vor allem Partnerschaften mit Universitäten und der Industrie wurden durch die Lokale Agenda 21 gefördert und verschaffen der Kommunalpolitik zusätzliche Ressourcen.

Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit externen Akteuren

Die starke Betonung der Bürgerbeteiligung und das Ausprobieren neuer Methoden hierfür im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse wird als die Ausgangsbasis für eine verstärkte und häufigere Bürgerbeteiligung auch bei den üblichen kommunalen Planungsprozessen angesehen.

Beteiligungskultur

Durch den zeitlichen Zusammenfall von Lokaler Agenda 21 und den Modernisierungsbestrebungen der Zentralregierung im Hinblick auf die Kommunalverwaltungen konnten Synergieeffekte bewirkt werden. „Nachhaltige Entwicklung“ und ein im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse eingeübter, partnerschaftlicher Politikstil konnten so in Pilotprojekte wie „Best Value“ und „Modernising Local Government“ Eingang finden.

Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung

Insgesamt hat die Lokale Agenda 21 in Großbritannien eine wesentliche Stärkung der Kommunen gegenüber der Nationalen Regierung bewirkt, die nach dem Regierungswechsel nun auch von dieser mitgetragen wird.

Stärkung der kommunalen Ebene

Reading:**GLOBE - Go Local On a Better Environment**

Reading ist eine Universitätsstadt mittlerer Größe im Westen Londons und zugleich Hauptstadt der dichtbesiedelten Grafschaft Berkshire. Sie ist außerdem Hauptsitz vieler britischer Firmen. Die Bevölkerung gehört zum großen Teil der mittleren und unteren Einkommensschicht an.

Die wichtigsten Ziele des strategischen Umweltplanes der Kommunalverwaltung von 1991 sind die Verringerung des Ressourcenverbrauches und der Abfallproduktion, die Förderung eines verantwortungsvollen und effizienten Umgangs mit Energie sowie die Förderung des Gebrauchs umweltfreundlicher und nachwachsender Rohstoffe. Die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ist mit diesem Umweltplan ein zentrales Anliegen der Gemeinde.

Die Kommunalverwaltung sucht die Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft, um ökologische, ökonomische und soziale Bereiche zu verbinden. Seit 1994 sind im strategischen Umweltplan Aktionsprogramme zu unterschiedlichen Themen enthalten, die eine Verbesserung der Lebensqualität zum Ziel haben, wie z.B. Bekämpfung der Armut und der Kriminalität, wirtschaftlicher Fortschritt, nachhaltiges Bauen, Gesundheit, Verkehr, Kunst und Freizeit, partnerschaftliche Zusammenarbeit und Aktivitäten innerhalb der örtlichen Bevölkerung. Der Agenda 21-Prozess soll auf der Basis des strategischen Umweltplanes stattfinden.

Die Zusammenarbeit von Bevölkerung und Kommunalverwaltung für einen gemeinsamen Weg zu einem nachhaltigen Reading ist eine der Herausforderungen der Lokalen Agenda 21 in der Gemeinde. Der Gemeinderat initiierte zusammen mit dem WWF ein Bürgerbeteiligungsprojekt namens „GLOBE“ (*Go Local On a Better Environment*). Dieses Projekt ist Kern der Lokalen Agenda 21 und betont den britischen Anspruch, die Bevölkerung in die örtliche Entwicklung miteinzubeziehen. Stadtteilgruppen wurden gebildet, die in ihrem eigenen Umfeld Wege zu einer verbesserten Mitbestimmung und zu einer höheren Lebensqualität finden sollen. Außerdem wurden in Zusammenarbeit mit Schulen, Gaststätten, Unternehmen und Siedlungsgesellschaften Aktionspläne zur Umsetzung der erarbeiteten Ziele erstellt. Die Aktionen reichen von der Umgestaltung eines alten Schwimmbades in einen Naturgarten bis hin zur Initiierung eines „Freizeitkreditprogrammes“ für Schulkinder in den Ferien.

Die Projekte und Maßnahmen zielen dabei sowohl auf eine gegenwärtige als auch auf eine langfristige Verbesserung der Lebensqualität heutiger und zukünftiger Generationen ab. Schon allein der Titel des GLOBE-Projektes verweist auf die Verbindung zwischen lokaler und globaler Dimension und die Existenz einer lokalen und globalen Umwelt. Ob die geplanten Projekte den lokalen Rahmen sprengen werden, bleibt vorerst abzuwarten.

Aufgrund des Beschlusses des Gemeinderates zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 will die Gemeinde zeigen, daß Nachhaltigkeit in Reading Priorität hat und Teil des gemeinsamen Leitbildes des Gemeinderates ist. Dieser Verpflichtung wurde durch die Gründung einer „Agenda 21-Arbeitsgruppe“ nachgekommen, in der Gemeinderatsmitglieder zusammen mit der örtlichen Bevölkerung und Verwaltungsmitarbeitern/innen versuchen, einen Umweltmanagementplan aufzustellen,

ein ökologisches Beschaffungswesen einzuführen und die bisherigen Aktivitäten der Kommunalverwaltung in Richtung Nachhaltigkeit zu beurteilen.

Der Schwerpunkt des GLOBE-Projektes und des Agenda-Prozesses in Reading lag vor allem in der Arbeit der Stadtteilgruppen, die für ihr lokales Umfeld Vorschläge zu einer Verbesserung ihrer spezifischen lokalen Lebensbedingungen einreichten. Eine Umfrage erreichte 10.000 Einwohner/innen, die ihre Wünsche und Meinungen zu Reading äußern konnten.

Anfang 1997 verfaßte der Gemeinderat einen Statusbericht über den Zustand der Umwelt in Reading. Der Erfolg der durchgeführten Maßnahmen wird anhand von 30 „Faktoren“ gemessen, die eine Verbesserung bzw. Verschlechterung der Lebensqualität in Reading anzeigen sollen. Die Indikatoren sind z.B. Arbeitslosenquote, Wahlbeteiligung, Fläche pro Einwohner, Anzahl der Wohnungen ohne Zentralheizung und Anteil der benutzten Verkehrsmittel pro Person.

Viele Projekte zur Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen wurden in Reading bereits umgesetzt wie z.B. die Umwandlung der Innenstadt in eine Fußgängerzone, die Verbesserung des Radwegenetzes, die Gründung eines Umweltzentrums, eine Kampagne zur Steuer-senkung für umweltfreundliche Kraftstoffe im Öffentlichen Nahverkehr und die Verwendung von Bio-Diesel für den kommunalen Fuhrpark.

Das GLOBE-Projekt will durch die Zusammenarbeit von Bevölkerung und Kommunalverwaltung die Verbesserung der Lebensqualität heutiger und zukünftiger Generationen erreichen. Dieser Anspruch beinhaltet außerdem, neue Methoden der Einbeziehung der Bevölkerung in den Planungsprozeß der Gemeinde einzuführen, die Effizienz des Energieverbrauches in öffentlichen Gebäuden zu steigern sowie das Bewußtsein der Privathaushalte für die Luftverschmutzung zu erhöhen.

County Durham: *Local Agenda 21 Partnership*

Die im Nordwesten Englands liegende Grafschaft Durham kämpft seit 30 Jahren gegen den schlechten Ruf einer Altindustrie- und Kohlebergbauregion. Unter anderem durch die Ansiedlung neuer Unternehmen (z.B. Nissan) soll die Attraktivität für Investoren gesteigert und die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Die wichtigsten Städte in der Region sind Durham, Easington, Darlington und Sedgfield.

1994 wurde die "Partnerschaft für eine Lokale Agenda 21 in der Grafschaft Durham" (*Durham Local Agenda 21 Partnership*) ins Leben gerufen. Die treibende Kraft dieser Partnerschaft bildeten sechs Runde Tische zu unterschiedlichen Themenbereichen wie Energie, Abfall und Bodenschätze, Planung und Verkehr, natürliche Ressourcen, Bildung, Bürgerbeteiligung und ökonomische Nachhaltigkeit. Rund 450 Menschen - davon 250 regelmäßig - aus unterschiedlichen Bereichen beteiligten sich an den Runden Tischen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für die 1997 erarbeitete lokale Agenda-21-Strategie für die Grafschaft Durham.

Einer der Runden Tische sowie acht der insgesamt 50 in der Strategie enthaltenen Projekte zur Förderung der Nachhaltigkeit und vier der aufgestellten Ziele für das kommende Jahrtausend befassen sich ausschließlich mit natürlichen Ressourcen und deren Nutzung. Für den Bereich des Artenschutzes entstand ein eigener Aktionsplan (*Durham Biodiversity Action Plan*) der Kommunalverwaltung unter Mitwirkung der Bevölkerung zum Schutz vieler Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Biotope.

Alle 25 von den Runden Tischen erarbeiteten Ziele, die sicher im Laufe der Zeit noch überarbeitet werden müssen, beziehen sich auf Zeiträume, die über das Jahr 2010 hinausgehen.

Die Grafschaftsverwaltung Durham will besonders die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21 unterstützen, da ihrer Ansicht nach die Akzeptanz und Mitarbeit der breiten Bevölkerung die Voraussetzung für einen erfolgreichen Agenda-Prozeß darstellt. Die „Partnerschaft“ in Durham versuchte vor allem, bestimmte Zielgruppen in den Prozeß mit einzubinden, deren Mitarbeit im Rahmen von deren üblichem Kompetenzbereich stattfinden sollte. So unterstützte im *Sqare Mile Project* der örtliche Wasserversorger die „Agentur für Kriminalitätsprävention“ dabei, Jugendliche zu motivieren, Ideen für positive Veränderungen in ihrem näheren Umkreis (= „Quadratmeile“) zu entwickeln. Desweiteren konnte die Wirtschaft dafür gewonnen werden, für 150 Betriebe Seminare zu Themen wie Abfallmanagement und Umweltrecht zu finanzieren und durchzuführen.

Die globale Dimension der Lokalen Agenda 21 wurde in elf von 50 Projekten berücksichtigt, in denen Beachtung findet, daß örtliche Aktivitäten die weltweite Situation beeinflussen können. Beispiele hierfür sind die Wärmeversorgung der örtlichen Schulen mit Holzresten aus den heimischen Wäldern sowie die Reinigung verschmutzter Flüsse und Kanäle. Der jährliche Schüler-Kunstwettbewerb *Baha'i Community World Citizenship Project* will in der nachwachsenden Generation die Verantwortung für die globale Gesellschaft stärken.

Ansonsten zielt die *County Durham Local Agenda 21 Partnership* besonders auf die Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen ab. Einen entsprechenden lokalen Bezug haben auch die meisten der 50 entwickelten Projekte zur Förderung der Nachhaltigkeit in der Grafschaft, die auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung abgestimmt sind und vorwiegend von dieser entwickelt wurden.

Um die Verbesserung bzw. Verschlechterung der Lebensqualität in der Grafschaft zu überprüfen, wurden 25 Nachhaltigkeits-Indikatoren entwickelt, die entweder durch ein grünes nach oben gerichtetes oder durch ein verwelktes nach unten zeigendes Blatt die jeweils aktuelle Tendenz im Verhältnis zu den Nachhaltigkeitszielen kennzeichnen. Beispiele für Indikatoren reichen vom Anteil der Unternehmen mit einem Umweltmanagementsystem über die Anzahl der Obdachlosen und den Anteil an behindertengerechten Wohnungen bis hin zur Wasserqualität des die Grafschaft durchströmenden Flusses *Wear* und seiner Zuflüsse.

Eine für die Verbindlichkeit des Prozesses sehr wichtige Initiative der "Partnerschaft" Durhams wurde im Herbst 1998 gestartet: Um alle Regierungsebenen unterhalb des Grafschaftsrates (Stadt- und Gemeinderäte) noch stärker als bisher in die Umsetzung der Strategie einzubeziehen, werden diese aufgerufen, sich durch Beschlüsse offiziell an der Grafschafts-Agenda-21 zu beteiligen.

Interviewpartnerinnen und -partner

Davies, S. Welsh, Local Government Association (LGA), Cardiff, Juli 1998.

Fodor, M., Bristol City Council / Local Government Association (LGA), Plymouth, Juli 1998.

Hams, T., Sustainable Development Unit, Local Government Management Board (LGMB), Plymouth, Juli 1998.

Pinfield, G., Lancashire County Council / Sustainable Development Unit, Local Government Management Board (LGMB), London, Juli 1998.

Webster, K., Environmental Education Adviser, World Wide Fund for Nature (WWF-UK), Plymouth, Juli 1998.

Wilcox, B., Croydon Borough Council / Sustainable Development Unit, Department for the Environment, Transport and the Regions (DETR), London, November 1998.

Veröffentlichungen

Department for the Environment, Transport and the Regions (DETR), Local Government Association (LGA) und Local Government Management Board (LGMB): Sustainable Local Communities for the 21st Century: Why and How to prepare an effective Local Agenda 21 strategy, London 1998.

Department for the Environment, Transport and the Regions (DETR): Opportunities for Change - Consultation on the New National Sustainable Development Strategy, London 1998.

Department for the Environment, Transport and the Regions (DETR): Improving Local Services through Best Value, London 1998.

Government Office of Scotland and Wales (GOSW): Changing for the Better: Sustainable Development and the South West, Bristol 1997.

Local Government Management Board (LGMB): A Framework for Local Sustainability, London 1993

Local Government Management Board (LGMB): Local Agenda 21 Principles and Process: A step by step guide, London 1994.

Local Government Management Board (LGMB): Local Agenda 21 Roundtable Guidance Notes, London seit 1994.

Local Government Management Board (LGMB): The Sustainability Indicators Research Project: Indicators and Local Agenda 21 - A Summary, London 1995.

Local Government Management Board (LGMB): Sustainability Reporting: A practical guide for UK local authorities, London 1996.

Local Government Management Board (LGMB): The Local Agenda 21 Strategy Cookbook, London 1996.

Local Government Management Board (LGMB): Local Agenda 21 Case Studies, London 1997 und 1998.

Local Government Management Board (LGMB): Local Agenda 21 in the UK - The First Five Years Review, London 1997.

Local Government Management Board (LGMB) und Local Government Association (LGA): Sustainable Local Communities: Some Model Approaches to Strategy Development, London 1998.

Local Government Management Board (LGMB) und Local Government Association (LGA): Integrating sustainable development into best value - the summary, London 1998.

Moray Council: Steps to Sustainability. Developing an Environmental Agenda in Scotland, Elgin 1997.

University of Westminster: Local Agenda 21 Survey 1996: Results of Survey 1996, London 1996 und 1997.

World Wide Fund for Nature (WWF-UK) und Local Government Management Board (LGMB): Local Agenda 21: Local Authorities, Communities and Sustainable Development, Godalming 1997.

2.3. Niederlande

2.3.1. Ausgangsbedingungen

Das kleine, hochindustrialisierte und dicht bevölkerte Land in West-Europa liegt in einem Flußdelta der Flüsse Rijn, Maas und Schelde, die in die Nordsee fließen. Die Niederlande bedeutet wörtlich „niedere Landen“, da 40% des Landes unter dem Meeresspiegel liegen. Ein ausgedehntes System von Deichen und Pumpstationen schützt das Land vor Überflutungen.

Allgemeine Charakteristika

Die Niederlande haben eine Fläche von rund 41.000 km², davon sind ca. 80 % Landfläche (34.000 km²) und fast 20 % Wasserfläche. Das Land hat mit einer Einwohnerzahl von mehr als 15 Millionen eine sehr hohe durchschnittliche Bevölkerungsdichte. Die geringe Oberfläche des Landes und die hohe Bevölkerungsdichte in Verbindung mit einer intensiven Landwirtschaft, einer energieintensiven großchemischen Industrie, hoher Verkehrsdichte und einer geringen Pufferkapazität bei Wasserproblemen hat die Niederlande vor allem gegenüber Umweltbelangen sensibel gemacht.

Kommunalstruktur und -verfassung

Das Königreich der Niederlande wurde 1814 gegründet und ist eine konstitutionelle Monarchie mit einem parlamentarischen System. Es ist ein dezentralisierter Einheitsstaat. Die Verwaltungsstruktur umfaßt drei Bereiche der niederländischen Regierung: ca. 650 Gemeinden (*gemeenten*), zwölf Provinzen (*provincies*) und die Zentralregierung. Die Gemeinden sind für ihre eigenen Angelegenheiten verantwortlich und können (eingeschränkt) Initiative ergreifen, sich selbst zu verwalten. Gleichzeitig sind sie unterste Ebene der Staatsverwaltung. Ihre Aufgaben sowie ihre Beziehung zu Provinz- und zentraler Regierung sind im Kommunalrecht (*Gemeentewet*) verankert.

Niederlande als dezentralisierter Einheitsstaat

Die Gemeindeverfassung der Niederlande ist für alle Gemeinden gleich. Die Gemeinden verfügen über drei wichtige Einrichtungen: den Gemeinderat (*gemeenteraad*), die Gemeindeexekutive (*college van burgemeester*) und den Bürgermeister (*burgemeester*).

Der Gemeinderat trägt die volle Verantwortung für die Verwaltung der Behörde mit Ausnahme der Zuständigkeiten, die spezifisch an die Gemeindeexekutive oder den/die Bürgermeister/in übertragen sind. Seine Größe liegt zwischen 11 und 45 Mitgliedern, die nach Parteilisten mit Verhältniswahlssystem gewählt werden. Die Mandatszeit beträgt vier Jahre.

Gemeinderat

<i>Gemeindeexekutive</i>	Die Gemeindeexekutive setzt sich aus dem/der Bürgermeister/in und den Beigeordneten (<i>wethouders</i>) zusammen, die vom Gemeinderat gewählt werden. Die Gemeindeexekutive trägt die Verantwortung für die tägliche Geschäftsführung der Kommune. Zu ihren spezifischen Funktionen zählt die Aufstellung des Haushalts, der vom Gemeinderat verabschiedet wird. Sie trägt auch die Verantwortung für die Bereiche der nationalen Gesetzgebung, für die die Kommune als ausführende Körperschaft vorgesehen ist.
<i>Bürgermeister/in von der Zentralregierung ernannt</i>	Der/die Bürgermeister/in dient als Geschäftsführer/in der Kommune. Er bzw. sie führt den Vorsitz des Gemeinderates und der Gemeindeexekutive, wirkt als Chef/in der örtlichen Polizeibehörde und Feuerwehr und ist der/die gesetzliche und offizielle Vertreter/in der <i>gemeente</i> . Er/sie wird auf sechs Jahre ernannt, und dies von der Zentralregierung. Auch das Kommunalwesen der Niederlande befindet sich jedoch in einem Umbruch in Richtung Privatisierung, Deregulierung und einer neuen internen Umstrukturierung. Im Zuge dessen hat sich der Einfluß der Gemeinden deutlich erhöht, so daß in den meisten Fällen die Niederländische Regierung der Empfehlung des Gemeinderats für den/die Bürgermeister-Kandidaten/in folgt. Der/die Bürgermeister/in ist dem Gemeinderat verantwortlich, kann jedoch von der Zentralregierung über den Geschäftsführer der Provinz (<i>commissaris der Koningin</i>) abberufen werden.
Kompetenzen von Kommunen	Die Kommunen der Niederlande unterscheiden sich erheblich in ihrer Größe, von kleinen ländlichen Gemeinden mit nur wenigen Tausend Einwohnern/innen bis zur Stadt Amsterdam mit einer Bevölkerung von ca. 800.000. Alle haben jedoch dieselben Kompetenzen. Diese umfassen u.a. Polizeiwesen und Feuerwehr, kommunalen Straßenbau und öffentlichen Verkehr, Bildung, Sozialdienste, Wohnungswesen und Flächennutzungsplanung, Parkanlagen, Umweltschutz und Gesundheitswesen, Wasserwege sowie lokale Kultur-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen. Die genannten Kompetenzen werden den Kommunen durch das Kommunalrecht von der Zentralregierung zugewiesen.
<i>Gemeindefinanzen von der Zentralregierung</i>	Eigene Aktivitäten der Kommune werden durch die Verfassung eingeschränkt: Die Verabschiedung des Haushaltes und wichtige Finanzentscheidungen müssen von höherer Instanz ratifiziert werden. Die Zentralregierung hat außerdem ein Vetorecht bei allen von der Kommune geplanten Schritten, wenn diese gegen das öffentliche Interesse verstoßen oder als gesetzwidrig gelten. Die Zentralregierung stellt den niederländischen Kommunen 92% des Gesamthaushaltes in Form von Subventionen. In den letzten dreißig Jahren wurden diese Zuschüsse zunehmend als spezifische

Subventionen für spezielle Dienste oder Projekte gewährt, und immer seltener als Pauschalmittel, deren Verwendung von der Kommune bestimmt werden kann.

Die Bedeutung der niederländischen Kommunen hat sich verändert, weil lokale Probleme zu regionalen Problemen herangewachsen sind, wie z.B. Armut, Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit und Verkehrsbelastung. Darüber hinaus ist die Politik einer Kommune notwendigerweise verflochten mit der Politik anderer Gemeinden, mit derjenigen der Provinz oder des Zentralstaates.

Der Gesetzgeber muß nach der Verfassung zwischen Provinz- und Kommunalverwaltung abwägen, welches die beste Körperschaft zur Ausführung einer geplanten Gesetzgebung sein könnte. Der Kommunalverband der Niederlande (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG*), der alle Gemeinden zu seinen Mitgliedern zählt, muß bei solchen Entscheidungen immer zu Rate gezogen werden.

Absprache mit dem Kommunalverband erforderlich

In den Niederlanden befaßt sich vor allem die Umweltpolitik der Gemeinden mit der Lokalen Agenda 21. Seit 1989 gibt es den Nationalen Umweltpolitikplan (*Nationaal MilieubeleidsPlan, NMP I*), der auf nationaler Ebene Umweltziele formuliert. Im dritten Nationalen Umweltpolitikplan von 1998 ist „das Hauptziel der Umweltpolitik eine nachhaltige Entwicklung“. Die niederländischen Gemeinden werden in diesem Plan zwar als "Hauptakteure" unter mehreren, nicht jedoch als die treibende Kraft angesehen. Sie sind auch nicht als eine der primär angesprochenen "Zielgruppen" des Plans, die durch Verhaltensänderungen eine nachhaltige Entwicklung in den Niederlanden umsetzen sollen, genannt. Die auf kommunaler Ebene zu erreichenden Ziele sind in dem sogenannten „Zentralplan zur Umsetzung des Nationalen Umweltplans“ niedergeschrieben.

Koordination der Lokalen Agenda 21

Nationaler Umweltpolitikplan

Das Niederländische Ministerium für Bauen, Raumplanung und Umwelt (VROM) und der Kommunalverband VNG beschlossen 1993 die Einführung eines Förderprogrammes zur Stärkung der Gemeinden bei der Umsetzung des zweiten Nationalen Umweltpolitikplans. Im Zeitraum 1995-1998 wurden weitere finanzielle Mittel bereitgestellt und den Gemeinden mehr Freiheit bei der Prioritätensetzung eingeräumt: So konnten die Gemeinden aus einer Liste umweltpolitischer Maßnahmen auch die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 als Handlungsfeld wählen. Die Tatsache, daß die Lokale Agenda 21 als ein Handlungsfeld unter mehreren zur Wahl stand, zeigt den Stellenwert, der ihr bei der Erreichung umweltpolitischer Ziele in den Niederlanden eingeräumt wird. Immerhin wurde mit dem Förderprogramm eine Möglichkeit geschaffen, die

Förderprogramm für die Kommunen zur Umsetzung des Nationalen Umweltplans

	Lokale Agenda 21 als Handlungsfeld auf lokaler Ebene (finanziell unterstützt) einzuführen.
<i>Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21</i>	Trotz der Einführung dieses Programmes auf nationaler Ebene konnte erst die 1994 gegründete niederländische „Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21“, der Vertreter/innen unterschiedlichster Verbände und Organisationen angehören, einen wirklichen Impuls für die Lokale Agenda 21 geben.
Bürgerbeteiligung	Die Bürgerbeteiligung ist für die niederländischen Kommunen im Kommunalrecht vorgeschrieben. Es verpflichtet die Gemeinden dazu, ihre Bürger/innen über bestimmte Maßnahmen wie z.B. Planungsvorhaben und Gemeinderatsbeschlüsse zu informieren. Außerdem regelt es Einsichtspflichten in kommunale Archive sowie Anhörungs- und Aushängefristen für Bauvorhaben. Die Praxis der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene nahm in den Niederlanden jedoch eine eigene Entwicklung:
<i>Desinteresse an der Kommunalpolitik</i>	Ein erster Impuls für eine administrative und politische Modernisierung der Kommunen in den Niederlanden war die schlechte Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen 1990. Die Wahlbeteiligung blieb damals mit ca. 60% auf erstaunlich niedrigem Niveau (1986 noch 70%). Die niederländische Bevölkerung war, wie sich herausstellte, zwar mit den Dienstleistungen der Kommunen einigermaßen zufrieden, gleichzeitig hatte sie jedoch sehr wenig Vertrauen in die Kommunalpolitiker/innen. Die Politik der Kommunen erschien den Bürgern/innen zu formal und die öffentliche Verwaltung zu wenig offen und stattdessen auf sich selbst gerichtet.
<i>Gestaltung einer neuen, bürgernahen Politik</i>	Diese Gründe veranlaßten immer mehr Kommunalverwaltungen, nach Wegen zu suchen, wie die Politik näher an den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger/innen gestaltet werden kann. Für wichtig erachtet wurde ein offener und flexibler Austausch zwischen Bürgern/innen, örtlichen Politikern/innen und der Verwaltung. Die Folge dieser Suche waren Initiativen beispielsweise für einen Volksentscheid und die sogenannte „Interaktive Politik“, die den/die Bürger/in von Anfang an in den politischen Entscheidungsprozeß miteinbezieht und nicht erst dann, wenn ein Verwaltungsentwurf bereits vom Gemeinderat verabschiedet werden soll. Mit der Umsetzung der lokalen Umweltpolitik zu Beginn der 90er Jahre machten die Gemeinden ihre ersten Erfahrungen mit kommunikativen und partizipativen Planungsprozessen, vor allem mit der aktiven Einbindung von Zielgruppen und der „offenen Planung“. 'Offen' bezieht sich dabei auf die Beteiligung der Interessengruppen schon in der Anfangsphase der kommunalen Planung in Form informeller Treffen mit Interessengruppen, schriftlicher oder

mündlicher Stellungnahmen zu Planentwürfen und längerfristiger 'Beratungsforen' vor allem mit örtlichen (Umwelt-)Verbänden.

Trotz dieser modellhaften Beispiele beschränkt sich jedoch der Großteil der niederländischen Kommunen in ihrer täglichen Praxis auf den Konsultationsprozeß auf der Basis von Planungsentwürfen.

Die Aufforderung der Rio-Konferenz zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 traf in den Niederlanden auf die gerade in Gang befindliche Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Kommune hin zu Ausgleich und Verhandlung statt der bisherigen hierarchischen Strukturen. Außerdem sollte mit dem Prozeß zur Modernisierung der Kommunalpolitik ein offenerer und flexiblerer Austausch zwischen Bürgern/innen, lokaler Verwaltung und lokaler Politik geschaffen werden.

Das Interesse für eine nachhaltige Entwicklung war in den Niederlanden nicht ganz neu: Bereits im ersten Nationalen Umweltpolitikplan (*NMP 1*) von 1989 war eines der aufgestellten Ziele eine nachhaltige Entwicklung. Die von nationaler Seite zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel wurden vielerorts dazu benutzt, Kapazitäten und Strukturen aufzubauen, die der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 heute zugute kommen.

Aktuelle Situation

„Nachhaltige Entwicklung“ bereits vor Rio

2.3.2. Impulse

Die Ergebnisse der Rio-Konferenz 1992 wurden bereits kurz nach der Konferenz in die Öffentlichkeit getragen. Auf nationaler Ebene informierten die Minister für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit das Parlament über die Ergebnisse der Rio-Konferenz und stellten eine mögliche Umsetzung der UNCED Ergebnisse - hauptsächlich im Rahmen des zweiten Nationalen Umweltpolitikplans - dar. Außerdem wurden alle 40 Kapitel der Agenda 21 ins Niederländische übersetzt, um die Informationen unter den als Hauptakteure relevanten Gruppen zu verbreiten.

Erste Reaktionen auf Rio

Veröffentlichung der Ergebnisse von Rio

Das Signal von nationaler Ebene für die Umsetzung der Agenda 21 wurde von Seiten der niederländischen Verbände verstärkt durch die Gründung der „Plattform für Nachhaltige Entwicklung“ (*Platform voor Duurzame Ontwikkeling, PDO*). Als nationale Koordinierungsstelle für lokale Agenda-Prozesse in den Niederlanden wurde 1994 von dieser „Plattform“ eine „Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21“ (*Stuurgroep LA21*) eingerichtet. Die Gründung der „Plattform“ war von den Verbänden für notwendig erachtet worden, weil die Zentralregierung nach deren Meinung die Umsetzung der Rio-Agenda 21 zu wenig steuerte. Aus ihr entstand, ebenfalls

Unterstützung durch die Nationale Lenkungsgruppe und die Nationale Kommission

1994, die „Nationale Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung“ (*Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling, NCDO*).

Die Mitglieder der „Lenkungsgruppe“ sind Vertreter/innen einer großen Zahl von Verbänden wie z.B. Jugendgruppen, Umwelt-, Entwicklungs- und Gesundheitsorganisationen. Auch der niederländische Kommunalverband sowie das Ministerium für Bauen und Umwelt sind hierin vertreten. Der Name „Arbeitsgruppe“ (*Werkgroep*) statt Lenkungsgruppe wäre inzwischen passender, da ihre eigentliche Steuerfunktion schwächer geworden ist.

Die „Nationale Kommission“ soll das Engagement für die Lokale Agenda 21 fördern und das Fundament sowohl für eine internationale Zusammenarbeit als auch für eine nachhaltige Entwicklung in den Niederlanden bilden. Sie arbeitet mit verschiedenen Verbänden, Unternehmen, Ministerien und lokalen Verwaltungen zusammen.

Veröffentlichungen

1993 erschien, herausgegeben von der „Plattform für Nachhaltige Entwicklung“ die erste Handreichung für Kommunen zur Lokalen Agenda 21 „Zukunftsbeständige Entwicklung mit der Lokalen Agenda 21: Ideen für eine kommunale Umwelt- und Entwicklungspolitik“. Weitere Veröffentlichungen erschienen von seiten des niederländischen Kommunalverbandes, wie z.B. 1996 das „Praktijkboek Lokale Agenda 21“, das in Kooperation mit dem Außen-, Umwelt- und Entwicklungsministerium herausgegeben wurde. Einige Akteure, darunter einige Kommunen und die „Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21“, versuchten, den Inhalt dieser Veröffentlichung mit den Anforderungen an ein Arbeitsbuch für eine Lokale Agenda 21 in Einklang zu bringen. Die Nationale Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung gab 1994 unter Mitwirkung des Ministeriums für Bauen und Umwelt die Broschüre „Lokale Agenda 21 - so funktioniert das“ heraus. Außerdem wurde von dieser Kommission im März 1995 die erste nationale Konferenz zur Lokalen Agenda 21 „Arbeiten mit einer Lokalen Agenda 21“ organisiert.

Impulse nationaler Ministerien und des Kommunalverbandes

Von nationaler Ebene wurde zwar die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Agenda 21 erkannt, man betrachtete sie jedoch auch als Bestätigung der bereits begonnenen politischen und administrativen Modernisierung auf nationaler und kommunaler Ebene. Sie galt somit als „nichts Neues“ in der niederländischen Politik, zumal viele Inhalte schon im Nationalen Umweltpolitikplan enthalten waren. Auch auf kommunaler Ebene herrschte diese Meinung vor, da davon ausgegangen wurde, daß bereits in einigen Gemein-

den Initiativen im Sinne der Lokalen Agenda 21 durchgeführt würden. Entsprechend kam von nationaler Seite Unterstützung zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in erster Linie in Form von Hilfen zur Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans auf kommunaler Ebene.

Gleichzeitig mit der ersten landesweiten Konferenz zur Lokalen Agenda 21 im Jahre 1995 startete das schon erwähnte Förderprogramm zur finanziellen Unterstützung der Kommunen von 1995 bis 1998 bei der Durchführung von umweltpolitischen Maßnahmen. Die Kommunen konnten für vier aus einer Liste von neun vorgegebenen Maßnahmen eine finanzielle Förderung beanspruchen. Die Lokale Agenda 21 war durch das Engagement der „Lenkungsgruppe“ als eine der vier förderfähigen Maßnahmen neu hinzugekommen.

Fördermittel für die Lokale Agenda 21

Die Höhe der Finanzierung war abhängig von der Einwohnerzahl und einer eventuellen Kooperation mit Nachbargemeinden aus der Region. Um gefördert zu werden, mußte eine Gemeinde unter der Bezeichnung „Lokale Agenda“ nicht unbedingt einen Aktionsplan aufstellen, sondern einige Bedingungen erfüllen wie z.B. die Innovativität des Ansatzes, Dialog, Umweltbildung sowie konkrete Projekte und Aktivitäten.

Ende 1998 wurde dieses Förderprogramm eingestellt, d.h. umweltpolitische Ziele konkurrieren nun wieder mit Sport, Wohlfahrt und anderen lokalpolitischen Bereichen um denselben „Topf“. Für die Lokale Agenda 21 hat dies die nachteilige Folge, daß sie als sehr breites und komplexes Vorhaben keine direkten finanziellen Mittel mehr bekommen wird. Nach Aussagen des Ministeriums für Bauen und Umwelt sollen jedoch Fördermittel für innovative lokale Initiativen zur verbesserten kommunalen Umweltpolitik zur Verfügung gestellt werden. Hierfür sollen zunächst Effizienz und Folgen des eingestellten Förderprogrammes evaluiert werden.

Zwischen der Einstellung des Förderprogrammes und einer offiziellen Entscheidung über neue Fördermittel der Regierung für die Lokale Agenda 21 stehen zur Zeit Mittel aus dem sogenannten „Fonds Lokale Agenda 21“ zur Verfügung. Aus dem Fonds, der vom Ministerium für Bauen und Umwelt und der Nationalen Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung bereitgestellt wird, können örtliche Gruppen, Organisationen und Personen, die in ihrer Kommune eine Lokale Agenda 21 umsetzen oder initiieren wollen, Förderung beantragen.

Der 'Fonds Lokale Agenda 21'

Weitere Initiativen der Ministerien

Eine weitere Initiative zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21 wurde von den Ministerien für Entwicklungszusammenarbeit und Umwelt sowie dem Außenministerium ins Leben gerufen. Ergebnis war die Durchführung eines Fortbildungsprogrammes für Kommunalbeamte und die Veröffentlichung des bereits erwähnten Handbuches zur Lokalen Agenda 21 (*Praktijkboek LA21*) im Sommer 1996 mit vielen Beispielen lokaler Agenda-Prozesse in den Niederlanden.

Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplanes als Strategie

Die Diskussion der Ergebnisse der Rio-Konferenz im Niederländischen Parlament im Juli 1993 führte zu der Selbsteinschätzung, daß die meisten Ziele und Handlungsfelder der Agenda 21 bereits in der gegenwärtigen niederländischen Politik verfolgt würden, zahlreiche Empfehlungen der Agenda 21 aber noch umgesetzt werden können. Statt eine nationale Kampagne zur Lokalen Agenda 21 ins Leben zu rufen, wurde daher vor allem auf die Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplanes als wesentliche Strategie gesetzt.

Im zweiten Nationalen Umweltpolitikplan von 1994, der auch als Nach-UNCED-Dokument bezeichnet wird, wird die weitere Verantwortung der niederländischen Zentralregierung für die Umsetzung der Agenda 21 diskutiert. Dieser zweite Plan stellt einen direkten Bezug zur Lokalen Agenda 21 her und betont die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der Agenda 21. Der dritte Nationale Umweltpolitikplan empfiehlt sogar explizit die Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21. Er betont ebenso die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der Agenda 21. Die Lokale Agenda 21 wird erstmals als die Maßnahme betrachtet, die alle Aspekte der Nachhaltigkeit integrieren kann.

Zielsetzung der Nationalen Kommission

Die Nationale Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung hat sich ein konkretes Ziel für die Umsetzung der Lokalen Agenda in den Niederlanden gesetzt: Bis zum Jahr 2002 sollen möglichst alle niederländischen Gemeinden eine Lokale Agenda 21 aufgestellt haben. Im Sommer 1998 waren damit immerhin erst ca. 25% der niederländischen Gemeinden beschäftigt. Vor allem durch verstärkte inhaltliche Arbeit der Kommission soll dieser Anteil erhöht werden.

Interministerielle Zusammenarbeit

Bei der Erstellung des Nationalen Umweltpolitikplanes fand eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Bauen und Umwelt, dem Wirtschaftsministerium, dem Ministerium für Landwirtschaft und Fischereiwesen, dem Ministerium für Verkehr, öffentliche Dienstleistungen und Wasserwirtschaft, dem Finanz- und dem Außenministerium statt.

Über den Nationalen Umweltpolitikplan hinaus gibt es in den Niederlanden keine Bestrebungen zur Erstellung einer Nationalen Agenda 21. Von Seiten des Ministeriums für Bauen und Umwelt sowie des niederländischen Kommunalverbandes wird den Kommunen lediglich nahegelegt, Lokale Agenden 21 zu erstellen. Die Gemeinden werden aber nicht dazu verpflichtet, da befürchtet wird, daß dies die Zusammenarbeit zwischen nationaler und lokaler Ebene schädigen könnte.

Nationale Agenda 21

Der 1993 gegründete „Nationale Jugendrat für Umwelt und Entwicklung“ (NJMO) griff das Thema Lokale Agenda 21 in Form einer Kampagne auf: Diese will die unterschiedlichen Initiativen niederländischer Jugendgruppen bündeln und einen „Vertrag zur Nachhaltigen Entwicklung“ verabschieden lassen. Der Jugendrat ist eine Plattform von 42 landesweiten Jugendorganisationen und vertritt ca. 400.000 Jugendliche. Der Rat will auf der Basis der Lokalen Agenda 21 zur Gründung von politischen Jugendräten ermutigen, die in einen Dialog mit der Kommunalverwaltung über die Nachhaltigkeit ihrer örtlichen Politik treten sollen.

Impulse sonstiger Kräfte

Nationaler Jugendrat

Eine der größten Banken der Niederlande hat alle ihre niederländischen Filialen zur Teilnahme an Lokalen Agenden 21 aufgerufen. Sogenannte "Öko-Teams" wurden gebildet, um das Unternehmen hinsichtlich seiner Nachhaltigkeit zu prüfen.

Wirtschaft

Ein bemerkenswertes Pilotprojekt ist die regionale Agenda-21-Initiative in der Provinz Noord-Brabant, die mit 20 Gemeinden im November 1994 startete. Ziel dieses Pilotprojektes war die Förderung des Dialogs zwischen örtlichen Verbänden, Firmen, der Bevölkerung und der lokalen Verwaltung. Ergebnis war ein breitgefächterter Plan zur Operationalisierung des Handlungsfeldes „Lokale Agenda“ im Rahmen des Förderprogrammes für den Nationalen Umweltpolitikplan. Außerdem wurde die Idee der Bildung regionaler Vernetzungseinrichtungen hervorgebracht, da diese voraussichtlich größeren Einfluß auf die Durchführung von Agenda-Prozessen auf kommunaler Ebene besitzen. Das „Service-Büro Lokale Agenda 21“, eine ähnliche Initiative in der Provinz Groningen, wurde 1997 eingerichtet.

Regionale Pilotprojekte

Das „Manifest Lokale Agenda 21“ ist ein Versuch der Kooperation zwischen Verbänden und Ministerien zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Das Manifest wurde 1997 von mehreren niederländischen Verbänden entwickelt und an die Minister für Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit gesandt. Die Verbände rufen in dem Manifest die nationale Politik auf, die Relevanz der Lokalen Agenda 21 zu betonen und vor allem ihre (nationalen) Pläne durch eine ausreichende Finanzierung in (kommunale) prak-

„Manifest Lokale Agenda 21“

Nachhaltigkeits- Check im Internet

tische Maßnahmen umzusetzen, beispielsweise weiterhin im Rahmen des Nationalen Umweltpolitikplans. Das Manifest stieß bei den angesprochenen Ministerien zwar grundsätzlich auf positive Resonanz, wurde von diesen jedoch nicht unterschrieben.

Die Website im Internet für Kommunen und örtliche Gruppen (*de Lokale Duurzaamheids Spiegel*) ist ein Pilotprojekt, das von der Nationalen Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung initiiert und umgesetzt wurde. Die Kommunen haben auf der Website die Möglichkeit, zu bestimmten Kriterien anhand einer „Checkliste“ die Nachhaltigkeit ihrer Gemeinde zu überprüfen. Bisher existieren nur zu den Kriterien „Energie“, „Biodiversität“ und „internationale Entwicklung“ derartige Checklisten, eine Erweiterung um zusätzliche Kriterien ist aber geplant. Außerdem werden die Ergebnisse des „Checks“ der einzelnen Gemeinden ausgewertet und im Internet in einer Rangliste dargestellt. Die Auswahl der Indikatoren soll weiter verbessert werden.

2.3.3. Niederländische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Nachhaltigkeit

Der dritte, 1998 erstellte Umweltpolitikplan der Niederlande erklärt die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zur Hauptaufgabe der niederländischen Umweltpolitik und untermauert damit auch die Durchführung einer Lokalen Agenda 21 in den Gemeinden. Laut der niederländischen Verfassung gelten die Sicherung einer hohen Lebensqualität sowie der Erhalt und Schutz der Umwelt in den Niederlanden als wichtige Aufgaben der Kommunen.

Der übergeordnete „Zentralplan zur Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans“ definiert die grundlegenden Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie von den Kommunen bei deren Umsetzung des Plans weiter Verwendung finden. Nachhaltige Entwicklung berücksichtigt demnach nicht nur die Vermeidung von Umweltverschmutzung, sondern auch die Erhaltung bzw. Verbesserung der Lebensqualität jedes einzelnen und zukünftiger Generationen. Dieses Verständnis von Nachhaltigkeit fand auch Eingang in die Arbeit der Kommunen an Lokalen Agenden 21.

Themenintegration

Das Förderprogramm zur Stärkung der Kommunen bei der Umsetzung des zweiten Umweltpolitikplans wurde von nationaler Ebene geschaffen. Bei dem zur Wahl stehenden neuen Handlungsfeld „Lokale Agenda 21“ wurde besonders der Aspekt der Umweltbildung betont. Diese Tatsache und die Zuordnung zu den Umweltaufgaben der Kommunen hat die Lokale Agenda 21 in den Niederlanden stark in die ökologische Nische gedrängt. Obwohl

bei ihrer Umsetzung immer wieder auch wirtschaftliche und soziale Aspekte Beachtung finden, wird die Lokalen Agenda 21 in den Niederlanden zumeist primär als Möglichkeit zur Verbesserung der lokalen Umweltpolitik verstanden. In den wenigsten Fällen zieht dies Veränderungen von Verwaltungsroutinen nach sich.

Es ist zu beobachten, daß das Ziel des ökonomischen Wachstums für die Kommunen auf ihrem Weg in Richtung Nachhaltigkeit von vorrangiger Bedeutung ist. So zeigen Gemeinden mit einem guten wirtschaftlichen Wachstum eine eher verhaltene Umweltpolitik. Es gibt aber auch Beispiele für die Integration von Themenbereichen auf kommunaler Ebene, so z.B. im Bereich Planung/Bauen, Verkehr oder öffentlicher Beschaffung. Ein hemmender Faktor ist die Verbindung zur nationalen Ebene: Bei den genannten Beispielen gibt die nationale Regierung bestimmte Nachhaltigkeitskriterien vor, die dann von der lokalen Ebene umgesetzt werden sollen. Entsprechend wenig Spielraum haben die Gemeinden, eine eigene effiziente Art von Themenintegration zu entwickeln.

Bürgerbeteiligung und Dialog werden in den Kommunen als entscheidende und wichtige Schritte auf dem Weg in Richtung Nachhaltigkeit gesehen. Auch von nationaler Ebene werden Kooperation und Partnerschaft als wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung des Umweltpolitikplans gesehen. In der lokalen Praxis der Kommunen ist jedoch die traditionelle Politik vorherrschend, da sich die Kommunen mit dieser in den Niederlanden noch recht neuen Aufgabe oft überfordert fühlen. Obwohl die Erfordernisse einer Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte sowohl von lokaler als auch von nationaler Ebene erkannt werden, sind die Impulse beider Seiten noch gering.

**Integration
gesellschaftlicher
Kräfte**

Die Einbeziehung der Wirtschaft ist bei der Einbindung verschiedener Interessengruppen im Agenda-Prozeß eine besondere Herausforderung. Die Initiative einer größeren niederländischen Bank, die ihre Filialen zur Beteiligung an der Lokalen Agenda 21 ermuntert, ist immerhin ein ermutigender Impuls, den Dialog zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu fördern.

Maßnahmen und Projekte im Rahmen niederländischer lokaler Agenda-21-Prozesse werden von dem Spannungsfeld zwischen kurzfristigem Gewinn und langfristiger „Vision“ der Nachhaltigkeit bestimmt: Die Politik erwartet unmittelbare Erfolge (wenigstens innerhalb der nächsten vier Jahre) und die Verantwortlichen möchten schnelle und konkrete Ergebnisse vorweisen können. Teilweise müssen sie es sogar, nämlich dort, wo die Koordination der lokalen Agenda-Arbeit von Mitarbeitern/innen ohne dauerhafte Stelle geleistet werden muß. Nicht selten hemmt ein Politik- oder

Langfristigkeit

Personalwechsel nach Kommunalwahlen den Erfolg des örtlichen Agenda-Prozesses.

Globale Dimension	Bei den meisten niederländischen Kommunen, die an der Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 arbeiten, wird die globale Dimension wenig bzw. gar nicht berücksichtigt. Die Lokale Agenda beschränkt sich im wesentlichen auf die Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen, sehr selten bezieht sie sich auf den kommunalen Beitrag zu globaler Nachhaltigkeit. Dort, wo sie überhaupt berücksichtigt wird, wird die globale Dimension der Lokalen Agenda 21 häufig mit Austausch oder internationaler Zusammenarbeit gleichgesetzt.
Verbindlichkeit	Ein politischer Beschluß, eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten, erfolgt in der überwiegenden Zahl der niederländischen Kommunen im Rahmen der Entscheidung darüber, in welchen der zur Auswahl stehenden Handlungsfelder zur Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans die Gemeinde aktiv werden möchte. Solange hierfür nationale Fördergelder für die Kommunen erhältlich waren, wurden auch die im Rahmen der Lokalen Agenda 21 hervorgebrachten Maßnahmen als kommunale Umsetzung des niederländischen Umweltpolitikplans verstanden und entsprechend verbindlich gemacht. Dies mag sich mit dem Wegfall der Fördermittel seit Ende 1998 ändern.
Relevanz	Die Lokale Agenda 21 wird von den niederländischen Kommunen in erster Linie als Verbesserung ihrer lokalen Umweltpolitik verstanden. Entsprechend sind die erarbeiteten Aktionspläne im wesentlichen auf die örtliche Situation ausgerichtete Umweltpläne, die auch zur Lösung vorhandener örtlicher Probleme beitragen sollen.
Meßbarkeit	Die niederländischen Kommunen wollen in der Regel wissen, wo sie sich auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung befinden. Deshalb werden auf allen Ebenen der Niederlande Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung eingesetzt. Freilich sind die verwendeten Indikatoren unterschiedlich gut geeignet, den Erfolg einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene zu messen. Vor allem aufgrund der gleichzeitigen Diskussion über die kommunale Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans und die Lokale Agenda 21 herrscht trotz der vielen Veröffentlichungen, Workshops und Konferenzen noch vielfach Unklarheit darüber, was genau eine Lokale Agenda 21 ist. Ein interaktiver Nachhaltigkeits-Spiegel (<i>Duurzaamheids Spiegel</i>) im Internet soll nun eine landesweite Indikatorenliste entwickeln helfen, um die Nachhaltigkeits-Erfolge niederländischer Kommunen vergleichen zu können.

Vor allem konkrete Projekte und Maßnahmen machen die Lokale Agenda 21 in den Niederlanden aus. Gemäß dem Förderprogramm für Kommunen zur Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans sind konkrete Projekte eine der Bedingungen, um für die Lokale Agenda Fördermittel zu erhalten. Nach Beendigung des Förderprogrammes könnte dies für die Fortführung des Agenda-21-Prozesses ein hemmender Faktor werden.

**Handlungs-
orientiertheit**

2.3.4 Innovationsanstöße

Die niederländischen Kommunen beschränkten sich in den ersten Jahren nach der Rio-Konferenz vor allem darauf, mit der Unterstützung des Niederländischen Kommunalverbandes den Nationalen Umweltpolitikplan auch auf kommunaler Ebene umzusetzen, in der Überzeugung, dieser enthalte bereits die wichtigsten Inhalte der Agenda 21. Entsprechend herrschte die Auffassung vor, eine Lokale Agenda 21 bringe im wesentlichen nichts Neues.

*Inhalte der Lokalen
Agenda 21 bereits
im Umweltplan
enthalten*

Einige innovative Elemente werden jedoch zunehmend der auch in den Niederlanden dennoch stattfindenden Diskussion um die „Lokale Agenda 21“ zugesprochen. Diese liegen vor allem im Verfahrensbereich: Die Verbesserung des Dialoges zwischen Verwaltung und Bevölkerung sowie zwischen lokalen Interessengruppen, die Förderung der Umweltbildung sowie die Durchführung konkreter Projekte und Aktivitäten sind die (Er-)Folge dieser Diskussion, die auch der Arbeit an der Umsetzung der Umweltpolitikpläne zugute kamen.

*Innovationen im
Verfahrensbereich*

Die Auseinandersetzung mit dem Dokument von Rio unterstützte außerdem die bestehenden Ansätze zu einer politischen und administrativen Modernisierung. Die bisher schon als erfolgreich empfundene Umweltpolitik der Niederlande wird mit den Impulsen aus Rio fortgesetzt und verbessert.

*Zusätzlicher Impuls
für bestehende
Verbesserungs-
ansätze*

**Den Bosch:
Innovative Projekte und Aktivitäten**

Die 800 Jahre alte Handelsstadt Den Bosch - auch s'Hertogenbosch genannt - ist mit ihren 90.000 Einwohnern Hauptstadt der Provinz Noord-Brabant. Sie ist kirchliches Zentrum und wichtiger Industriestandort mit Schwerpunkt im High-Tech- und Dienstleistungssektor.

Die Lokale Agenda 21 in Den Bosch wird von einer Lenkungsgruppe gesteuert, die sechs Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen einrichtete. Die Gruppen beschäftigen sich mit den Themen Entwicklung der Stadtteile, Bildung, Umwelt, Verkehr, internationale Beziehungen, und kommunale Mitbestimmung. Noch ist offen, ob die tatsächliche Zusammenführung der Themen dieser Arbeitsgruppen gelingen wird.

Ein Arbeitskreis will sich mit der Frage beschäftigen, wie mehr Bürger/innen in den Prozeß miteinbezogen werden können und Methoden dazu entwickeln. Außerdem wird mit Unterstützung einer lokalen Bank ein Wettbewerb über Nachhaltigkeit durchgeführt, in dem die Einwohner/innen Den Boschs selbst beurteilen sollen, was in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft für eine nachhaltige Entwicklung getan werden muß. Die besten Ideen zu innovativen Aktionen in der Nachbarschaft im Rahmen dieses Wettbewerbs werden mit finanzieller Hilfe der Bank umgesetzt und motivieren durch ihren lokalen Bezug und ihre Relevanz zum Mitmachen. Die Stiftung „Lokale Agenda 21 Den Bosch“, die von einflußreichen Persönlichkeiten und Meinungsführern der Stadt gegründet wurde, trug dazu bei, die Lokale Agenda 21 in Den Bosch bekannt zu machen.

Seit Februar 1998 gibt es eine Stelle für die Koordinierung des Agenda-Prozesses innerhalb der Stadtverwaltung. Die Ideen aus den Arbeitsgruppen werden in der Lenkungsgruppe diskutiert und an die Stadt weitergeleitet, die über eine Bereitstellung finanzieller Mittel für die vorgeschlagenen Projekte entscheidet. Eine Projektidee der Agenda-Arbeitsgruppen ist z.B. der Bau einer "Rückgabe-Stelle" in einem großen Einkaufszentrum, wo die Kunden und Geschäftsinhaber überflüssige Verpackungen zurücklassen können.

Nieuwegein: Mit der Bevölkerung im Dialog für eine globale Perspektive

Nieuwegein liegt im Herzen der Niederlande in der Provinz Utrecht. Die Kommune befindet sich südlich von Utrecht, der viertgrößten Stadt der Niederlande, die gleichzeitig Hauptstadt der Provinz Utrecht ist. Nieuwegein hat ca. 60.000 Einwohner/innen.

Bei der Erstellung des neuen Umweltplans in Nieuwegein (*Gemeentelijk MilieubeleidsPlan*) wurde durch die Einbeziehung der unterschiedlichsten Akteure auch eine Integration der verschiedenen Themenfelder erreicht. Ein 'offener' Dialog seitens der Stadtverwaltung mit sechs Zielgruppen aus der Bevölkerung wurde angestrebt. Die ausgewählten Akteure gehören zu den Bereichen Stadtwerke, Unternehmen, Kleinhandel, Baugewerbe und Siedlungsgesellschaften, Bürger und Bürgerinnen sowie Organisationen zur internationalen Zusammenarbeit. Eine Besonderheit Nieuwegeins ist die hohe Zahl an Eine-Welt-Gruppen, die deshalb als Zielgruppe in den Dialog miteinbezogen werden. Die Vertretung dieser Gruppen soll außerdem die weltweite Dimension als einen wichtigen Aspekt der Lokalen Agenda 21 betonen.

Basierend auf den von den Zielgruppen genannten Problemen der Stadt und den dazugehörigen Lösungsvorschlägen wurde das Konzept für den kommunalen Umweltaktionsplan von allen Beteiligten erstellt. Mehrere Aktivitäten des Aktionsplans wurden bereits zusammen mit der Bevölkerung umgesetzt. Der Zielkontrolle und Überwachung der Umsetzung des Umweltaktionsplans wird besondere Bedeutung beigemessen. So wird derzeit die Berechnung des "Ökologischen Fußabdruckes" als geeignetes Instrument für die Erfolgsmessung diskutiert.

Neben dem Dialog mit externen Akteuren wird auch innerhalb der Stadtverwaltung über eine nachhaltige Entwicklung der Kommune beraten und es werden Überlegungen angestellt, wie die Lokale Agenda 21 am besten in tägliches Verwaltungshandeln integriert werden kann. Als ein Schritt, die Inhalte der Lokalen Agenda 21 verbindlich zu machen, wird bereits die Erarbeitung des Umweltplans Nieuwegeins in Zusammenarbeit mit den relevanten gesellschaftlichen Kräften erachtet.

Die Einbeziehung der Bürger/innen in die Kommunalpolitik findet außerdem im Rahmen des Projektes „Stadtteilarbeit in Nieuwegein“ statt. Allen Einwohnern und Gruppen eines Stadtviertels stehen sogenannte „Nachbarschafts-Netzwerke“ zur Beratung und zum Austausch zur Verfügung.

Interviewpartnerinnen und -partner:

Berghuizen, Angela, Niederländisches Ministerium für Bauen, Raumplanung und Umwelt (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, VROM), September 1998.

Boel, Angelique, Niederländischer Kommunalverband (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), September 1998.

de Boer, Gosse, Servicebüro Lokale Agenda 21, Groningen, September 1998.

Broere, Marc, Nationales Komitee für Internationale Zusammenarbeit und Zukunftsbeständige Entwicklung (Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling, NCDO), Oktober 1998.

Juffermans, Jan, 'De kleine Aarde' NRO, Oktober 1998.

Laurijse, Harette, Stadtverwaltung Nieuwegein, Abt. Umwelt, Oktober 1998.

Sikken, Werner, Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling, NCDO, Oktober 1998.

van Wijk, Nelleke, Lenkungsgruppe Den Bosch, Oktober 1998.

Veröffentlichungen:

Coenen, F.H.J.M.: The Netherlands: Subsidized Seeds in Fertile Soil. London 1998.

Derksen, W.: Niederlande, 9/98.

Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling (NCDO): Lokale Agenda 21: pak de handschoen op! Amsterdam 1997.

Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling (NCDO): Duurzame Ontwikkeling in Dialoog, Verslag Conferentie, 19.11.1997, Amsterdam 1997.

Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking and Duurzame Ontwikkeling (NCDO): LA21 Journaal, 11/1997, Amsterdam 1997.

Niederländisches Ministerium für Bauen, Raumplanung und Umwelt (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, VROM): Third National Environmental Policy Plan, Summary, Amsterdam 1998.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): Praktijkboek Lokale Agenda 21, Den Haag 1996.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): Gemeentewet, Informatie en Documentatiecentrum, Den Haag 1998.

Tops, P.W. et al: Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing, Delft 1991.

2.4. Polen

2.4.1. Ausgangsbedingungen

Polen ist bezogen auf seine Fläche (rd. 323.000 km²) das neuntgrößte Land Europas und beherbergt mit über 38 Mio. Einwohnern/innen die achtgrößte Bevölkerung Europas. Den größten Teil des Landes nimmt die flachgewellte Polnische Tiefebene mit dem Baltischen Landrücken und den Seengebieten Pommern und Masurien ein. Im Süden wird Polen durch die Gebirgszüge der Sudeten und Karpaten, im Norden durch die Ostsee begrenzt.

Allgemeine Charakteristika

Die 1998 durchgeführten Wahlen sind mit der Wiederherstellung der Rechte der Gemeinden 1990 (*gminy*) und der neu gebildeten Kreise und Verwaltungsbezirke der vorerst letzte Schritt eines tiefgreifenden Umbaus des polnischen Staates, der Anfang 1999 in Kraft tritt. Das Land gliedert sich nun nach der Verwaltungsreform in 2483 Kommunen, 308 Kreise (*powiaty*) und 16 neue Verwaltungsbezirke (vormals 49 Wojewodschaften). Die kommunale Selbstverwaltung wird durch die *Wojwoden* (Regierungspräsidenten) kontrolliert, die von Warszawa (Warschau) ernannt werden. In den neu gebildeten Wojewodschaften wird das Regionalparlament gewählt, in den Kreisen der Kreistag und in den Gemeinden entsprechend der Gemeinderat.

Kommunalstruktur und -verfassung

Die Wiederherstellung der Gemeindeverfassung 1990, in der die Rechte und Pflichten der Gemeinde festgeschrieben sind, war der Beginn der Dezentralisierung der Verwaltung durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die unteren Ebenen und andererseits der Straffung der staatlichen Verwaltung zur Schaffung einer höheren Transparenz.

Der zentrale staatliche Haushalt, der auch alle kommunalen Budgets umfaßte, wurde im Zuge der Wiederherstellung der Gemeinden abgelöst durch die Einführung eines eigenen unabhängigen Haushaltes der Gemeinden. Die Kommunen haben seit 1990 wieder einen legalen Status, verfügen über kommunales Eigentum und führen Maßnahmen in ihrem Namen und in eigener Verantwortung durch. Die Kommunen können unabhängig über das vom Gemeinderat bewilligte Budget verfügen. Die Gemeindeverfassung erlaubt die Erhebung von Gebühren für öffentliche Dienstleistungen, nicht jedoch die Erhebung von Steuern durch die Kommune.

Kompetenzen von Kommunen

Die Kommunen besitzen grundlegende Kompetenzen im Bereich der Bauleitplanung, sorgen für die Bereitstellung von Trinkwasser, die Sammlung und Behandlung von Abwässern und die Lagerung und Behandlung des Abfalls. Wirtschaftliche Tätigkeiten, die über die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen oder die Verwaltung des kommunalen Eigentums hinausgehen, sind ihnen nicht gestattet. Die Organisation und Arbeitsweise der kommunalen Verwaltung unterscheidet sich damit heute nicht mehr wesentlich von derjenigen anderer demokratischer Länder. Die im Zuge der Reform gebildeten Landkreise übernehmen dabei diejenigen Aufgaben, die die Gemeinden nicht erfüllen können.

Kommunale Planung

Die polnischen Kommunen haben seit 1990 wieder das Recht, ihre Entwicklung weitgehend selbst zu planen. Die Planung auf lokaler Ebene umfaßt dabei die Bereiche der Finanz-, Investitions- und Bauleitplanung, sozioökonomische Entwicklungs- und Umweltschutzplanung sowie sektorbezogene Strategien (Bauen, Transportwesen), Bildung und Gesundheitsdienste.

Koordination der Lokalen Agenda 21

Die Ressorts der Kommunalverwaltung werden von Mandatsträgern geleitet. Die Entscheidungsbefugnis über sämtliche kommunalen Angelegenheiten hat der Gemeinderat und der aus den Ressortleitern zusammengesetzte Gemeindevorstand. In kleineren Gemeinden werden für einzelne Bereiche sog. 'Unabhängige Posten' (Beauftragte) eingerichtet, wie z.B. der 'Inspektor für Umweltschutz'. Die Aktivitäten im Rahmen der Lokalen Agenda 21 betreffen die Ressorts 'Strategie und Entwicklung', 'Bau- und Investition', 'Umweltschutz', 'Landwirtschaft', 'Soziales und Gesundheit' sowie weitere Abteilungen. In einigen Kommunen wurde speziell für die Lokale Agenda 21 eine verantwortliche Person ernannt, so beispielsweise in der Stadt Mława, wo für die Umsetzung des Planes für ein "Grünes Mława" eine Stelle geschaffen wurde.

Bürgerbeteiligung

Polens Bürger/innen haben das Recht, sich an kommunalen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, so z.B. im Bereich der Bauleitplanung. Änderungsvorschläge für kommunale Pläne werden öffentlich ausgehängt, damit örtliche Gruppen und einzelne Bürger/innen ihre Meinung dazu äußern können. Die lokalen Behörden sind verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten und Haushaltsentscheidungen zu informieren und deren Meinung einzuholen. Die Bevölkerung hat nach der Gemeindeverfassung außerdem das Recht, ihre Meinung in Volksentscheiden zu äußern. Es gibt jedoch in polnischen Kommunen noch keine langjährige Tradition und Praxis von öffentlichen Debatten und Sitzungen. Die lokale Presse spielt eine immer größere Rolle bei der Kontrolle der

Aktivitäten der Verwaltung und bei der öffentlichen Meinungsbildung.

Eine gemeinsame Entscheidungsfindung von Kommunalverwaltung und Bevölkerung in einem offenen Forum ist erst seit der Reform 1990 möglich. Tatsächlich suchen die Kommunalverwaltungen zunehmend die Konsultation mit der Bevölkerung, dies jedoch zumeist nur mittels öffentlicher Sitzungen, um die öffentliche Meinung einzuholen oder Beweggründe für manche Entscheidungen zu diskutieren. Die Bürger haben außerdem die Gelegenheit, eigene Themen auf die Tagesordnung des Gemeinderats setzen zu lassen. Solche Formen der Beteiligung erreichen jedoch vor allem Vertreter/innen organisierter Interessen, nicht so sehr dagegen die breite Bevölkerung. Zu bestimmten Gelegenheiten, beispielsweise bei der Erarbeitung des Berichtes zum Stand der Kommune, wird die Meinung der örtlichen Bevölkerung vereinzelt auch durch Befragungen erhoben.

Die Ergebnisse von Rio trafen in Polen, das sich im Übergang von der Plan- zur freien Marktwirtschaft befand, auf die 1989 begonnenen politischen, sozialen und ökonomischen Reformen. Die Idee der Lokalen Agenda 21 erschien gleichzeitig mit der demokratischen Erneuerung Polens. Die politischen und administrativen Erneuerungen waren verbunden mit dem Kampf um politische Macht und den tiefgreifenden ökonomischen Reformen, die mit der Verringerung der Inflation ein zukünftiges Wirtschaftswachstum und eine wachsende Stabilität ermöglichen sollten. Der vermutlich größte Teil der polnischen Gesellschaft erwartete sich von den Reformen eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung des Landes sowie eine schnelle und sichtbare Verbesserung der sozialen Bedingungen und des materiellen Lebensstandards.

Das Land hat seit dem Übergang zur Marktwirtschaft mit einigen Schwierigkeiten zu kämpfen. Andere Probleme erschienen erst im Zusammenhang mit dem Umbau des Staates. Aufgrund des verringerten Einkommens durch die Freigabe der Preise kam es zu einem Anstieg der Armut und der Arbeitslosigkeit sowie zu steigender Kriminalität und organisiertem Verbrechen. Außerdem erhöhte sich die legale und illegale Einwanderung, auf die Polen nicht vorbereitet war. Mit der Hoffnung auf das bevorstehende Wirtschaftswachstum stieg der Konsum weiter Teile der Bevölkerung und damit auch der private und kommerzielle Autoverkehr, der aufgrund der unzulänglichen Infrastruktur besonders in den Ballungszentren zu einer Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit führte. Die offenen Grenzen führten ferner zunächst zum Import gefährlicher Abfälle.

Aktuelle Situation

Politische Umstände

Zentrale Probleme der Gesellschaft

Neben den sozialen Schwierigkeiten wurden auch die bereits vor den Reformen existierenden Umweltprobleme schwieriger. Besonders die Böden und das Grundwasser sind durch Eutrophierung und Altlasten (v.a. militärische Sperrgebiete der ehemaligen Sowjetunion) enorm belastet, was mit akuten Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier verbunden ist.

Der Beschäftigung mit einer Nachhaltigen Entwicklung stand auf nationaler Ebene in Polen bisher jedoch ein durch die Verfassungsreform und die geplante Annäherung an die Gesetzgebung der EU überlastetes Parlament im Weg.

2.4.2. Impulse

Erste Reaktionen auf Rio

Die ökologische Bewegung Polens stellte ihre Meinung zu den Ergebnissen aus Rio im Bericht „Nachhaltige Entwicklung in Polen“ dar. Nach der Rio-Konferenz wurde verschiedenes Informationsmaterial in Form von Broschüren veröffentlicht, um über die Konferenz und deren Ergebnisse zu berichten. Diese Öffentlichkeitsarbeit wurde in Polen in Zusammenarbeit zwischen dem Umweltministerium, der „Parlamentarischen Kommission für Umweltschutz“, dem „Institut für Nachhaltige Entwicklung“ und anderen Verbänden durchgeführt. Der Großteil der Bevölkerung wurde jedoch über die Rio-Konferenz höchstens durch Berichte im Fernsehen und in der Presse informiert.

Die Idee der Lokalen Agenda 21 wurde vor allem von Verbänden und Stiftungen, die auf regionaler und kommunaler Ebene im Bereich Umweltschutz aktiv sind (z.B. der „Polnische Ökologie Club“, der „Grüne Verband“), sowie von einigen Ämtern der kommunalen Verwaltung aufgegriffen.

Geringe Abgrenzung von Begriffen

Es gibt keine einheitlich akzeptierte Definition von „Lokaler Agenda 21“ oder „Nachhaltiger Entwicklung“ in Polen. Anders als in anderen europäischen Ländern erlangten die Begriffe „Umwelt (-schutz)“, „Ökologie“, „Nachhaltigkeit“ und „Lokale Agenda 21“ alle etwa zur selben Zeit in Polen Bedeutung, weshalb sie auch kaum voneinander abgegrenzt und vielfach beliebig verwendet werden.

In Polen werden von zentraler Ebene lokale Agenda-21-Aktivitäten weder koordiniert noch initiiert. Es gibt bisher auch keine Bemühungen, bestehende lokale Agenda-Prozesse von nationaler Seite in irgendwelcher Form zu unterstützen. Lediglich bei Investitionen im Bereich infrastruktureller und ökologischer Verbesserungen (auch) im Rahmen der Lokalen Agenda 21 können Kommunen finanzielle Fördermittel von seiten des „Nationalen Fond für Umweltschutz und Wassermanagement“ erhalten (Kläranlagen, Abfallbehandlung, Emissionsverringern).

Impulse von Nationaler Regierung und Ministerien

In einem mit Mitteln von US AID (*Agency for International Development*) und US EPA (*Environmental Protection Agency*) finanzierten Modellprojekt unterstützte das polnische Umweltministerium außerdem die Entwicklung sogenannter „Lokaler Umweltaktionspläne“ (*Local Environmental Action Plans, LEAPs*) in den beiden polnischen Gemeinden *Elk (Lyck)* und *Radom*.

international finanzierte Modellprojekte

Das von der polnischen und japanischen Regierung, dem PHARE-Programm der EU und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) - bereits seit 1990 - geförderte Projekt „Umbrella“ ist ein weiteres Beispiel für die modellhafte Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung (sog. *eco-development*) in polnischen Kommunen. Vor allem kleine und mittelgroße Kommunen können die Unterstützung von 650 Beratern des Programmes bei der Erstellung von auf eine ökologische Wirtschaftsentwicklung ausgerichteten (Flächennutzungs-)Plänen in Anspruch nehmen. Bisher beteiligen sich zehn Kommunen an diesem Projekt, in dessen nächster Phase die Initiierung von Maßnahmen geplant ist. Bevorzugt werden solche Kommunen, in denen Stadtverwaltung und örtliche Verbände zusammenarbeiten, um die Inhalte des Programmes vorzubereiten und umzusetzen. Das Projekt gilt inzwischen als *das* Modell- und Vorzeigeprojekt zur Lokalen Agenda 21 in Polen.

Auf Weisung des Premier-Ministers der Polnischen Republik wurde 1994 die „Polnische Kommission für Nachhaltige Entwicklung“ gegründet. Sie ist eines der wichtigsten Beratungsgremien der Regierung für Strategien und Planungen im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung. Der Umweltminister ist Vorsitzender der Kommission. Bisher wurden zentrale Probleme wie Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, Verkehr und Chemische Industrie debattiert. Die Kommission trägt auch Verantwortung für die Kooperation zwischen Polen und der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung sowie anderen UN-Organisationen.

Nachhaltigkeitsbestrebungen von nationaler Ebene

*Resolution für
Nachhaltige
Entwicklungspolitik*

In Polen sind keine Bestrebungen erkennbar, ein nationales Nachhaltigkeitsprogramm, eine „Polnische Agenda 21“ o.ä. zu erarbeiten. In der Beschreibung der polnischen Umweltpolitik, die 1991 vom Parlament beschlossen wurde, sind jedoch Ziele verankert wie z.B. die Sicherstellung der Entwicklung der Gemeinden ohne die Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen unter Berücksichtigung zukünftiger Generationen oder der Schutz natürlicher und kultureller Werte. Ein Handlungsprogramm für die Umsetzung der polnischen Umweltpolitik wurde 1995 vom Parlament verabschiedet. Im selben Jahr wurde auch eine Resolution für eine Nachhaltige Entwicklungspolitik beschlossen. Die Richtlinien der Umweltpolitik wurden in der überarbeiteten Verfassung von 1997 bestätigt, in der Maßnahmen des Umweltschutzes im Rahmen der Nachhaltigen Entwicklungspolitik für Polen verbindlich festgeschrieben werden.

*Polnischer
Strategieplan*

Die nationale Regierung will mit ihrer Umweltpolitik bzw. Nachhaltigen Entwicklungspolitik vor allem die schwerwiegenden Umweltprobleme des Landes lösen, aber gleichzeitig auch Voraussetzungen zur Verbesserung der materiellen Situation der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes schaffen. Außerdem soll der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen im Bereich des Umweltschutzes verbessert werden.

Der polnische Senat organisierte Ende 1994 eine Veranstaltung mit Vertretern der Wissenschaft und der Verbände zu der Frage, wie die Polnische Umweltpolitik in Verbindung mit dem „Polnischen Strategieplan“ umgesetzt werden kann. Dieser Strategieplan gibt die Richtung der sozialen und ökonomischen Entwicklung des Landes vor. Ein Hindernis bei der Verknüpfung der verschiedenen Strategien auf nationaler Ebene ist die mangelnde Zusammenarbeit der Ministerien untereinander.

**Impulse vom
Kommunalverband**

In den Städten und Gemeinden wurde die Idee der Lokalen Agenda 21 noch am ehesten vom Polnischen Kommunalverband verbreitet. Er veröffentlichte allgemeines Informationsmaterial zur Lokalen Agenda und startete Initiativen zu sozioökonomischen Entwicklungsstrategien auf kommunaler Ebene. Außerdem wurde ein Ansprechpartner für Fragen und Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 benannt.

Zur Unterstützung der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in den Kommunen veröffentlichte außerdem der „Polnische Rat für Nachhaltige Entwicklung“ verschiedene Materialien zur Politik der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene. Der 1995 entstandene und aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzte Rat betreibt Öffentlichkeitsarbeit für den Bereich der Nachhaltigen Entwicklung und initiiert bzw. führt eigene Projekte durch. Darunter fallen Schritte zur Verbesserung des Erfahrungsaustauschs zwischen wissenschaftlichen und technischen Gremien sowie der Bevölkerung. Akademische Gremien wurden beauftragt, die Bevölkerung über die Fortschritte im Bereich des Nachhaltigen Wirtschaftens zu unterrichten. Außerdem wurden Lehrer der Haupt- und Realschulen in diesem Bereich weitergebildet.

Impulse sonstiger Kräfte

Der „Bund der Technisch-Wissenschaftlichen Verbände“ und das „Polnische Zentrum für Saubere Produktionsmethoden“ entwickelten eine Fortbildung für Ingenieure zur Minimierung industrieller Abfälle.

Die Ostseeanrainerländer erarbeiteten ein eigenes *Baltic Agenda 21*-Dokument für die gesamte Ostseeregion. Seit kurzer Zeit wird versucht, sie auch umzusetzen. Polen nimmt als sogenanntes Vorreiter-Land für den Bereich Landwirtschaft an diesem Vorhaben teil. Außerdem verbreiteten Organisationen wie z.B. ICLEI und die *Union of the Baltic Cities* die Lokale Agenda 21 in den Städten des Ostseeraumes. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung von kommunalen bzw. regionalen Lösungen zur Förderung des ökologischen, ökonomischen und sozialen Wohlstands der Ostseeregion.

Baltic Agenda 21

Seit dem politischen Umbruch 1989 stieg die Anzahl der polnischen Verbände, die sich im Bereich Umweltschutz engagieren, enorm an. Zur Zeit gibt es über 700 Umweltorganisationen in Polen, von denen 60 mit dem Ministerium für Umweltschutz in engem Kontakt stehen. Die wichtigsten unter ihnen sind der „Polnische Ökologie Club“, das „Institut für Nachhaltige Entwicklung“ und der „Nationale Verband für Umweltschutz“. Viele Verbände trugen in erheblichem Maße zur Verbreitung der Idee der Lokalen Agenda 21 in den Kommunen bei. Einige Kommunen werden außerdem von internationalen Organisationen und ausländischen Partnerstädten unterstützt.

Umweltverbände, internationale Organisationen und ausländische Partnerstädte

2.4.3. Polnische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Nachhaltigkeit

Die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen wird in polnischen Kommunen eng mit der Lokalen Agenda 21 in Verbindung gebracht. Sie wird jedoch gleichzeitig als Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten angesehen. Diese Wahrnehmung als Einschränkung überträgt sich damit auf die Lokale Agenda 21. Zur Einführung und Umsetzung von Nachhaltigkeits-Programmen muß danach die polnische Gesellschaft vor allem erst den Wert und die Wichtigkeit einer intakten Umwelt erkennen.

Die Kommunen sind angesichts der momentanen sozialen und vor allem wirtschaftlich desolaten Lage Polens in ihrer Umsetzung von Projekten für eine nachhaltige Entwicklung oft eingeschränkt. Nachhaltigkeit darf in Polen deswegen nicht viel kosten. Der langfristige Nutzen einer nachhaltigen Ressourcennutzung wird zwar anerkannt, der dafür *heute* notwendige Input jedoch häufig als zu hoch angesehen.

Integration von Themen

Die Integration ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsstrategien der Kommune wird in Polen als Wesensmerkmal der Lokalen Agenda 21 und einer nachhaltigen Entwicklung generell angesehen. Dahinter verbirgt sich jedoch die weithin vorherrschende Erfahrung, daß ökologische Belange grundsätzlich mit wirtschaftlichen Zielen konkurrieren. Verstanden wird „Integration“ in polnischen Kommunen deshalb vor allem als Integration ökologischer Ziele in (ohnehin bereits verfolgte) Strategien der kommunalen Wirtschaftsentwicklung. Nicht die gemeinsame Entwicklung von integrierten Ansätzen steht bei polnischen Agenda-Prozessen im Vordergrund, sondern Zugeständnisse wirtschaftlicher Akteure an den Umweltschutz. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungsziele sind kaum Bestandteil Lokaler Agenden.

Integration gesellschaftlicher Kräfte

Es wird in polnischen Gemeinden als wichtig angesehen, daß die örtlichen Entscheidungsträger sich die Prinzipien der Lokalen Agenda 21 zu eigen machen. Sie heißt es also bei der Entwicklung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien einzubeziehen. Als Entscheidungsträger werden jedoch nicht so sehr die Bürgerinnen und Bürger der Kommune oder auch örtliche (Umwelt-)Verbände betrachtet, deren Beteiligung deshalb als weniger wichtig angesehen wird. Es gibt sicher einige gute Beispiele für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung und Konsultation auf kommunaler Ebene, dennoch ist in den meisten Gemeinden Polens die Einbeziehung der Bevölkerung nicht gerade gebräuchlich. Gemeinderäte/innen halten in der Regel ihre Stellung als gewählte Volksvertreter/innen für eine ausreichende Legitimation, Entscheidungen auch ohne Konsultation der Bevölkerung zu treffen.

Es findet also eine Trennung von Beteiligung im eigentlichen Sinne und Öffentlichkeitsarbeit statt. Beteiligt werden sollen wenige (einflußreiche) örtliche Akteure, während die breite Bevölkerung im wesentlichen informiert wird.

Diese Situation stellt sich in polnischen Kommunen als Teufelskreis dar: Die fehlende Einbindung der Öffentlichkeit in die Diskussion um die Lokale Agenda 21 verhindert, daß politischer Druck für eine nachhaltige Entwicklung aufgebaut wird. Dieser fehlende Druck wiederum führt zu nur mäßigem Engagement der Entscheidungsträger für die Lokale Agenda 21. Ohne das Engagement der Entscheidungsträger wird jedoch die Öffentlichkeit nicht in die Entwicklung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien eingebunden.

Lokale Agenda 21 wird auch in polnischen Gemeinden als die Entwicklung langfristiger, auf Vorbeugung gerichteter Ziele und Maßnahmen verstanden. In der Sorge um das Wohl zukünftiger Generationen finden die ansonsten eher als konkurrierend wahrgenommenen Bereiche Umwelt und Entwicklung ihre Verknüpfung. Der weitblickende und langfristige Anspruch wird aber von den Gemeinden angesichts der vielen kurzfristig zu lösenden Probleme nicht immer eingehalten. Durch die geringe Einbindung der örtlichen Bevölkerung in die Entwicklung langfristiger Ziele für die Gemeinde erhält außerdem die oft nur auf die vier Jahre ihrer Amtszeit begrenzte Perspektive der gewählten Gemeinderäte das meiste Gewicht.

Langfristigkeit

Die globale Verantwortung der Gemeinde als wichtiger Aspekt der Lokalen Agenda 21 wird nur von einigen Verantwortlichen und besonders Engagierten erkannt. Die örtliche Bevölkerung hingegen interessiert sich in Polen vor allem für die lokalen Auswirkungen ihres Handelns und nicht so sehr für dessen globale Effekte. So werden zwar beispielsweise durchaus kommunale Energiesparmaßnahmen durchgeführt, nicht jedoch aufgrund der Verantwortung für das Weltklima, sondern vor allem wegen der Einsparung von Kosten.

Globale Dimension

Dieses Phänomen wird damit erklärt, daß zu Zeiten der staatlich gelenkten Planwirtschaft in Polen aufgrund der starken Betonung kollektiver Güter die Verantwortung jedes/r Einzelnen nicht gerade gefördert wurde. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, daß sich durch die zunehmende Öffnung Osteuropas die internationale Kooperation und damit auch das globale Bewußtsein schon verbessert haben.

Verbindlichkeit

Die Gleichsetzung der Lokalen Agenda mit einer grundsätzlichen Einbeziehung von Umweltzielen in die (rasant verlaufende) Gemeindeentwicklung sorgt in Polen für ein gespaltenes Verhältnis zu deren Verbindlichkeit: Auf der einen Seite werden klare Beschlüsse sowohl über die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 als auch über daraus entstehende Zielsetzungen und Maßnahmen als unabdingbar für ihre Wirksamkeit angesehen. Gerade solche Beschlüsse aber, die auf längere Sicht Umweltstandards für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung festschreiben würden, sind es, vor denen polnische Kommunalpolitiker/innen häufig zurückschrecken.

Es sind daher vor allem engagierte Mitarbeiter/innen der Kommunalverwaltung, die nicht selten Ziele und Maßnahmenvorschläge entwickeln und nachfolgend die oft wenig interessierten und informierten Gemeinderatsmitglieder über die Inhalte der "Lokalen Agenda 21" schulen, um für ihre politische Unterstützung zu werben. Dabei kommt es vor, daß diese die Ziele grundsätzlich unterstützen, sich jedoch nicht mit einem Beschluß darauf festlegen wollen.

Relevanz

Die Ausrichtung der gemeinsam erarbeiteten kommunalen Ziele auf die dringlichsten örtlichen Probleme ist nach Ansicht der polnischen Gemeinden einer der wichtigsten Aspekte für einen erfolgreichen Agenda-Prozeß. Auch in der kommunalen Umweltpolitik ohne Bezug zur Lokalen Agenda 21 wird diese Regel befolgt: Jede Form von Maßnahmen ist auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung angewiesen, und diese Akzeptanz ist nur erreichbar, indem Maßnahmen als ein Beitrag zur Verbesserung der konkreten, vor Ort anstehenden Probleme eingeschätzt werden. Viele Kommunen erstellen deshalb vor der Verständigung über Ziele und Maßnahmen einen Statusbericht (der Umweltsituation) der Gemeinde.

Meßbarkeit

Für die Meßbarkeit der im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 aufgestellten Ziele gilt ähnliches. Die Notwendigkeit einer Überprüfung der Zielerreichung durch Indikatoren und Zeitvorgaben wird zwar von der Verwaltung polnischer Kommunen erkannt, wird jedoch politisch kaum unterstützt oder gar verlangt. Für viele Gemeinden ist die Aufstellung eines Aktionsprogrammes mit einem Zeitplan bereits ausreichend für die Überprüfung ihrer Aktivitäten. Die Arbeit mit Indikatoren ist in Polen weder üblich noch weit verbreitet.

Meßbarkeit hat in Polen jedoch noch einen ganz anderen Aspekt: Neue gesetzliche Auflagen zur Installation von Meßgeräten tragen zunehmend dazu bei, daß Energie- und Wasserverbräuche überhaupt pro Haushalt oder öffentliches Gebäude erfaßt werden. Nur

Barlinek (Berlinchen):

Gemeinsames Engagement für die Lokale Agenda 21

Barlinek ist eine kleinere Stadt im Norden Polens mit insgesamt 11.000 Einwohnern/innen, von denen 4.000 im eigentlichen Kernort leben.

Bis Juni 1994 existierte weder eine sorgfältige Vorbereitung von Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes noch eine zielorientierte Auswahl von Projekten. Dann beschloß jedoch der Gemeinderat die Durchführung einer Haushaltsbefragung, um die Haltung der örtlichen Bevölkerung gegenüber Umweltproblemen herauszufinden. Die Umfrage ergab, daß die Einwohner/innen Barlineks dem Schutz der Umwelt eine hohe Bedeutung beimessen und ein großer Anteil der Bevölkerung sich an Aktionen zur Verbesserung der Umweltsituation der Gemeinde beteiligen möchte. Die Bürgerinnen und Bürger zählten die Bereiche Abfall, Luftverschmutzung und Naturschutz zu den wichtigsten Handlungsbereichen der Kommune im Bereich des Umweltschutzes. Außerdem sollte die Kommune nach Meinung ihrer Bürger/innen den Bereich der Umweltbildung ausbauen.

Im Januar 1995 wurde vom Gemeinderat zur Identifizierung der wichtigsten Umweltprobleme die Erarbeitung eines Umweltberichtes initiiert. Der Bericht sollte durch die Verwaltung selbst erstellt werden, um die Wichtigkeit des Themas innerhalb der Stadtverwaltung zu verbreiten und die einzelnen Abteilungen zu veranlassen, selbst die jeweiligen Probleme zu erkennen und zu formulieren. Im Juni 1995 wurde vom Gemeindevorstand das „Programm für Umweltschutz und Lokale Agenda 21“ vorbereitet, das anschließend vom Gemeinderat verabschiedet wurde.

In diesem Programm spielen vor allem die Schulen eine wichtige Rolle. Umweltschutz sollte nicht nur eine Angelegenheit der Verwaltung, sondern auch der Bildungseinrichtungen und der örtlichen Verbände aus Kultur und Sport werden, um das Umweltbewußtsein der Bevölkerung nach und nach zu erhöhen. Daneben sind die Förderung eines gesunden Lebensstils sowie des Tourismus' Inhalt des Programms. Mit Hilfe eines erhöhten Tourismus' soll zum einen das Einkommen der Kommune verbessert und zum anderen das Naturbewußtsein gestärkt werden. Außerdem sollen Energieverbrauch und Luftverschmutzung kontrolliert und die Qualität des Trinkwassers und der Oberflächengewässer verbessert werden. Weitere wichtige Punkte des Planes sind die Behandlung von kommunalen Abwässern und Abfällen sowie die Förderung einer artenreichen Flora und Fauna durch die Anlage des Gorzowski Landschaftsparks.

Ein wichtiger Bestandteil des Programms ist außerdem eine verbesserte kommunale Planung, die den Rahmen für die Arbeit der einzelnen Verwaltungsabteilungen vorgibt. Das Programm enthält weder Zielzeitpunkte noch Prioritäten für die enthaltenen Maßnahmen. Welche Maßnahmen zuerst umgesetzt werden, sollte der Wahl der jeweiligen Akteure überlassen werden. Damit überhaupt Maßnahmen umgesetzt werden, wurde dem Bereich der Bildung eine so wichtige Bedeutung beigemessen: Von einem wachsenden Umweltbewußtsein verspricht sich die Stadt die nötige Motivation für Aktivitäten.

Die Akteure für die Umsetzung sind im wesentlichen alle Gremien und Abteilungen der Kommunalverwaltung. Sie sind verpflichtet, die Inhalte

der „Lokalen Agenda 21“ in all ihren Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen. Jedes Jahr wird vom Gemeindevorstand ein detaillierter Maßnahmenkatalog erarbeitet sowie ein Bericht über die bisher erfolgte Umsetzung des Programmes.

Barlinek erhielt für die Erarbeitung und Umsetzung dieses Programms Unterstützung durch die "Stiftung zur Entwicklung Lokaler Demokratie" in Szczecin (Stettin) sowie durch die schwedische Gemeinde Eksjö.

Interviewpartnerinnen und -partner:

Gray, Mark, US Peace Corps Volunteer.

Jasinkiewicz, Marek, Direktor und Teilhaber der LEM s.c. Consulting, Krakow (Krakau).

Kopczynska, Slysia A., Generalbevollmächtigte für das Programm „Grünes Mlawa“, Stadtverwaltung Mlawa.

Kopec, Jadwiga, Ansprechpartnerin für Lokale Agenda 21 beim Polnischen Kommunalverband und Leiterin des Umweltamtes, Stadtverwaltung Gdansk (Danzig).

Lewandowska-Nayar, Lidia, Koordinatorin des Umbrella-Projekts in Polen.

Maciejowski, Marek, Leiter der Abteilung für Umweltschutz, Polnisches Ministerium für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwirtschaft.

Pastuszek, Barbara, Leiterin der Abteilung für Umweltschutz, Stadtverwaltung Gdynia (Gdingen).

Pawlak, Jolanta, Leiterin der Planungsabteilung, Stadtverwaltung Warszawa (Warschau).

Siarkiewicz, Zygmunt, Bürgermeister und Dmytruszewski, Eugeniusz, Lokale-Agenda-21-Koordinator, Stadtverwaltung Barlinek (Berlinchen).

Veröffentlichungen:

Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen: ICLEIs Handbuch zum kommunalen Umweltmanagement in Mittel- und Osteuropa, Polnische Ausgabe, Band 2: Planungsleitfaden Lokale Agenda 21, Freiburg 1996.

Polnisches Ministerium für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwirtschaft (Hrsg.): Nationaler Bericht zur Umsetzung der Beschlüsse der UNCED-Konferenz 1992 im Rahmen des Nationalen Konsultationsprozesses der Rio+5-Konferenz, Internet, <http://www.mos.gov.pl>, Warszawa (Warschau) 1997.

Polnisches Ministerium für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwirtschaft (Hrsg.): Umsetzung der Agenda 21 in Polen in den Jahren 1992-1996, Warszawa (Warschau) 1997.

Projekt Demokratisches Netzwerk (DemNet), Karkonosze Fonds (Fundacja Karkonoska): Leitfaden für Kommunalverwaltungen:

Erstellung eines Programmes für Nachhaltige Entwicklung in der Region, Nr. 2, Jelenia Gora 1998.

Projekt Demokratisches Netzwerk (DemNet), Ökologischer Fonds Ziema Legnicka „Grüne Aktion“ (Fundacja Ekologiczna Ziemi Legnickiej „Zielona Akcja“): Leitfaden für Kommunalverwaltungen: Erstellung eines Programmes für Nachhaltige Entwicklung in der Region, Nr. 4, Jelenia Gora (Hirschberg i.R.) - Legnicka (Liegnitz) 1998.

Stadtverwaltung Barlinek: Lokale Agenda 21 - Leitfaden für Kommunalverwaltungen zur Umsetzung der Prinzipien der Agenda 21 auf kommunaler Ebene, Barlinek (Berlinchen) 1997.

Stadtverwaltung Gdansk: Lokale Agenda 21, Gdansk (Danzig) 1995.

Umbrella-Project: Umbrella Project - Preparation of eco-development programmes in *gminas* according to Agenda 21 recommendations, Warszawa (Warschau) 1998.

2.5. Schweden

2.5.1. Ausgangssituation

In Schweden leben rund 8,8 Mio. Menschen auf einer Fläche von 450.000 Quadratkilometern. Während allein der Landkreis um die Hauptstadt Stockholm 1,5 Mio. Einwohner zählt, verzeichnet die kleinste Gemeinde weniger als 3.000 Bewohner. Von den insgesamt 288 Kommunen haben 40 mehr als 50.000 Einwohner, rund ein Viertel weniger als 10.000. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 19 Einwohnern pro Quadratkilometer ist damit zwar niedrig, jedoch nicht überall in Schweden. Das Land setzt sich außerdem zusammen aus 24 Landkreisen.

Allgemeine Charakteristika

Bereits in einem Gesetz aus dem Jahre 1862 wurden die Rechte und Pflichten der schwedischen Kommunen erstmals beschrieben und die kommunale Selbstverwaltung gesetzlich belegt. Die ländlich und durch geringe Bevölkerungszahlen geprägten Strukturen brachten Entscheidungsmechanismen hervor, die eher den Konsens anstreben als Mehrheiten. Dies schlägt sich in der häufigen Erfordernis starker Abstimmungsmehrheiten von zwei Dritteln und darüber nieder. Bei der Vergabe von Ämtern ist traditionell das Proporzprinzip üblicher als das Mehrheitsprinzip. Die Amtsgewalt des Bürgermeisters beschränkt sich auf seinen Vorsitz im gewählten Rat.

Kommunalstruktur und -verfassung

Verschiedene Reformen wurden in den 70er Jahren unseres Jahrhunderts durchgeführt. Mitte der 80er Jahre kam es zu einem Reformexperiment, bei dem einzelnen Kommunen der Sonderstatus „Freie Kommune“ eingeräumt wurde. Damit verbunden war eine teilweise Befreiung von der zentralstaatlichen Gesetzgebung und von nationalen Rechtsverordnungen insbesondere dort, wo sie in die Rechte der Kommunen eingreifen. Die Ergebnisse dieses Reformexperiments flossen 1991 in das neue Kommunalverwaltungsgesetz ein.

Experiment mit „Freien Kommunen“

Die jüngeren Tendenzen in der kommunalen Selbstverwaltung in Schweden zeigen eine zunehmende Bedeutung von Parteien und politischen Mehrheiten, ansonsten entsprechen sie im wesentlichen den heute in ganz Europa diskutierten Veränderungen: Einführung stärker betriebswirtschaftlich orientierter Verwaltungsmodelle mit kleineren Serviceeinheiten, Budgetierung, Privatisierung und Dezentralisierung. 80% der kommunalen Beschäftigten in Schweden sind Frauen.

Kompetenzen von Kommunen

Planungsmonopol und Steuerrecht

Zwei wesentliche Elemente kennzeichnen die Kompetenzen schwedischer Kommunen: Planungsmonopol und Steuerrecht. Das Planungsmonopol verschafft ihnen die volle Verfügung über ihre natürlichen Ressourcen, allen voran die Flächen, und deren Nutzung. Dazu kommen Zuständigkeiten für Energieversorgung, Abfallentsorgung, Schulen (in Schweden ist den Kommunen von nationaler Seite die Einstellung von Lehrern übertragen), Kinderbetreuung, Verkehrswegenetz und öffentlichen Verkehr. Dabei müssen sich die Kommunen bei ihren Planungen keinen übergeordneten Planungen unterwerfen.

Die Kommunen erheben selbst die Einkommenssteuer auf Lohn und Zinseinkommen. Dies tun sie zu selbstbestimmten Steuersätzen, woraus resultiert, daß der Einkommenssteuersatz von Ort zu Ort variiert. Kommunales Budget und Entscheidungen über Steuererhebungen waren in Schweden nie Gegenstand nationalstaatlicher Kontrolle.

Großer Handlungsspielraum für Kommunen

Insgesamt ist die Verteilung von Kompetenzen zwischen nationalstaatlicher und kommunaler Ebene bereits seit den 70er Jahren geprägt von einer stetigen Übernahme von Verantwortlichkeiten durch die Kommunen. So gewährt ihnen das neue Kommunalverwaltungsgesetz weitere Freiheiten beispielsweise bei der Gestaltung ihrer Gremien, bei der neunjährigen Pflichtschule oder sozialen Diensten. Sie geraten jedoch an Kompetenzgrenzen im Bereich der staatlichen Infrastrukturpolitik, vor allem in Energie- und Verkehrsfragen.

Sektorübergreifende Planung

Schwedische Kommunen haben die Pflicht, einen allgemeinen Übersichtsplan zu erstellen. Dieser bezieht zwar die Entwicklung der Gemeinde in all ihren Bereichen ein, beschränkt sich aber auf ihren Niederschlag auf die Flächennutzung. Einige Kommunen nutzen diesen Übersichtsplan jedoch, um ein generelles Rahmen-dokument über die Ziele der Kommunalentwicklung, nicht nur in Bezug auf die Flächennutzung, zu erstellen. Dieser Plan ist nicht rechtlich bindend, dient jedoch als Orientierung für alle rechtlich bindenden Planungen.

Steuerung der Lokalen Agenda 21

Die Verantwortlichkeit für die Lokale Agenda 21 liegt in der überwiegenden Zahl der schwedischen Kommunen (142) an zentraler Stelle innerhalb der Verwaltung: Direkt unter dem kommunalen Exekutivkomitee (*City Executive Board*), dem zentralen Steuerungsgremium der Gemeinde, ist das Hauptamt (*Central Office*) angesiedelt, in dem die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 koordiniert wird. Von dieser Stelle bestehen Einwirkungsmöglichkeiten auf alle Verwaltungsabteilungen und Ämter.

Diese Einflußmöglichkeit besteht nicht in all denjenigen Kommunen, in denen die Zuständigkeit für die Lokale Agenda 21 bei der

Umweltabteilung der Verwaltung liegt. Dies ist jedoch in immerhin rund weiteren 100 Kommunen der Fall. Entsprechend wird dort die Lokale Agenda 21 viel stärker als sektorale Aufgabe - des Umweltschutzes - wahrgenommen, als in den zuvor genannten Gemeinden.

Die übrigen Kommunen haben die Koordination der Lokalen Agenda 21 in der Planungsabteilung angesiedelt, was zwar ihre Wahrnehmung als sektorale Aufgabe mindert, jedoch ebenfalls mit geringeren Einflußmöglichkeiten auf andere Verwaltungsabteilungen verbunden ist.

Generell wird befürchtet, daß die Koordination von Lokalen Agenden in Kommunalverwaltungen in naher Zukunft deutlich abnimmt, da ein Teil der damit betrauten Personen nur befristet angestellt wurde.

Die Beteiligung der Bürger/innen findet in schwedischen Kommunen vor allem im Bereich der öffentlichen Planung statt. Vor jeder Planung oder Maßnahme sind qua Gesetz die Betroffenen anzuhören. Dies betrifft auf kommunaler Ebene in erster Linie die Erstellung des allgemeinen Übersichtsplans und die Bauleitplanung. Üblich und gängige Praxis ist hier, daß zunächst durch die Verwaltung ein Entwurf erstellt wird, über den daraufhin eine öffentliche Anhörung stattfindet. Die dort vorgebrachte Kritik fließt ein in einen geänderten Entwurf, der dann ausgestellt und nachfolgend politisch beschlossen wird.

Generell hat die Beteiligung der Bürger/innen an der Gestaltung ihres Gemeinwesens in Schweden bereits eine lange Tradition. Großen Anteil daran hat die Arbeit von Verbänden, Parteien und Bürgerbewegungen, die vor allem in den vergangenen 25 Jahren einiges an Pilotprojekten und Experimentiererfahrung in diesem Bereich bewirkt haben. So entwickelten in den 70er Jahren beispielsweise die Parteien eigene Konsultationsforen, die sie über Jahrzehnte hinweg betrieben. Auch die Studienkreise der Erwachsenenbildung sind traditionell (vor allem in den Wintermonaten) allgemein besuchte Orte der Beschäftigung mit Themen des gesellschaftlichen Lebens und werden zur Beratung über anstehende örtliche Veränderungen genutzt.

Während die so entstandene Beteiligungskultur in der Vergangenheit in erster Linie die Absicht verfolgte, Bürger/innen möglichst umfassend über geplante Vorhaben zu informieren und weitgehende Akzeptanz zu erreichen, zielen jüngere Ansätze eher auf ein zielgruppenorientiertes Zugehen der Verwaltung auf die Bewohner/innen der Kommune, um ihre direkte Beteiligung in Form aktiver Mitarbeit zu erreichen. Eine gerade erst 1996 verabschiedete

Bürgerbeteiligung

Lange Tradition und Erfahrung

Aktive Einbeziehung von Zielgruppen

Vorschrift verlangt denn nun auch die Beteiligung der „Betroffenen“ (s.o.) bereits vor der Erstellung eines Entwurfes durch die Verwaltung. Dabei ist die Definition dessen, wer „Betroffene“ sind, erweitert worden. Die direkte Beteiligung breiter Bevölkerungsteile an örtlichen Vorhaben steht jedoch erst am Anfang und gelingt bisher eher indirekt über Verbände, örtliche Initiativen und Organisationen.

Mit einfacher Mehrheit des Rates kann in schwedischen Kommunen ein Referendum durchgeführt werden. Jedes Papier der Kommunalverwaltung ist prinzipiell öffentlich.

Aktuelle Situation

*Allgemeiner
Pessimismus*

Schweden befand sich 1992 in wirtschaftlichen Nöten, die von der schwedischen Öffentlichkeit als schwerwiegend eingestuft wurden: Die Währung fiel, gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit. Das Konzept einer Lokalen Agenda 21 war einer der wenigen positiven Ansätze, an denen gearbeitet werden konnte, während die Politik auf allen Ebenen ansonsten eher von Pessimismus und den allenthalben anstehenden, schwierig zu lösenden Problemen überlagert war. Die Lokale Agenda zielte auf die Zukunft, nicht so sehr auf die Bearbeitung von Tagesproblemen, obwohl klar war, daß es nötig sein würde, beides zu verbinden.

*Rio als Fortsetzung
der Stockholm-
Konferenz 1972*

Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 war für Schweden die Fortsetzung der Stockholm-Konferenz von 1972. Diese erste Konferenz hatte alle politischen Parteien beeinflußt und den Aufbau einer starken Umweltbewegung im Land bewirkt. In der Folge war auch der Einfluß der Rio-Konferenz und die Ausweitung der Umweltdebatte auf das Ziel der Nachhaltigkeit erneut groß.

2.5.2. Impulse

**Erste Reaktionen
auf Rio**

*Veröffentlichung der
Ergebnisse aus Rio*

Noch im Herbst des Jahres 1992 veröffentlichte das schwedische Ministerium für Umwelt und Raumplanung die Ergebnisse des UN-Umwelt- und Entwicklungsgipfels. Hierfür wurde die schwedische Übersetzung der Abschlusddokumente an den Kommunalverband und an alle kommunalen Gebietskörperschaften versandt. Der Kommunalverband sowie ausgewählte 50 Kommunen erhielten darüber hinaus die Bitte um Stellungnahme zu den Papieren. Die Stellungnahme des Kommunalverbandes wiederum wurde von diesem unter allen Kommunen verbreitet.

Auch die „Schwedische Gesellschaft für Naturschutz“ (SSNC) streute ihrerseits Informationen über die Ergebnisse der Rio-Konferenz unter ihren Ortsgruppen. Mit 275 Ortsgruppen ist diese bereits seit Beginn des Jahrhunderts existierende Naturschutzorganisation in nahezu allen Kommunen des Landes vertreten.

*Schwedische
Gesellschaft für
Naturschutz*

Die Aufforderung von Rio an die Kommunen, eine Lokale Agenda 21 zu erstellen, traf in Schweden auf eine bereits entwickelte Umweltbewegung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Kommunalverwaltungen. Gestützt durch ein weit verbreitetes Umweltbewußtsein in der Bevölkerung wurde in der Mehrheit der Kommunen bei der Erstellung neuer Flächennutzungspläne versucht, diese „im Geist der Agenda 21“ zu erstellen, worin im wesentlichen die gleichmäßige Berücksichtigung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gesehen wird.

*weit entwickelte
Umweltbewegung*

Ein ebenfalls bereits vor UNCED aufgebautes Handlungsfeld stellt in Schweden die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung bzw. das Öko-Labeling von Produkten dar. Dieser Bereich erlebte durch den Impuls von Rio, umweltpolitische mit wirtschaftlichen Aspekten zu verknüpfen, einen regelrechten Boom.

Sichtbare Unterstützung für die Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene kam in Schweden bereits sehr bald nach der Rio-Konferenz von verschiedenen Seiten, im wesentlichen von folgenden Einrichtungen: Der schwedische Kommunalverband (SALA), das Ministerium für Umwelt und Raumplanung, die schwedische Naturschutzorganisation SSNC, das Netzwerk von Jugendlichen für eine Beteiligung an der Stadtentwicklung „q-2000“ und die nationale Umweltagentur.

*Unterstützung der
Lokalen Agenda 21
von vielen Seiten*

1995 ernannte die schwedische Regierung ein sogenanntes „Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung“, dessen Aufgabe es vor allem war, den Nationalbericht für die 1997 in New York stattgefundene Rio-Nachfolgekonferenz UNGASS (besser bekannt als Rio+5) vorzubereiten. Im Laufe seiner Arbeit führte dieses Nationalkomitee mehrere Konferenzen zum Erfahrungsaustausch über die (kommunale) Umsetzung der Agenda 21 in Schweden durch. Außerdem wurde eine Homepage auf dem WorldWide-Web eingerichtet, die die Kommunikation sowohl der verschiedenen Akteure im Bereich Agenda 21 als auch über die Landesgrenzen hinaus erleichtern soll. Das Nationale Komitee für Nachhaltige Entwicklung wurde 1997 nach Fertigstellung des Nationalberichtes wieder aufgelöst.

**Impulse von
Nationaler
Regierung und
Ministerien**

*Nationale
Koordination der
Lokalen Agenda 21*

In der Nachfolge wurde 1997 eine mit drei Personen besetzte nationale Koordinationsstelle für Lokale Agenden 21 eingerichtet. Sie ist im Ministerium für Umwelt und Raumplanung angesiedelt und hat im wesentlichen folgende vier Aufgaben:

- Entwicklung verbesserter Methoden für den gesellschaftlichen Dialog,
- Verbreitung von Erfahrungen und Beispielen,
- Erarbeitung von Vorschläge für die nationale Politik,
- Fortsetzung der internationalen Arbeit (z.B. im Rahmen der *UN Commission of Sustainable Development, CSD*)

Prinzipiell wird in dieser Koordinierungsstelle die Phase der Analysen und Studien eher als abgeschlossen erklärt und auf die Unterstützung des Dialoges zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren und Einrichtungen, die Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung liefern sollten, gesetzt. Die Stelle ist vorerst befristet bis Ende 1999 eingerichtet, auf der Basis von deren Arbeitsbericht soll dann über ihre Weiterarbeit entschieden werden.

*Fördermittel für
Projekte von
nationaler Seite*

In einem gemeinsamen Brief haben der Vorsitzende des schwedischen Kommunalverbandes und die Ministerin für Umwelt und Raumplanung die Kommunen ermuntert, die Ziele der Agenda 21 bei der Gestaltung der Gemeinwesen zu unterstützen. Hierfür können die Kommunen seit 1997 auch finanzielle Unterstützung von nationaler Seite erhalten: Kernstück eines nationalen Programms für „Ökologische Nachhaltigkeit“ ist ein Investitionsprogramm mit einem Volumen von insgesamt 7,4 Mrd. Kronen (ca. 1,5 Mrd. DM). Von diesem Geld, das grundsätzlich nur in Form von Zuschüssen vergeben wird, sollen Projekte gefördert werden, die auf kommunaler Ebene Umwelt und Entwicklung miteinander verbinden. Als Kriterien hierfür gelten:

- langfristige Ressourceneinsparung,
- die Einbeziehung sozialer Ziele (z.B. im Bereich Wohnen) und
- die Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Im Sommer 1998 erhielten bereits 42 Kommunen Mittel aus diesem Programm. Die Projekte sind bisher zu ungefähr je einem Drittel den Bereichen Energie/Abfall, Sanierung von Altbauten/technischen Installationen/Altlasten und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft/ Bewußtseinsbildung/Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen.

Das Nationale Investitionsprogramm wird in Schweden selbst bisher vorsichtig bewertet: Einerseits wird erwartet, daß die Lokalen Agenden 21 durch die im Investitionsprogramm geforderte Einbindung der Wirtschaft zu höherer Bedeutung gelangen. Andererseits wird nicht ausgeschlossen, daß die geförderten Projekte durch die relativ weichen Zuschußkriterien auch einer eher klassischen Wirtschaftsförderung ohne weitergehende Einbeziehung ökologischer und sozialer Ziele dienen könnten. Die neue Qualität ist nicht garantiert, wenngleich sie bisher noch der überwiegenden Anzahl der Projekte bescheinigt wird. Daß der Boom kommunaler Projekte für nachhaltige Entwicklung auch nach Beendigung des Investitionsprogrammes anhalten wird, wird zwar gehofft, kann aber nicht vorausgesetzt werden.

*Nationales
Investitions-
programm*

Generell erhalten die schwedischen Kommunen für ihre Lokale Agenda 21 finanzielle Hilfen nur im Bereich der Durchführung von Projekten und Maßnahmen, nicht jedoch für die Durchführung des (hierfür erforderlichen) Dialoges zwischen den örtlichen Akteuren. Über das Investitionsprogramm hinaus unterstützt die *Schwedische Umweltagentur* die Lokale Agenda 21, indem sie Methoden entwickelt, Hilfestellungen zu einzelnen - ökologische, wirtschaftliche und soziale Aspekte verknüpfenden - Themenfeldern wie Energie, Verkehr oder Artenschutz liefert und Materialien an die kommunalen Agenda-21-Koordinator/innen verschickt.

*Schwedische
Umweltagentur*

Der Umweltpreis König Gustafs für das Jahr 1996 wurde unter dem Thema „Lokale Agenda 21“ ausgeschrieben. Überreicht wurde er auf dem Nationalen Agenda 21 Forum 1996, das gemeinsam vom schwedischen Kommunalverband, dem Ministerium für Umwelt und Raumplanung, der Nationalen Umweltagentur, dem schwedischen Industrieverband, dem Handelsverband sowie der Stiftung „The Natural Step“ veranstaltet wurde. Dieses Forum zog 3.000 Besucher, von denen 1.000 an den angebotenen Seminaren teilnahmen, und mehr als 100 Aussteller an.

*Umweltpreis König
Gustafs für 'Lokale
Agenda 21'*

Auffallend ist die ausdrückliche Erwähnung und Würdigung der lokalen Initiativen für Nachhaltige Entwicklung im Rio+5-Nationalbericht der schwedischen Regierung aus dem Jahr 1997. In diesem Bericht werden außer nationalen Nachhaltigkeitsstrategien etwa zur Hälfte kommunale Aktivitäten dargestellt.

*Kommunale
Aktivitäten im
Nationalbericht*

Die verschiedenen Formen der Unterstützung kommunaler Nachhaltigkeitsbemühungen tragen durchaus Züge einer nationalen „Kampagne“ im Sinne einer systematischen, langfristig angelegten Strategie von nationaler Seite zur gezielten Werbung für die Lokale Agenda 21, wenngleich dies in keiner der unterstützenden Einrichtungen in Schweden so genannt wird. Selbst vom schwedischen Parlament aus ging im Rahmen einer Formulierung von Vor-

*Nationale
Kampagne zur
Lokalen Agenda 21*

*Nachhaltigkeits-
bestrebungen von
nationaler Ebene*

schlagen zur Umsetzung der Ziele der Agenda 21 im Jahr 1994 die Aufforderung an die Kommunen, Lokale Agenden zu erarbeiten.

Bestrebungen, eine „Nationale Agenda 21“ als zentralstaatliches Pendant zu den Lokalen Agenden zu erstellen, sind in Schweden derzeit nicht zu vermerken. Die Kommunen ihrerseits wünschen sich sehr stark eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die über die Förderung lokaler Strategien hinausgeht. Gleichwohl schlägt sich die Nachhaltigkeitsdebatte auf nationaler Ebene in der Form nieder, daß Aspekte der Nachhaltigkeit nach und nach Eingang in zahlreiche Gesetze finden.

Eher wahrscheinlich scheint, daß nach einigen weiteren Jahren der Erfahrung mit lokalen und regionalen Ansätzen Überlegungen angestellt werden, wie diese zu einer schwedischen Nachhaltigkeitsstrategie zusammengeführt werden können.

*„Ökologische
Nachhaltigkeit“*

Bereits der Titel des Investitionsprogrammes „Ökologische Nachhaltigkeit“ zeigt, welchen Schwerpunkt die nationale Politik Schwedens im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeitsbemühungen setzt. Nach eigenem Bekunden der schwedischen Regierung soll Schweden „ökologischstes Land der Welt“ werden. Obwohl unklar bleibt, inwieweit es möglich sein wird, „Ökologische Nachhaltigkeit“ ohne die Einbeziehung wirtschaftlicher und sozialer Fragen zu fördern (im Gegenteil: Genau diese Einbeziehung ist Förderkriterium für das Investitionsprogramm!), wird gerade diese - nur politisch erklärbare - Einschränkung auf den Umweltaspekt von Verbänden und Kommunen stark kritisiert.

*„Forum für den
ökologischen
Wandel“*

Im Zusammenhang damit hat die schwedische Regierung 1997 ein „Forum für den ökologischen Wandel“ einberufen. Ihm gehören zwölf Personen aus verschiedenen Sektoren wie Politik, Wirtschaft, Verbände usw. an, unter ihnen auch einige aus Kommunen. Dieses Forum arbeitet eng mit der Nationalen Koordinierungsstelle für Lokale Agenden 21 zusammen und wird von dieser zur Unterstützung des gesamtgesellschaftlichen Dialoges über Nachhaltigkeit als dringend notwendiger Partner angesehen.

*Interministerielle
Zusammenarbeit*

Eine der Hauptaufgaben bei der Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Zusammenführung bereits in Ansätzen bestehender sektoraler Strategien. Hierfür werden im Rahmen eines sogenannten „100-Projekte-Vorhabens“ Projekte aller Ministerien, die zur Nachhaltigkeit beitragen, durch eine interministerielle Arbeitsgruppe zusammengetragen. Dieser Vorgehensweise wird Pilotcharakter und damit Signalwirkung für die Bearbeitung auch anderer Themen durch die Zentralregierung zugesprochen. Insgesamt nämlich wird die Arbeit nationaler Ministerien als noch immer deutlich stärker sektoral geprägt eingeschätzt als die Arbeit der Verwaltungsabteilungen auf kommunaler Ebene.

*„100 Projekte für die
Nachhaltigkeit“*

Es gibt in Schweden zwei Vereinigungen kommunaler Gebietskörperschaften, die durch die Art ihrer Mitglieder klar voneinander unterschieden werden können: Zum einen der sogenannte „Kommunalverband“ der 288 Kommunen, d.h. Städte und Gemeinden, zum anderen die Vereinigung der 24 Kreise. Impulse zur Förderung Lokaler Agenden gehen dabei in erster Linie vom Kommunalverband aus, während der Verband der Kreise lediglich beginnt, das Thema auf seinen Versammlungen anzusprechen. Der Kommunalverband dagegen hat selbst zwei Kontaktpersonen benannt, als Ansprechpartner zur Lokalen Agenda 21 für Kommunen sowie zur Koordinierung der eigenen Initiativen zum Thema.

Impulse von Kommunal- verbänden

Bereits vor dem Umwelt- und Entwicklungsgipfel in Rio de Janeiro 1992 gab der Kommunalverband zusammen mit dem schwedischen Sachverständigenrat für Umweltfragen eine Publikation mit dem Titel „Öko-Kreisläufe“ heraus, die früh die landesweite Debatte über eine nachhaltige Entwicklung eröffnete. In einem gemeinsamen Brief warb der Vorsitzende des Kommunalverbandes zusammen mit der Umwelt- und Planungsministerin bei allen schwedischen Kommunen bereits kurz nach der Rio-Konferenz dafür, die Ziele der Agenda 21 zu unterstützen.

Publikationen, Veranstaltungen und Projekte des Kommunalverbandes

1993, im ersten Jahr nach Rio, führte der schwedische Kommunalverband sieben Konferenzen an verschiedenen Orten des Landes zur Lokalen Agenda 21 durch. Solche Konferenzen sind seitdem Bestandteil der Unterstützung der Kommunen bei der Erstellung ihrer Agenden geblieben. Darüber hinaus veröffentlicht der Verband größere und kleinere Handreichungen, darunter regelmäßige sogenannte „Mini-Berichte“, in denen Informationen und Anleitungen zur Lokalen Agenda 21 an alle schwedischen Kommunen weitergegeben werden. Der 1997 erschienene Bericht „Lokale Agenda 21 in Schweden“, der eine Mischung aus Analysen, Falldarstellungen und Anleitung darstellt, darf als besonders wegweisend (und, nebenbei, sehr gut lesbar!) bezeichnet werden.

Die weiteren Elemente der Arbeit des schwedischen Kommunalverbandes zur Lokalen Agenda 21 sind die Entwicklung von (v.a. auch wirtschaftlichen) Indikatoren, die Unterstützung der Einführung von Umweltmanagement- und Audit-Systemen (EMAS) in Kommunen, ein Programm „Projekte zur Integration“, in dem Nachhaltigkeit im sozialen Bereich durch die Bekämpfung von Segregation gefördert werden soll, sowie Umfragen unter allen Kommunen zur Dokumentation der lokalen Agenda-21-Arbeit in Schweden. Die letzte Umfrage fand 1995 statt und hatte hundertprozentigen Rücklauf.

*Kommunalverband
gegen nationale
Steuerung der
Lokalen Agenda 21*

Der schwedische Kommunalverband verfolgt mit seiner Arbeit den Ansatz, der Nationalregierung davon abzuraten, den lokalen Agenda-21-Prozeß zu leiten oder Richtlinien dafür zu entwickeln. Hingegen soll jede Kommune dabei unterstützt werden, ihre eigene Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln und umsetzen. Er fordert jedoch die Entwicklung einer eigenen Nachhaltigkeitsstrategie auf nationaler Ebene, die komplementär zu den lokalen Strategien wirken soll und diese ergänzt.

**Impulse sonstiger
Kräfte**

*Verbände,
Wissenschaft,
Netzwerke*

Die Idee zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 wurde in Schweden von zahlreichen existierenden Verbänden und Einrichtungen aufgegriffen, die unterschiedlichsten Zugang zu verschiedenen Teilen der Bevölkerung hatten. So zeichnet sich die Stiftung „The Natural Step“ durch gute Kontakte zur Wirtschaft aus, „q-2000“ kanalisierte die Ansichten Jugendlicher, die Organisation „Global Action Plan“ unterhielt bereits sogenannte Öko-Teams in privaten Haushalten, „Keep Sweden Tidy“ ist eine Einrichtung aus dem Bereich der Umwelterziehung, die „Swedish Confederation of Professional Employees“ arbeitet an der Verbesserung von Arbeitsumgebungen und Produkten, und die „Schwedischen Studienkreise“ stellen eine traditionelle Institution der Erwachsenenbildung und Bürgerbeteiligung dar. Der thematische Schwerpunkt der impulsgebenden Gruppierungen liegt in den Bereichen Umwelt, Entwicklungsarbeit und Partizipation, letzteres nicht zuletzt aus einem gewissen Eigeninteresse heraus.

*Schwedische
Gesellschaft für
Naturschutz*

Die „Schwedische Gesellschaft für Naturschutz“ (SSNC) ist in Schweden eine etablierte Einrichtung, die bereits 1909 gegründet wurde und mit ihren 275 Ortsgruppen demokratisch organisiert und nahezu in jeder Kommune organisiert ist. Ihr gehören (mittlerweile) vor allem ältere Menschen an. Die SSNC startete schon bald nach der Rio-Konferenz ihr Projekt „Nachhaltige Gemeinde“ und warb vor allem in den Kommunen für den Nachhaltigkeitsgedanken in ihren regelmäßigen Veröffentlichungen, kleineren Broschüren zu agenda-relevanten Einzelthemen, öffentlichen Stellungnahmen und Fortbildungsangeboten. Daneben betreibt sie - wie traditionell für den Bereich des Umweltschutzes - Lobbyarbeit für die Lokale Agenda 21 auf nationaler Ebene.

*„q-2000“ -
Jugend-Netzwerk*

Für Furore sorgte „q-2000“, ein Netzwerk (keine Organisation) von Jugendlichen, die sich entgegen der allgemeinen Erwartung nicht in Form von Protesten, sondern mit einem Dialogangebot an die etablierte Politik wandten und damit das Interesse der jungen Generation an der Mitarbeit an Lokalen Agenden bekundeten. Das Netzwerk - „q-2000“ soll für „Stadtentwicklung 2000“ stehen - gab ein Buch mit dem Titel „Die Mission - Handbuch für nachhal-

tige Entwicklung" heraus, in dem zunächst die Notwendigkeit, Umweltbelange mit Entwicklungsbedürfnissen in Einklang zu bringen, beschrieben wird. Anschließend sind 58 sogenannte „Missionen“ beschrieben, die Jugendliche in ihrer Gemeinde unternehmen können. Zentrale Aufforderung der Missionen an die Entscheidungsträger ist die, nicht nur kurzfristige wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen, sondern eine langfristige Perspektive einzunehmen.

Der schwedische Bauernverband hat sich eine eigene Agenda 21 erarbeitet und diese veröffentlicht. Selbsterklärtes Ziel dieser Landwirtschafts-Agenda ist es, die schwedische Landwirtschaft zur „saubersten Landwirtschaft der Welt“ zu entwickeln.

*Schwedischer
Bauernverband*

Im Bereich der Stadtplanung kamen Impulse zur Unterstützung des Nachhaltigkeitsgedankens vor allem vom „Schwedischen Rat für Bauforschung“. Er weist in seinen Publikationen vor allem auf die Verknüpfung von Umweltaspekten mit sozialen und wirtschaftlichen Belangen hin. „Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung“ ist eine der Prioritäten für die Arbeit des Rates in den Jahren 1997 bis 1999.

*Schwedischer Rat
für Bauforschung*

2.5.3. Schwedische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

In den Materialien, die schwedischen Kommunen zur Lokalen Agenda 21 zur Verfügung stehen, wird die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung abgeleitet aus der Abhängigkeit der menschlichen Gesellschaft von der Fähigkeit der Natur, Ressourcen zu (re-)generieren. Ebenso kommt die Einsicht zum Ausdruck, daß eine Verschiebung der Folgen menschlicher Nutzung natürlicher Systeme auf später oder andere Orte nur kurze Zeit Vorteile verschafft und nur reichen Ländern möglich ist.

Nachhaltigkeit

Eine substantielle und dabei kurz gehaltene Handreichung des schwedischen Kommunalverbandes liefert fundierte, verständliche Erläuterungen zum Konzept der Nachhaltigkeit mit streng an der Tragkapazität des Naturhaushaltes orientierten Definitionen.

Erklärtes Ziel des gesellschaftlichen Dialogprozesses im Rahmen Lokaler Agenden 21 ist es, „Öko-Kreislauf“-Lösungen bei allen Planungen und Maßnahmen zu schaffen und einzubauen. Nachhaltigkeit wird danach vor allem so verstanden, daß Verbesserungen der Lebensbedingungen innerhalb der Tragkapazität der Erde ermöglicht werden sollen. Viele der im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse initiierten Projekte und Maßnahmen greifen diese Zielsetzung auf.

Integration von Themen

In den meisten schwedischen Kommunen erzeugte die Idee einer Lokalen Agenda 21 zunächst einen neuen Impuls zur Bearbeitung von Umweltthemen mit einem starken Anteil an Bildungsarbeit. Vor allem der Bereich Abfall mit den Aspekten der Abfalltrennung/Recycling, Kompostierung bis hin zur Vermeidung durch Veränderung von Konsumgewohnheiten stand dabei im Mittelpunkt. In der Folge wurde durch Aufklärungsarbeit von seiten der Nationalen Umweltagentur, des Kommunalverbandes und anderer Verbände das Themenspektrum schwedischer Lokaler Agenden stark erweitert. Schwerpunkte des Interesses finden sich dennoch wieder, nun in den Bereichen Energie, Verkehr und Biodiversität/Artenschutz.

Mittlerweile ist die „Integration“ oder „Verknüpfung“ von Themen - genauer: von Umweltthemen mit finanziellen und sozialen Aspekten - in aller Munde. Was jedoch augenscheinlich besser gelingt als die tatsächliche Verknüpfung von Themen ist deren bloße Auflistung. Die Feststellung, daß unter dem Stichwort „Lokale Agenda 21“ die gesamte Bandbreite politischer Handlungsfelder bearbeitet werden soll, weist immerhin darauf hin, daß diese Themen miteinander in Zusammenhang gebracht werden. Ihre integrierte Bearbeitung erweist sich in der Praxis jedoch als deutlich schwieriger.

Die Ansiedlung der Koordination der Lokalen Agenda 21 an zentraler Verwaltungsstelle in der Mehrheit der schwedischen Kommunen darf immerhin als zusätzliches Indiz für ein Verständnis der Lokalen Agenda 21 als Querschnittsaufgabe gewertet werden.

Integration gesellschaftlicher Kräfte

Nach einer Erhebung der Nationalen Umweltagentur sind in Schweden 3% der Bürger/innen direkt in den Dialog im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse eingebunden. 20% der Bevölkerung haben Informationen zur Lokalen Agenda 21 in gedruckter Form erhalten, und 40% haben immerhin davon bereits gehört.

Von den Beteiligten machen vor allem die (älteren) Vertreter/innen aus dem Umweltbereich den Lernprozeß durch, sich für soziale und wirtschaftliche Fragen öffnen zu müssen. Die Einbeziehung der privaten Wirtschaft in den örtlichen Dialog ist am schwierigsten: Hier ist es vor allem der Nahrungsmittelbereich (Supermärkte, Bauern,...), der den Anfang macht. Ansonsten findet die Beteiligung vor allem der organisierten Bürgerschaft über Verbände und Interessengruppen aller Art statt.

Das Ziel, die Einbeziehung von möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen - vor allem der nicht organisierten Bürger/innen - dazu zu nutzen, diese nicht nur zu informieren oder zu befragen, sondern sie letztendlich als Akteure zu gewinnen, stellt sich als nicht immer leicht erreichbar dar: Viele Bürger/innen sind eben

„nur“ interessiert. Die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren wird denn auch als größte Chance und größtes Problem zugleich angesehen.

Nicht zuletzt deshalb wird der Erziehungseffekt des Dialoges für besonders wichtig erachtet. Dialog im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse stellt damit in Schweden bereits einen Eigenwert dar, unabhängig davon, ob die am Dialog Beteiligten zu gemeinsamen Maßnahmen gelangen. Er zielt zum einen darauf ab, die Demokratie zu stärken, zum anderen, die Werte und Grundhaltungen der Menschen - mithin den gesellschaftlichen Konsens - in Richtung Nachhaltigkeit zu entwickeln.

Entsprechend findet die Beteiligung an der Erstellung der Lokalen Agenda 21, anders als bei kommunalen Planungen in Schweden sonst Tradition, in den meisten Kommunen ohne die vorherige Erstellung eines Verwaltungsentwurfes statt. Die Rolle der Verwaltung wird hierbei eher als eine initiiierende, koordinierende und moderierende gesehen.

Dem Wissen darüber, daß einige der angestrebten Veränderungen Jahrzehnte benötigen werden und daß daher Weitblick bei der Formulierung von Visionen und Zielen erforderlich sei, steht der häufige Verzicht auf eben eine solche Formulierung von Visionen und Zielen im Rahmen schwedischer lokaler Agenda-21-Prozesse entgegen.

Langfristigkeit

Ganz allgemein wird daher die Langfristigkeit der Lokalen Agenda 21 durchgängig anerkannt und für die zu findenden Lösungen der gegenwärtigen Probleme verlangt, daß diese „Für-immer-Lösungen“ sein müßten. Dem entgegen steht die Notwendigkeit schneller, sichtbarer Erfolge, nicht zuletzt aufgrund des befristeten Zeitraumes, für den die lokalen Agenda-21-Koordinatoren/innen häufig angestellt sind.

Für die Mehrheit der im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse Engagierten in Schweden stellt die Lokale Agenda 21 vor allem eine Angelegenheit dar, die ihren Schwerpunkt in der Gestaltung des örtlichen Gemeinwesens hat, und nicht so sehr im Beitrag zu einer veränderten globalen Entwicklung. Freilich gibt es dennoch auch in Schweden Gruppen, denen gerade letzter Punkt Hauptanliegen ist. Sie fordern entsprechend die Entwicklung eines Gefühls für gegenseitige Verantwortung zwischen den Kommunen weltweit. Aktivitäten wie Energieeinsparung werden dennoch bisher eher vor dem Hintergrund regionalen Umweltschutzes und Zukunftsvorsorge gesehen denn vor dem einer global gerechteren Verteilung des Ressourcenverbrauches oder des weltweiten Klimaschutzes. Die Arbeit an Themen globaler Nachhaltigkeit findet in Nischen

Globale Dimension

und am ehesten am Beispiel von Produkten des täglichen Konsums wie Kaffee, Bananen, Shrimps etc. statt.

Kooperation wird im wesentlichen regional für wichtig erachtet: Zum einen mit den Nachbargemeinden, zum anderen im Verbund mit den Kommunen der Ostseeanrainerländer über die *Union of the Baltic Cities* im Rahmen des Programms „Baltic 21“. Hier steht jeweils die gemeinsame Lösung konkreter, allein nicht zu bewältigender Probleme im Vordergrund.

Verbindlichkeit

Alle 288 schwedischen Kommunen haben einen Ratsbeschluß darüber, daß sie die Ziele der Agenda 21 von Rio auf kommunaler Ebene umsetzen wollen. Dieser Beschluß wird als notwendig angesehen, um den am örtlichen Dialog Beteiligten ein offizielles Mandat hierzu zu geben und zu signalisieren, daß die Kommunalpolitik sich auf Ergebnisse aus diesem Dialog einstellt und diesen Beachtung schenkt. Alle Kommunen haben eine/n Mitarbeiter/in innerhalb der Verwaltung mit der Koordinierung der Lokalen Agenda 21 beauftragt.

Zu Beginn lokaler Agenda-21-Prozesse in Schweden war in den meisten Kommunen beabsichtigt, im Ergebnis ein Dokument mit örtlichen Leitbildern, langfristigen Zielvereinbarungen und Handlungsvorschlägen zu haben, das dann vom Rat verabschiedet werden sollte. Diese Ausrichtung wich nach und nach der Auffassung, daß die Verabredung und Durchführung von Projekten wichtiger sei als die Erstellung eines Dokumentes, nicht zuletzt deshalb, weil die Beteiligung von Akteuren außerhalb der Verwaltung hierfür leichter zu erreichen war.

Dieser Phase der Durchführung von in ihrer Zielsetzung kaum aufeinander abgestimmten und mit der kommunalen Tagespolitik kaum verknüpften Projekten folgt nun die Einsicht, daß für eine langfristige Wirksamkeit der Projekte in Richtung Nachhaltigkeit ein die Projekte verbindendes und für kommunalpolitische Routineaufgaben verbindliches Zieldokument notwendig ist. Ursache hierfür ist das Empfinden vieler am Dialog oder an Projekten Beteiligter, sich auf einer „Spielwiese“ neben der „tatsächlichen“ Kommunalpolitik zu betätigen.

Die Lokale Agenda 21 in Schweden erlebt also Ende 1998 eine Tendenz zur stärkeren Verknüpfung zwischen örtlichem Dialog, kommunalpolitischem Tagesgeschäft und Projekten.

Diese Verknüpfung von Lokaler Agenda 21 mit kommunalpolitischem Tagesgeschäft bewirkt auch eine in jüngster Zeit stärkere Hinwendung des örtlichen Dialoges zu aktuellen örtlichen Problemen.

Relevanz

Bisher wurde Lokale Agenda 21 in Schweden vor allem als eine von positivem Geist getragene, auf die Zukunft gerichtete Aufgabe angesehen. Dies schließt ein, daß für derzeitige örtliche Probleme keine Lösungen erwartet wurden. Noch immer liegt die Relevanz, die sich die meisten in Agenda-Prozesse Eingebundenen selbst von den Projekten versprechen, eher darin, die Grundhaltung, mit der örtliche Akteure die Zukunftsgestaltung angehen, zu verändern. Dies wird jedoch zunehmend als Problem gesehen, da vor allem von konkreten örtlichen Problemen am meisten betroffene Akteure nur schwer für eine Beteiligung am lokalen Agenda-Prozeß zu gewinnen sind.

Die gerade in Gang befindliche Entwicklung schwedischer lokaler Agenda-21-Prozesse, die vereinfacht mit „vom Allgemeinen zum Konkreten“ beschrieben werden kann, schlägt sich auch in einer zunehmenden Betonung meßbarer Ergebnisse nieder. Nach einer Zeit der Beschäftigung vor allem mit Visionen, eher bewußtseinsbildenden Projekten und der Organisation der örtlichen Kommunikation werden nun zunehmend (Umwelt-)Management-Systeme etabliert, systematische Ansätze gefordert und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung eingesetzt. Letztere bewirken ihrerseits oft überhaupt erst die Verständigung über gemeinsame (meßbare) Ziele.

Meßbarkeit

Mindestens 50 Kommunen experimentierten im Sommer 1998 mit verschiedenen Arten umweltbezogener Buchhaltung wie z.B. die Beobachtung ausgewählter Schlüsselindikatoren, Berechnungen von Umwelt„schulden“, Indizes etc. Eine Publikation des schwedischen Kommunalverbandes über ökologische Indikatoren fand weite Verbreitung. Augenfällig ist die Beschränkung auf die Meßbarkeit umweltbezogener Ziele.

Weit verbreitet ist in Schweden jedoch auch die Auffassung, der Erfolg der Lokalen Agenda 21 ließe sich nicht über Indikatoren messen, sondern bestünde insbesondere darin, daß die Idee der Nachhaltigkeit bestehen bleibt und, möglicherweise unter anderem Namen als „Lokale Agenda 21“, weitergeführt wird.

An anderer Stelle wird bereits die Tatsache, daß es zur Durchführung von Projekten mit Win-Win-Optionen für die in neuen Kooperationen daran Beteiligten kommt, als „meßbarer“ Erfolg der Lokalen Agenda 21 bewertet. Die wichtigste Erfahrung sei dabei die, „daß es geht“, und diese ließe sich nur am konkreten Projekt vermitteln.

Handlungsorientiertheit

Erfolgs- orientierung

Vor allem in größeren Städten steht die Durchführung von Projekten mitunter für die Kapitulation vor dem alles umfassenden Plan. Wichtigster Bestandteil der Lokalen Agenda 21 wird hier die konkrete Aktion, die Motivation, „etwas zu bewegen“ und möglichst viele, vorher eher unbeteiligte Menschen aus verschiedensten Gesellschaftsbereichen dabei einzubeziehen.

Am deutlichsten sichtbares Ergebnis schwedischer lokaler Agenda-21-Prozesse sind denn auch mehrere Tausend Projekte, die initiiert wurden mit dem Ziel, wenn auch zunächst oft modellhaft, neue Lösungen in nahezu allen Bereichen zu finden.

Die erhofften Verbesserungen und positiven Effekte, die sich aus der Durchführung lokaler Agenda-21-Prozesse für die schwedischen Kommunen ergeben sollen, zielen bisher im wesentlichen in zwei Richtungen:

Konkrete ökologische Fortschritte werden über ein weiter wachsendes Umweltinteresse und -bewußtsein erzielt. Eine wichtige Rolle dabei spielt die zunehmende Möglichkeit der politischen Profilierung mit ökologischen Innovationen im Rahmen lokaler Agenda-Prozesse. Die verstärkte Nachfrage nach zertifizierten Produkten, die Halbierung der Restmüllmengen und Verdoppelung der Problemmüllfassung in einigen Kommunen werden ebenso wie die mancherorts zu verzeichnende Verkehrsreduzierung, die erhöhte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs und die Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen direkt auf die Lokale Agenda 21 zurückgeführt.

Ein erwarteter Erfolg lokaler Agenda-Prozesse in Schweden sind aber auch unsichtbare Produkte des „Reifungs“prozesses unter den Teilnehmern. Dieser Bewußtseinsbildung wird zugeschrieben, daß sie eine längerfristige Bereitschaft zum Engagement ermöglicht. Sie wird als die Basis für eine persönliche Verbundenheit mit den Zielen der Nachhaltigkeit und damit für einen breiten gesellschaftlichen Konsens erachtet.

2.5.4. Innovationsanstöße

Ausweitung des Umweltbegriffes auf Nachhaltigkeit

Die Veränderungen, die die Lokale Agenda 21 bisher bewirken konnte, werden in Schweden in erster Linie in der Art und Weise gesehen, wie Themen bearbeitet werden und die Entwicklung von Kommunen gestaltet wird.

So hat die Lokale Agenda 21 zu einer Weiterentwicklung der allgemeinen Umweltdebatte zu einer Nachhaltigkeitsdebatte geführt, was für Schweden bedeutet, daß der Themenbereich „Umwelt“ mit allen anderen Themenbereichen in Verbindung gebracht wird.

Innerhalb der (Kommunal-)Verwaltungen sorgte die Lokale Agenda 21 für Bewegung hin zu einer sektorübergreifenderen Bearbeitung örtlicher Probleme, wenngleich auf diesem Weg erst der Anfang gemacht ist. Immerhin wird das Ende der „Einzelkämpferei“ von vielen Verwaltungsmitarbeitern/innen begrüßt.

*Ende der
Einzelkämpferei*

Auch die Zusammenarbeit von Verwaltungseinheiten mit externen Akteuren wurde selbstverständlicher und damit leichter. Das Bild, das Verwaltungsmitarbeiter/innen von den örtlichen Akteuren haben, entwickelte sich vom „Kunden“ hin zum „Akteur“, d.h. zum potentiellen Kooperationspartner.

Wesentliche Neuerungen werden der Lokalen Agenda 21 im Bereich der Planungsverfahren und hier insbesondere bei der Bürgerbeteiligung zugeschrieben. Planungen haben demnach durch die Lokale Agenda eine bessere Strukturierung erhalten, indem (wieder, häufiger) ausgehend von einem allgemeinen Leitbild Programme, Pläne und Maßnahmen abgeleitet werden. Bewußtseinsveränderung als Strategie zur Umsetzung der Planungen stellt ein neues Element im kommunalen Repertoire dar.

*Neue Impulse für
partizipative Planung*

Bei der Beteiligung der Bürger/innen hat sich vor allem der Zeitpunkt der Einbeziehung nach vorne verschoben: Sie findet im Rahmen der meisten lokalen Agenda-21-Prozesse vor der Erarbeitung eines Entwurfes durch die Verwaltung statt. Sie versucht außerdem aktiver als bisher, eine größere Bandbreite örtlicher Interessen zu versammeln, was einhergeht mit der Anwendung neuer Methoden der Dialogmoderation und Konsensfindung. Es wird erwartet, daß diese prozessualen Neuerungen über die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 hinaus Bestand haben und in kommunalpolitische Routinen überführt werden.

Für einige der impulsgebenden Kräfte in Schweden ist die Lokale Agenda 21 nicht zuletzt eine Gelegenheit zum (wenigstens kurzzeitigen) Ausbruch aus festgefahrenen Denk- und Handlungsmustern: So habe die Lokale Agenda 21 ein freies und unvoreingenommenes Denken ermöglicht und damit die Bandbreite an Vorstellungskraft vieler Verantwortlicher in Planung, Wirtschaft und Politik erweitert.

Järfälla:**Kampagne der Verwaltung für einen gemeinsamen Aktionsplan**

Järfälla liegt ca. 25 km entfernt von Stockholm und ist mit 58.000 Einwohnern ein relativ großer Vorort Stockholms. Aufgrund der Nähe zur Großstadt gibt es eine große Zahl von Ein- und Auspendlern/innen, die dazu beitragen, daß der Autoverkehr eines der Hauptprobleme Järfällas ist. In der Gemeinde haben sich einige große Firmen (IKEA, Kodak usw.) angesiedelt, die viele Arbeitsplätze bieten. Die Landwirtschaft ist in der eher städtisch geprägten Ortschaft nur von geringer Bedeutung. Es gibt schöne Naherholungsflächen in der Umgebung wie z.B. den See Mälaren.

Das Ziel des Agenda-Prozesses in Järfälla ist eine nachhaltige Entwicklung durch die Erhaltung natürlicher Kreisläufe und die Schaffung eines Gleichgewichtes zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Systemen. Die in Järfälla angesprochenen Themen der Agenda 21 sind vorwiegend umweltbetont wie z.B. Klimaschutz, die Förderung erneuerbarer Ressourcen und Energien sowie die Erhaltung der Artenvielfalt. Ein wichtiges Anliegen der Lokalen Agenda 21 in Järfälla ist vor allem die Förderung eines breiten demokratischen Prozesses.

Die Inhalte der Lokalen Agenda sollen in den neuen Stadtentwicklungsplan einfließen, um eine Integration von Themen zu erreichen. In dem im Mai 1998 erschienenen Entwurf für die Lokale Agenda 21 werden die Erhaltung der Lebensqualität, die Veränderung des Konsumverhaltens, der Schutz der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme, die Verbesserung von Kommunikations- und Transportwegen, eine umweltgerechte Produktion sowie die Verbesserung der lokalen Zusammenarbeit als wichtige Themen genannt.

Öffentlichkeits- und Pressearbeit standen anfangs im Vordergrund der Aktivitäten, um alle Schichten der Bevölkerung zu erreichen und zur Beteiligung an der Lokalen Agenda zu motivieren. Die Einbindung externer Akteure und der Aufbau eines Netzwerks zeigen, daß Lokale Agenda 21 in Järfälla nicht nur in der Verwaltung stattfinden soll. Viele Projekte des Agenda-Büros versuchen, alle Schichten der Bevölkerung, und besonders auch Randgruppen der Gesellschaft in den Prozeß zu integrieren (z.B. Integration von Jugendlichen und Arbeitslosen). Auch innerhalb der Stadtverwaltung erfolgte die Integration in den Agenda-Prozeß u.a. durch die Benennung von Ansprechpartnern/innen für jedes Amt. Nach der umfangreichen Öffentlichkeitsarbeit wurden alle relevanten Gruppen und Gesellschaftsschichten Järfällas zu Runden Tischen eingeladen, um den Aktionsplan für ein nachhaltiges Järfälla zu entwickeln und zu diskutieren. An insgesamt 85 Veranstaltungen zu den oben genannten Themen beteiligten sich zwischen 400 und 500 Menschen.

Im Entwurf des Aktionsplans sind konkrete Visionen für ein nachhaltiges Järfälla bis zum Jahr 2020 formuliert. Die Fortsetzung und Aktualisierung der Ziele und Inhalte der Lokalen Agenda über das Jahr 2020 hinaus sind Bestandteile des Aktionsplans und sollen durch die Kommune garantiert werden.

Auf die ungerechte Verteilung der Ressourcen und die globale Dimension der Lokalen Agenda 21 wird hingewiesen: „Wir müssen unseren Lebensstil an ein für die Natur erträgliches Niveau anpassen und eine

gerechte Verteilung der Ressourcen anstreben". Besonders im Bereich Konsumverhalten und Energie gibt es viele Maßnahmen im Aktionsplan, die zeigen, daß lokales Handeln zur globalen Zukunftsbeständigkeit beitragen kann

Die von den Bürgern/innen erarbeiteten Handlungsempfehlungen für den Aktionsplan basieren auf den drängendsten Problemen Järfällas, denn die Einwohner/innen Järfällas können als direkt Betroffene ihre Probleme selbst benennen. Eine von der Stadt durchgeführte Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und der Probleme Järfällas wurde durch die direkte Befragung der Bürger/innen hinfällig.

Der Gemeinderat beschloß 1994 die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21. Dazu wurde Anfang 1995 ein Agenda-Büro in der Stadtverwaltung eingerichtet. Das seitdem erarbeitete Handlungsprogramm soll in den aktualisierten Stadtentwicklungsplan einfließen. Der Entwurf wird im Herbst 1998 der Öffentlichkeit vorgelegt und soll Anfang 1999 im Gemeinderat verabschiedet werden.

Im Agenda-Prozeß der Gemeinde Järfälla werden konkrete Projekte und Maßnahmen bevorzugt. Statt der Erarbeitung von Plänen und Leitbildern wurden viele Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit erprobt. Die bisherigen Projekte hatten die Aktivierung und Motivierung der Bevölkerung zum Ziel, um eine breite Basis für die Erstellung des Aktionsplans herzustellen. Bei der Umsetzung des Aktionsplans nach der Verabschiedung im Gemeinderat werden voraussichtlich inhaltliche Projekte im Vordergrund stehen.

Neben der ausführlichen Dokumentation aller Veranstaltungen und Aktivitäten, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Prozesses gewährleistet, wurden Indikatoren zur Überprüfung der erreichten Ziele erarbeitet. Es wurde versucht, Indikatoren zu allen Themenbereichen der Lokalen Agenda zu entwickeln. Die gewählten Indikatoren sind noch nicht verbindlich, sondern müssen im Laufe des Prozesses erprobt und angepaßt werden.

Ein bisher sichtbarer Erfolg des Agenda-Prozesses in Järfälla ist die große Beteiligung der Bevölkerung an der Aufstellung des Aktionsprogrammes. Den ersten Schritt zu einer nachhaltigen Entwicklung sieht die Gemeinde in der Sensibilisierung der Bevölkerung, um damit eine Änderung des Verhaltens zu erreichen.

Luleå:**Mit der Lokalen Agenda 21 zur „Öko-Stadt“**

Luleå ist mit 71.000 Einwohnern eine lebendige Hafenstadt und ein wichtiges Handels- und Wirtschaftszentrum im Norden Schwedens. Die Stahlindustrie ist im größten metallverarbeitenden Zentrum Schwedens vorherrschend. Zurückzuführen auf das Engagement der Technischen Universität Luleås haben sich inzwischen auch etliche High-Tech-Unternehmen und mittelständische Betriebe angesiedelt. Luleå ist eine junge Kommune mit einem niedrigen Durchschnittsalter und einem höheren Einkommen als im schwedischen Mittel.

Luleå erwartet sich von der Aufstellung einer Lokalen Agenda die Entwicklung einer nachhaltigen und nach ökologischen Maßstäben wirtschaftenden Gesellschaft. Die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung sind die Verhinderung einer Anreicherung von Stoffeinträgen in die Atmosphäre, die Erhaltung der Produktivität und Diversität des Naturhaushaltes und die effiziente und sparsame Nutzung der natürlichen Ressourcen. Luleå will sich durch den Agenda-Prozeß zu einer „Öko-Stadt“ entwickeln.

In der Lokalen Agenda von Luleå sollen soziale Aspekte mit ökologischen und ökonomischen Aspekten verknüpft werden. Die Akzeptanz der Komplexität der Lokalen Agenda zeigt sich in der Einrichtung eines Agenda-Büros an zentraler Verwaltungsstelle. Die gemeinsam mit der Bevölkerung gewählten Themen der Lokalen Agenda 21 in Luleå sind Kommunikation, Bildung, Wirtschaft, Freizeit, Wohnen, Natur und Versorgung von Kindern und älteren Menschen.

In den ersten beiden Jahren des lokalen Agenda-Prozesses, den sog. „konsultativen“ Jahren 1994 und 1995, wurde versucht, möglichst viele Menschen auf das Anliegen der Agenda 21 aufmerksam zu machen. Dazu wurden Schulungen für Verwaltungsangestellte und Politiker/innen organisiert, Seminare für Haushalte durchgeführt, ein Netzwerk für Unternehmen aufgebaut, Verbände und Organisationen besucht sowie Artikel und Berichte in Zeitungen und Magazinen veröffentlicht. Insgesamt wurden 6500 Menschen aus unterschiedlichsten Bereichen angesprochen und nach ihrem Bild für ein zukunftsfähiges Järfälla befragt. In der Phase der „Konsensfindung“ 1996 und 1997 erarbeitete das Agenda-Büro aus den gesammelten Antworten „sieben Visionen“ zu den oben genannten Themen. Diese Leitbilder wurden in der Öffentlichkeit verbreitet. Viele Einwohner/innen wurden phantasievoll durch Kunst und Kabarett mit den Leitbildern vertraut gemacht, Schüler/innen und Kinder durch ein Öko-Schulprojekt und ein Agenda-Kinderbuch. Die Visionen bildeten die Grundlage der Runden Tische zur Erarbeitung des Aktionsplanes, an denen sich ca. 200 Personen aus unterschiedlichen Bereichen beteiligten. Außerdem sind ca. 80 Unternehmen und Verbände im Agenda-Prozeß integriert.

Die Ziele der Lokalen Agenda Luleås sollen für die nächsten 100 Jahre gelten und entsprechend umgesetzt werden. Alle vier Jahre soll der Aktionsplan aktualisiert werden. Damit verbunden ist auch die Fortsetzung der Runden Tische mit allen interessierten Beteiligten.

In den Schulungen und Informationsveranstaltungen der Anfangsphase wurde die globale Verantwortung jedes/r einzelnen Bewohners/in beson-

ders betont. Dementsprechend wird versucht, durch lokales Handeln die negativen globalen Effekte zu beeinflussen.

Die im Konsens von der Bevölkerung entwickelten Visionen der Zukunft sind die Grundlage für die im Aktionsplan formulierten Ziele. Der Aktionsplan sollte nach Ansicht der Stadt das Werk der Einwohner/innen Luleås sein und deren Wünsche und Probleme berücksichtigen.

Bereits im Mai 1993 beschloß der Gemeinderat die Durchführung einer Lokalen Agenda 21 in Luleå. Außerdem soll die Verwaltung jährlich über den Zustand der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit berichten. Im Juni 1997 wurde neben dem Aktionsplan „Lokale Agenda 21“ eine Agenda 21 der Stadtverwaltung verabschiedet, in der sich diese zu einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und mit gutem Beispiel vorangehen will.

Bisher wurden in Luleå schon zahlreiche Projekte im Sinne der Lokalen Agenda durchgeführt - einige auf Initiative der Stadt und andere durch das Engagement weiterer Akteure. So wurde z.B. die ökologische Beschaffung in der Stadtverwaltung eingeführt, Park- und Grünanlagen biologisch gepflegt, und der öffentliche Busverkehr auf Ethanoltreibstoff umgestellt. Weitere Projekte sind z.B. die Erstellung eines Abfallmanagementsystems in einer großen Autozuliefererfirma sowie die Einführung von Biokompostierung und Recyclinghöfen für private Haushalte.

Nach Untersuchungen eines Meinungsforschungsinstitutes kannten bzw. unterstützten über 60% der Einwohner/innen Luleås das Leitbild der „Öko-Stadt“ Luleå. Zur Kontrolle der Zielerfüllung des Aktionsplanes sollen demnächst in weiteren Arbeitskreisen Indikatoren und Zwischenziele erarbeitet werden.

Luleå verspricht sich von der Lokalen Agenda 21, seine Einwohner zu bewußten und aktiven Bürgerinnen und Bürgern zu machen, sich nachhaltig zu entwickeln und ein Netzwerk innerhalb und außerhalb der Grenzen Luleås aufzubauen.

Interviewpartnerinnen und -partner:

Backman, Kerstin, Schwedische Umweltagentur (Swedish Environmental Protection Agency), August 1998.

Bengtén, Lena, Agenda-Koordinatorin, Abteilung Umweltschutz der Stadtverwaltung Luleå, Oktober 1998.

Hedberg, Marianne, Projektleiterin Lokale Agenda 21, Stadtverwaltung Järfälla, Oktober 1998.

Lindberg, Eva, Schwedische Gesellschaft für Naturschutz (Swedish Society for Nature Conversation), August 1998.

Lindell, Rolf, Schwedische LA21-Koordinationsstelle im Umweltministerium, August 1998.

Rostock, Thomas, Verband Schwedischer Landkreise (Federation of Swedish County Councils), August 1998.

Sundell, Lisa, LA21-Koordinatorin, Stadtverwaltung Göteborg, August 1998.

Westman, Bengt, Schwedischer Kommunalverband (Swedish Association of Local Authorities), August 1998.

Veröffentlichungen:

Baldersheim, Harald: Skandinavien, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Kommunalpolitik in Europa, Heft 3-4, Sept. 1994, pp.243-248.

Bygghörsnadsrådet (Swedish Council for Building Research / Schwedischer Rat für Bauforschung): Research for a better built environment, Stockholm 1997.

Bygghörsnadsrådet (Swedish Council for Building Research / schwedischer Rat für Bauforschung): Urban Development in an Ecocycles Adapted Industrial Society, Stockholm 1996.

Faxen, Kristina: Local action on Agenda 21 forging ahead, in: enviroNews Nr.19, Juni 1995.

Naturskydds föreningen (Swedish Society for Nature Conservation / Schwedische Gesellschaft für Naturschutz): Sweden after Rio - as seen by the Swedish Society for Nature Conservation, Report Nr. 96/9357E, Stockholm 1997.

Naturskydds föreningen (Swedish Society for Nature Conservation / Schwedische Gesellschaft für Naturschutz): The Sustainable Municipalities Project, Stockholm o.J.

Svenska Kommunförbundet (Swedish Association of Local Authorities / Schwedischer Kommunalverband): Local Agenda 21 in Sweden, Stockholm 1997.

Svenska Kommunförbundet (Swedish Association of Local Authorities / Schwedischer Kommunalverband): Introducing Agenda 21 in Swedish municipalities, Mini-report on the environment and natural resources in physical planning, Stockholm, Mai 1996.

Svenska Kommunförbundet (Swedish Association of Local Authorities / Schwedischer Kommunalverband): Conditions for Sustainable Development, Stockholm 1995.

Swedish Ministry of the Environment (Schwedisches Ministerium für Umwelt und Raumplanung): Kommittédirektiv, Samordning av lokalt Agenda 21-arbete, Dir. 1998:25, Stockholm 1998.

Swedish Ministry of the Environment (Schwedisches Ministerium für Umwelt und Raumplanung): Agenda 21 in Sweden, National Report, From Environmental Protection to Sustainable Development, Stockholm 1997.

The Swedish Institute: Swedish Local Government, Traditions and Reforms, Stockholm 1993.

2.6. Spanien

2.6.1. Ausgangsbedingungen

Spanien hat eine Fläche von rd. 505.000 km², die außer der Iberischen Halbinsel die Balearischen Inseln, die Kanarischen Inseln und die beiden *presidios* Ceuta und Melilla umfaßt. Eine Einwohnerzahl von knapp 40 Millionen ergibt eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 79 E/km². Dieser Mittelwert ist aber trügerisch, zumal es in der Nachkriegszeit zu einer starken Landflucht kam. In den Städten kam es zu starken, unstrukturierten Agglomerationen; auf dem Land blieben vereinsamte Dorfgemeinden zurück. 75,5% der Einwohner leben in Städten.

Allgemeine Charakteristika

In Spanien sind die alten Königreiche und historischen Gemeinwesen als „Autonomieregionen“ (*Comunidades Autónomas*, kurz: CC.AA., kommen dem Begriff Bundesland nahe) wiederentstanden, um gemeinsam mit der zentralen Regierung die Fortentwicklung des spanischen öffentlichen Lebens zu tragen. Nach der Diktatur wurde im Jahre 1978 eine demokratische Verfassung eingeführt, welche die Verwaltungsangelegenheiten für die Zentralregierung sowie für die Autonomieregionen beschreibt. Der Senat fungiert in Spanien als Länderkammer.

Verwaltungsstruktur und -verfassung

Die allgemeinen Kompetenzen werden für den gesamten Staat in sogenannten „Rahmenrichtlinien“ definiert. Die Autonomieregionen verfügen über eigene Statuten, in denen deren Selbstorganisation, eigene Kompetenzen, die Territorialverwaltung, der öffentliche Dienst und im allgemeinen alle für ihre politische, wirtschaftliche und soziale Tätigkeit relevanten Aspekte geregelt sind. Hinzu kommt, daß die verschiedenen Autonomieregionen einzeln mit der Zentralregierung die Übergabe von Kompetenzen verhandeln, man spricht von dem *traspaso de competencias* von der Zentralregierung hin zu den Regionen. Die Gründe für dieses eher komplexe Prozedere sind historisch, mit der Folge, daß die einzelnen Regionen sehr verschiedene Statuten haben. Die unterschiedliche Kompetenzenvergabe führt folglich zu unterschiedlichen Planungshoheiten in den verschiedenen Autonomieregionen. Ein Beispiel ist die Registrierungsstelle für Öko-Audits und EMAS: Die Zuständigkeit der „Nationalen Registrierungsstelle“ (*Entidad Nacional de Acreditación, ENA*) ist dem Umweltministerium zugeordnet, erstreckt sich aber nur auf diejenigen Autonomieregionen, die keine eigene regionale Stelle eingerichtet haben. Dies ist immerhin in zehn von siebzehn Regionen der Fall. Gerade erst 1997 wurden die

Verschiedene Kompetenzen der Autonomieregionen

Kompetenzen für Bau- und Regionalplanung von der nationalen Ebene auf die regionale Ebene verlagert. Damit ist der Zentralregierung nur noch die Funktion als Überwachungsorgan im Bereich des Grundstücksrechtes vorbehalten.

Nach der kommunalen Rahmenrichtlinie kann jede Autonomieregion festlegen, welche ihrer Kompetenzen sie der Gemeinde, dem Landkreis, den Stadtumlandverbänden oder der Provinz überträgt.

Kompetenzen von Kommunen

Das Gemeindeverfassungsrecht (*Ley de Bases de Régimen Local*) beschreibt die Kompetenzen der kommunalen Verwaltung in Spanien. Der Kommune obliegt in ihrer Eigenschaft als Basisinstitution die Verwaltung und aufgrund ihrer Bürgernähe die Vertretung der Interessen der Bevölkerung innerhalb des Gemeindegebiets. Dies ist im Artikel 1 der genannten Gemeindeverfassung festgelegt:

„Die Kommunen sind Basiseinrichtungen der territorialen Organisation des Staates und kanalisieren direkt die Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten; sie institutionalisieren und behandeln selbstständig die den jeweiligen Gemeinwesen eigenen Belange“.

Kommunale Gebietskörperschaften sind Gemeinden, Landkreise, Stadtumlandverbände oder örtliche Zweckverbände, Provinzen und Inselverwaltungen. Ihnen obliegen die Befugnisse zur Selbstverwaltung, die Befugnisse, Verordnungen zu beschließen, finanzielle und fiskale Befugnisse, Planungsbefugnisse und juristische Kompetenzen. Im einzelnen umfassen die Kompetenzen einer Kommune die Bereiche Sicherheit in öffentlichen Raum, kommunale Planung, Bauvorhaben, Grünflächen, Straßenbau, Wegehaltung, Müllabfuhr, Denkmalschutz, soziale Einrichtungen, Tourismus, kulturelle Veranstaltungen, sportliche Einrichtungen sowie die Beteiligung an Bildungsprogrammen. Manche dieser Zuständigkeiten liegen jedoch erst seit sehr kurzer Zeit bei den Kommunen.

In Spanien besteht eine Abstufung der Mindestangebote an Versorgungsleistungen je nach Einwohnerzahl der Kommune. Erst ab 50.000 Einwohnern/innen ist beispielsweise der Umweltschutz zwangsweise Kompetenz der Gemeinde. Anderenfalls können diese Belange vom Landkreis übernommen werden.

Laut Gemeindeverfassungsrecht wird die Gemeinde als die Verwaltungseinheit betrachtet, die den Bürger/innen am nächsten steht. Diese Rahmenrichtlinie regelt deshalb auch die Informationspflicht der Gemeinden sowie die Bürgerbeteiligung. Darunter fallen Maßnahmen wie Anhörungsfristen, Informationspflichten über Gemeinderatsbeschlüsse, Aushängefristen über Bauvorhaben oder Einsichtspflichten für kommunale Archive. Die Plenarsitzungen sind öffentlich. Ferner sollen die Bildung von Bürgervereinigungen sowie deren Aktivitäten gefördert werden.

Die Erfahrung zeigt aber, daß gerade diese Ziele weit gesteckt sind. Die Folgen einer zentralistischen Diktatur sind noch zu spüren, zumal die Bürger/innen in der Vergangenheit wenig in die Kommunalpolitik eingebunden waren. So konnte sich in Spanien eine Kultur des Informationsaustausches zwischen Bürgern/innen und Kommune noch nicht vollständig entwickeln. Vielleicht hat gerade deshalb Spanien eine bereits beachtliche „Tradition“ an Bürgerbewegungen aufzuweisen, insbesondere bei Belangen des Natur- und Umweltschutzes. Viele Naturschutzgebiete, umweltwirksame Projekte und Einrichtungen sind dem aktiven Einsatz von engagierten Bürgern/innen zu verdanken. Daher gibt es auch mehrere Beispiele von spanischen Städten, in denen der lokale Agenda-21-Prozeß die Folge von Bürgerinitiativen ist.

Bürgerbeteiligung

Rechtlich vorgeschriebene Beteiligung

2.6.2. Impulse

Die Idee der Lokalen Agenda 21 hat in Spanien Impulse aus ganz verschiedenen Richtungen erfahren, je nach politischen Interessen, Kontakten zu internationalen Organisationen und auch aktiven Bürgerbewegungen. Dabei spielen für Spanien internationale Kontakte sowie supralokal angelegte Veranstaltungen eine wichtige Rolle.

Erste Reaktionen auf Rio

Die Kommunen und Regionen sind gefordert, auf eigene Initiative mit anderen Kommunen und Einrichtungen zu kooperieren und dadurch andere Erfahrungen sowie das nötige Know-how zu sammeln. Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinde Calvià (Mallorca), bei der von der ersten Planungsphase der Lokalen Agenda an die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen vorgesehen war und weiterhin ist. Es gibt in Spanien weder eine nationale Kampagne zur Lokalen Agenda 21 noch Gelder, um Kommunen zu unterstützen. Es gibt auch keine offizielle Kontakt- bzw. Vernetzungsstelle für Lokale Agenden oder sonst eine zentrale Einrichtung, die regelmäßig Publikationen zur Lokalen Agenda 21 in Spanien veröffentlicht. Ebenso gibt es nur wenige Forschungsprojekte oder spezielle Fördermittel für diesen Bereich.

Eigeninitiative der Kommunen statt Nationaler Kampagne

Impulse von nationaler Regierung und Ministerien

Nationale Ebene ist keine treibende Kraft

Auf der Río-Konferenz im Jahre 1992 stellte Spaniens Ministerpräsident Felipe González die enge Verstrickung von Umweltschutz und Entwicklung dar und kündigte Spaniens Bemühungen an, weitere Anstrengungen im Bereich der Entwicklungshilfe zu tätigen. Das Umweltministerium veröffentlichte 1993 die Publikation „Rio 92: Ergebnisse des Erdgipfels“ (*Conclusiones de la Cumbre de la Tierra*), aber von keiner Stelle aus wurden die Ergebnisse der Río-Konferenz gezielt in die Kommunen und in die breite Öffentlichkeit getragen. Zwar wird die Río-Konferenz als ausschlaggebender Impuls für die Agenda-21-Arbeit in Spanien (*Programa 21*) angesehen, trotzdem ist die nationale Ebene bisher keine treibende Kraft für den Beginn lokaler Agenda-21-Prozesse in Spanien.

Erweiterung des Umweltministeriums

Nach dem Regierungswechsel im Jahre 1995 wurde das Umweltministerium neu konstituiert: Aus den vier ehemaligen Ministerien für Verkehr und Umwelt, Landwirtschaft, Bauwesen und Industrie wurden Abteilungen in das neue Umweltministerium eingegliedert. Seither betreuen vor allem das Umweltministerium und das Bauministerium Programme, die sich mit nachhaltiger Stadtentwicklung und der Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität auf städtischer und ländlicher Ebene befassen.

Nationale Agenda: Programa 21

Nach der Río-Konferenz wurde in Spanien in Auftrag des Parlaments ein beratendes Gremium für Umweltschutzbelange (*Consejo Asesor de Medio Ambiente*) gegründet. In diesem Forum sind neben der Regierung auch Verbände, der Wirtschaftssektor, Gewerkschaften und Universitäten vertreten. Es soll als Beratungsgremium für die Regierungsarbeit und die Entwicklung einer nationalen Agenda 21, dem *Programa 21*, dienen. Da aber verschiedene wichtige Bauvorhaben (z.B. der Bau des Staudammes *Itoiz*) gegen den Willen der im Forum vertretenen Verbände weiter durchgeführt wurden, sind seit der Gründung die meisten (Umwelt-) Verbände ausgetreten.

Förderung nachhaltiger Stadtplanung

Das Bauministerium fördert vor allem Initiativen im Bereich der Stadtplanung. Federführend ist dabei die Abteilung für Städtebau und Architektur, über die auch die besten Fallbeispiele im Rahmen von Habitat II gesammelt und bewertet wurden. Die Kriterien zur Bewertung der besten Fälle schließen dabei Nachhaltigkeitsaspekte sowie die Förderung der Bürgerpartizipation mit ein. Vom Wettbewerb um „Best Practices“ ging ein starker Impuls auf die Kommunen aus: Mit sehr wenigen Mitteln konnte erreicht werden, daß sie sich für nachhaltige Planungsprozesse engagierten.

Da Spanien über keine zentrale Koordinationsstelle für Lokale Agenden 21 verfügt, hat das zu immer mehr regionalen Initiativen und informellen Aktivitäten geführt. So erwarten die meisten Kommunen eine Unterstützung mittlerweile eher von regionaler Ebene statt aus einem Ministerium in Madrid. Auf Länderebene existieren Vernetzungs- und Förderangebote im Baskenland, in Aragón, in Navarra und in Katalonien.

Das Baskenland (*País Vasco*) ist die erste Autonomieregion, welche den Kommunen geringe Finanzmittel zur Verfügung gestellt hat. Voraussetzung für die Bewilligung von Geldern ist das Bestehen eines lokalen Agenda-21-Forums sowie eines Entwurfes für einen Aktionsplan. Als zweite Region bietet Navarra ein Programm zur finanziellen Unterstützung lokaler Agenda-21-Prozesse im Land an.

Die Autonomieregion Katalonien hat Ende Juli 1998 ihre eigene „Agenda 21“ lanciert. Der katalanische Präsident, Jordi Pujol, verkündete bei der Gründungsveranstaltung des sogenannten „Konsultativen Agenda-21-Forums“, die Zielsetzung der katalanischen Agenda 21 sei ein strategischer Plan, der das gesamte Gebiet umfassen solle. Auf der Basis eines sogenannten „Nulldokumentes“ wurde das „Konsultative Agenda-21-Forum“ beauftragt, innerhalb von sechs Monaten dem katalanischen Parlament ein Dokument vorzulegen, in dem Leitlinien für die katalanische Regierung definiert werden sollen.

Dabei ist die Verbreitung von Impulsen an Kommunen ein wichtiger Bestandteil. Solche Impulse sollen zum einen die Verbreitung von Information und die Veranstaltung von Tagungen bieten, des weiteren die fachliche Betreuung der Kommunen sowie die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für Katalonien. Zum anderen sollen beispielsweise durch Preisverleihungen Anreize für die Lokale Agenda 21 geschaffen werden, ebenso durch politische, technische und (eventuell) finanzielle Unterstützung sowie Kontakte zu internationalen Netzwerken, Zugang zu Informationssystemen und Beratung über internationale Programme und Finanzierungsmöglichkeiten.

Der nationale Kommunalverband (*Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP*) ist der zentrale Gemeinde- und Landkreisverband in Spanien. Er kooperierte unter anderem mit dem Bauministerium, um die „Best Practice“-Beispiele zur Habitat-II-Konferenz zu sammeln. Erst seit kurzer Zeit beschäftigt er sich intensiver mit der Koordination und Beratung lokaler Agenda-21-Prozesse. Der Verband unterstützt politisch eine Reihe von Initiativen, die vor allem die Informationslücken zu diesem Thema

Impulse von den Autonomieregionen

Fördermittel für Lokale Agenda 21 von regionaler Ebene

Regionale Agenda 21 in Katalonien

Impulse von Kommunalverbänden

schließen sollen. Mit der Veröffentlichung der spanischen Übersetzung des vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) entwickelten „Europäischen Lokale Agenda 21 Planungsleitfadens“ im Juli 1998 legte der Kommunalverband den spanischen Kommunen die Philosophie und Anleitung dieses mittlerweile in zahlreichen europäischen Ländern verwendeten Leitfadens nahe. Er wurde im November 1998 auf dem 4. Nationalen Umweltkongreß in Madrid innerhalb des Programmpunktes „Zukunftsbeständige Städte“ offiziell vorgestellt. Der Kommunalverband hat aber keine explizit ausgewiesenen Haushaltsmittel für den Bereich Lokale Agenda 21 und gibt auch keine eigenen Publikationen zum Thema heraus.

Impulse sonstiger Kräfte

Regionale Netzwerke

Am 16. Juli 1997 wurde in der Stadt Manresa ein „Netzwerk für zukunftsbeständige Städte“ gegründet, die *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*. Dieses Netzwerk, koordiniert von der Provinz Barcelona, verbindet mittlerweile über 130 Kommunen aus dieser Provinz; weitere Kommunen aus ganz Spanien werden als Beobachter aufgenommen. Das politische Leitbild des Netzwerkes wird in der sogenannten „Manresa-Deklaration“ definiert. Das Netzwerk hat einen starken Impuls für die Lokale Agenda 21 in Katalonien ausgelöst. Im September 1998 fand in Barcelona der erste katalanische Kongreß „Umweltschutz und Kommunen“ statt mit dem Ziel, die Vorgaben der Rio-Agenda in katalanischen Kommunen effektiver umzusetzen. Das Netzwerk publiziert eine zweimonatige Zeitschrift („*Sostenible*“), sowie weitere fachliche Publikationen zum Thema.

Internationale Netzwerke und Kampagnen

Wichtige Impulse für die Lokale Agenda 21 kamen in Spanien neben größeren Veranstaltungen vor allem durch Kontakte nach außen: Kommunen, die sich international engagieren und vernetzen - beispielsweise im Rahmen der „Europäischen Kampagne für zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“ - sind in Spanien meist Vorreiter im Bereich Lokale Agenda 21. Diese spanischen Kommunen erhalten den nötigen fachlichen und politischen Rückhalt oft durch diese internationalen Kontakte.

Das öffentliche Kulturzentrum *Centre de Cultura Contemporànea* in Barcelona zeigte im September 1998 eine Ausstellung zum Thema „Nachhaltige Stadt“, in welcher Fallbeispiele aus ganz Europa vorgestellt wurden.

Neben den öffentlichen Stellen haben auch eine Vielzahl von Verbänden und Stiftungen die beratende Arbeit im Bereich der Regionalen und Lokalen Agenda 21 aufgenommen. Erwähnenswert sind vor allem die Aktivitäten der Stiftung „Umwelt und Entwicklung“ (*Ecología y Desarrollo*) in der Autonomieregion Aragón, die vor allem lokale Agenda-21-Prozesse im ländlichen Raum unterstützt. Im Oktober 1997 organisierte die Stiftung eine erste Tagung für Gemeinden in Aragón zur nachhaltigen Entwicklung, auf der unter anderem der erste Katalog über Initiativen im ländlichen Raum vorgestellt wurde.

*Verbände und
Stiftungen*

2.5.3. Spanische Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Die Lokale Agenda 21 wird von dem meisten Verantwortlichen in den spanischen Kommunen als ein Instrument betrachtet, um einen neuen Politikansatz zu fördern. Auch in Spanien ist der Ressourcenverbrauch hoch, ein Beispiel dafür sind die hohen Durchschnittswerte für den Wasserverbrauch, der je nach Region zwischen 200 und 400 l/EW und Tag schwankt. Die Lokale Agenda 21 kam zu einer Zeit, in der versiegelte Küsten, verseuchte Flüsse und durch illegale Müllkippen verursachte Waldbrände das Bewußtsein der Spanier für einen integralen Umweltschutz weckten.

Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit bedeutet damit in spanischen Kommunen vor allem eine Umweltschutzpolitik, die sich erstmals von der Beseitigung der Verschmutzung zu deren Vermeidung sowie zu einem bewußten Umgang mit natürlichen Ressourcen hin entwickelt.

Für viele Kommunen war gerade die Integration von Themen der Grund, die Lokale Agenda 21 aufzugreifen. Man sah plötzlich die Möglichkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen der kommunalen Verwaltung und einer besseren Abstimmung der verschiedenen Projekte aufeinander.

**Integration von
Themen**

Trotzdem ist die treibende Kraft für die Lokale Agenda 21 meist im Umweltschutzamt zu finden. Entsprechend stehen ökologische Ziele dabei im Vordergrund. Für die vom Tourismus geprägten Kommunen in Spanien, allen voran die Inselkommunen, bedeutet dies jedoch die direkte Verbindung zu wirtschaftlichen Fragen: Wo die Natur wichtigster Verkaufsartikel ist, ist die Verknüpfung ökologischer mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen offenbar leichter.

Integration gesellschaftlicher Kräfte	Die Zusammenführung aller gesellschaftlichen Gruppen wird in den spanischen Kommunen zwar durchweg als ein zentraler Aspekt der Lokalen Agenda 21 betrachtet, in der Praxis erweist sich die Einlösung dieses Anspruches jedoch häufig als schwierig. „Beteiligung“ ist damit in Gefahr, ständig zitiertes politisches Modewort ohne praktische Entsprechung zu werden. Nach langer Zeit der Diktatur haben weder die spanische Bevölkerung noch die Verwaltungen weitreichende Erfahrungen im Dialog miteinander. Wenn gleich lokale Agenda-21-Prozesse von den Verantwortlichen durchaus als Instrument für einen politischen Kulturwechsel, für die Erhöhung des Umweltbewußtseins und der Verpflichtungsbereitschaft von Kommune und örtlichen Akteuren angesehen wird, haben sie auch schon dazu geführt, daß Bürger/innen nun häufiger an die Verwaltung herantreten, um Umweltsünden anderer anzuzeigen.
Langfristigkeit	Ein wesentlicher Beitrag der Lokalen Agenda 21 für die kommunale Entwicklung wird in Spanien darin gesehen, daß diese geplant, d.h. nach gesetzten Zielen verläuft, deren Umsetzung überwacht werden kann. Dadurch erhalte die Entwicklung des Gemeinwesens eine größere Kontinuität.
Globale Dimension	Der kommunale Beitrag zur globalen Nachhaltigkeit wird vor allem in solchen spanischen Gemeinden thematisiert, die bereits Kooperationsprojekte mit anderen Gemeinden aus ärmeren Regionen betreiben. Primär wird die Lokale Agenda 21 jedoch als eine Aufgabe vor Ort und für den (eigenen) Ort betrachtet.
Verbindlichkeit	Verbindlichkeit erhält die Lokale Agenda 21 in spanischen Kommunen hauptsächlich durch den Gemeinderatsbeschluß zur Erstellung eines Aktionsplans und durch die Verabschiedung dieses Aktionsplans wiederum durch den kommunalen Rat. Zahlreiche Gemeinden unterzeichnen die „Charta von Aalborg“ und starten damit eingebunden in die Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden ihren lokalen Agenda-21-Prozeß. In die Erstellung und Umsetzung des Aktionsplans möglichst alle Abteilungen innerhalb der Kommunalverwaltung und deren tägliche Routinearbeit einzubeziehen, soll zwar angestrebt werden, wurde aber bisher kaum erreicht.
Meßbarkeit	Die formulierten Ziele sollten, so die Auffassung spanischer Kommunen, idealerweise so schnell und einfach wie möglich meßbar sein. Dies wird oftmals schon deshalb für nötig erachtet, um gegenüber möglichen Gegnern in der Gemeinde die Durchführung eines lokalen Agenda-21-Prozesses rechtfertigen zu können. Daher haben die Kommunen relativ früh innerhalb ihres Planungsprozesses damit begonnen, an Indikatoren zu arbeiten.

Das regionale „Netzwerk für zukunftsbeständige Kommunen“ entwickelte einen Arbeitsvorschlag mit 50 Nachhaltigkeitsindikatoren und möchte sich damit sowohl auf internationaler Ebene an der Debatte über Nachhaltigkeitsindikatoren beteiligen als auch eine Art „Nachhaltigkeitsbarometer“ für seine Mitgliedskommunen entwickeln.

In der Regel orientieren sich die Kommunen, die mit der Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 begonnen haben, am „Europäischen Lokale Agenda 21 Planungsleitfaden“. In diesem Leitfaden werden die Kommunen dazu angehalten, eine Lokale Agenda 21 als Aktionsplan zu beschließen. Mithin wird der lokale Agenda-Prozeß in Spanien im wesentlichen als Planungsprozeß aufgefaßt, dessen Ergebnis ein Dokument ist, das anschließend umgesetzt werden soll.

**Handlungs-
orientiertheit**

Der erste Erfolg der Lokalen Agenda 21 besteht nach spanischem Verständnis in der erhöhten Sensibilisierung breiter Bevölkerungsgruppen dafür, daß eine verbesserte Umweltqualität mit einer höheren Lebensqualität einhergeht. Desweiteren versprechen sich spanische Kommunen von der Lokalen Agenda 21 vor allem eine impulsgebende Wirkung auf die Etablierung von mehr Bürgerbeteiligung.

**Erfolgs-
orientierung**

2.6.4. Innovationsanstöße

Es bestehen in spanischen Gemeinden bisher wenig Erfahrungen mit einer „Beteiligungskultur“ zwischen Bürgern und der kommunalen Verwaltung. Lokale Agenda-21-Prozesse führen damit diese neue Kultur der Partizipation erst ein. Durch Planungsprozesse zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 sind innovative Methoden und Verfahren wie beispielsweise das „Bürgerplenum“ eingeführt worden.

*erste Impulse für
Beteiligungskultur*

Die Lokale Agenda 21 hat darüber hinaus dazu beigetragen, daß in der spanischen Bevölkerung der Schutz der Umwelt und ein sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen nicht mehr als Hindernis für eine hohe Lebensqualität angesehen werden.

Manlleu:***Manlleu Sostenible***

Die Gemeinde Manlleu hat 17.300 Einwohner und befindet sich in der Provinz Barcelona. Sie liegt in einem Gebiet, das insbesondere bekannt ist durch seine intensive Landwirtschaft sowie zahlreiche Lebensmittelindustrien. Daher hat die Gemeinde vor allem mit nitratbelastetem Grundwasser und einer hohen Luftverschmutzung zu kämpfen.

In den Jahren 1995-1996 hat Manlleu mit Unterstützung der Provinzverwaltung ein kommunales Öko-Audit durchgeführt. Als Resultat dieses Ökoaudits wurden vier strategische Handlungsfelder identifiziert:

- Einbeziehung des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung in die Planungs- und Entscheidungsprozesse der Kommune im Rahmen einer breiten Bürgerbeteiligung.
- Integrierte Umweltschutzpolitik im Bereich des Kreislaufes Wasser/ nitratbelastete Abwässer/ Industrielle Abwässer.
- Schaffung von Indizes für eine erhöhte Lebensqualität, mit besonderem Schwerpunkt auf innerstädtischem Verkehr, Energie- und Abfallwirtschaft.
- Stärkung der Rolle des Flusses als Lebensbiotop durch Renaturierung des Gewässers.

Dieses kommunale Öko-Audit war ein wichtiger Impuls für den lokalen Agenda-21-Prozeß in Manlleu. Im April 1997 gründete Manlleu das "Lokale-Agenda-21-Forum". Neben der Stadtverwaltung finden hier beispielsweise Vertreter/innen des Einzelhandelsverbandes, der Schulen, Studierende, Vertreter/innen aus Agrargenossenschaften, etc. zusammen. Ein breites Interesse der Bevölkerung für Themen der nachhaltigen Entwicklung hat eine starke Partizipation bewirkt: Zehn Arbeitsgruppen wurden gebildet (Handel, Grünflächen und Stadterweiterung, kommunale Dienstleistungen, Landwirtschaft, innerstädtischer Verkehr, etc.), in denen sich über 200 Bürger/innen an der Erstellung eines lokalen Agenda-21-Aktionsplans beteiligten.

Außerdem organisierte die Stadt verschiedene Veranstaltungen zu Themen, die im Rahmen der Lokalen Agenda 21 von örtlicher Bedeutung waren, so z.B. der Bevölkerungszuwachs innerhalb der Gemeinde, der Handelssektor, die Rolle der kommunalen Verwaltung im lokalen Agenda-21-Prozeß usw. Mit diesen Veranstaltungen sollte die Wissensbasis der Bevölkerung verbreitert werden.

Ein zur Zeit in der Pilotphase befindliches, vom LIFE-Programm der Europäischen Union gefördertes Forschungsprojekt, die „Plattform Globale Stadt“, soll als bürgernahes Konsultationsmedium dienen. Dazu wurde ein Informationssystem entwickelt, in dem geographische, wirtschaftliche und soziale Daten zum Gemeindegebiet so dargestellt werden, daß jede/r Bürger/in Zugriff zu den aktuellen Informationen hat und Fragen an die Verwaltung stellen kann.

Vor allem auf der Basis der öffentlichen Veranstaltungen und Treffen erarbeitete die Verwaltung im Frühjahr 1998 einen Entwurf für den lokalen Agenda-21-Aktionsplan, der verschiedenen Institutionen, den Arbeitsgruppen des Forums sowie den Gemeindebewohnern vorgelegt wurde mit der Aufforderung, diesen Plan zu kommentieren. Die erhaltenen Änderungskommentare wurden Ende 1998 in ein endgültiges Dokument

eingearbeitet. In einem nächsten Schritt soll der Gemeinderat dann den „Strategischen Plan für ein zukunftsbeständiges Manlleu“ verabschieden. In Manlleu wird die Lokale Agenda 21 als eine Chance betrachtet, ökologische Themen mit sozialen und wirtschaftlichen Interessen zu verknüpfen und die Bürgerbeteiligung zu fördern. Mittelfristig plant die Kommune, im vierjährigen Turnus Handlungsschwerpunkte festzulegen, um dann Schritt für Schritt und in einem möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens den Aktionsplan umzusetzen.

Vitoria-Gasteiz:***Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz***

Nach Vitoria-Gasteiz kam die Lokale Agenda 21 dank eines Impulses aus dem europäischen Ausland: Im April 1995 unterzeichnete die Stadt mit 215.000 Einwohnern die Charta von Aalborg auf Initiative des Umweltamtes der Stadtverwaltung.

Nach dieser formalen Verpflichtung begann die Stadtverwaltung mit einer Bestandsaufnahme bereits bestehender Aktivitäten, die unter dem Dach der Lokalen Agenda 21 zusammengefaßt werden könnten. Hierfür mußte zunächst eine geeignete Methodik entwickelt werden, anhand derer die Aktivitäten bewertet werden konnten. So wurde ein verwaltungsinterner Diskussionsprozeß in Gang gesetzt und das Konzept der nachhaltigen Entwicklung für die Kommune in den verschiedenen kommunalen Abteilungen debattiert. Hauptziel war, durch die Diskussion über die nachhaltige Entwicklung die Verknüpfung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Anliegen besser zu organisieren.

49 Experten/innen aus 13 Abteilungen der Verwaltung bildeten 13 Arbeitsgruppen, in denen neben der Bestandsaufnahme Vorschläge für zukünftige Strategien erarbeitet und konkrete Handlungsprogramme definiert wurden. Dazu brachten 15 externe Experten/innen ihre fachliche Expertise ein.

Als Ergebnis wurden 21 Indikatoren für den Umweltschutzbereich bestimmt. Die Liste der Indikatoren wird als offene Liste betrachtet, weitere Indikatoren können also noch aufgenommen werden. Weiter stellte Vitoria-Gasteiz auf der Zweiten Europäischen Konferenz für Zukunftsbeständige Städte und Gemeinden (Lissabon, Oktober 1996) als Ergebnis dieser ersten Phase einen Katalog mit 121 konkreten Handlungsvorschlägen vor.

Am 31.07.1998 beschloß der Gemeinderat einen Aktionsplan „Lokale Agenda 21“. Darin sind die 21 Umweltindikatoren genannt, die die Stadtverwaltung mindestens einmal jährlich messen will. Außerdem wird festgehalten, daß der Gemeinderat sich mindestens einmal pro Jahr trifft, um den Stand der Umwelt anhand dieser 21 Indikatoren zu analysieren. Schließlich will die Kommunalverwaltung ein Umweltforum gründen, welches den Bürgern als Diskussionforum dienen soll. Die breite Öffentlichkeit soll eingebunden werden, indem spezielle umwelterzieherische Maßnahmen eingeführt werden. Das Umweltschutzamt ist die zuständige Behörde zur Koordination der entsprechenden Handlungsschritte.

Ein Höhepunkt der lokalen Agenda-21-Arbeit in Vitoria-Gasteiz war die Durchführung einer internationalen Tagung über „Zukunftsbeständige Entwicklung auf lokaler Ebene“ im Oktober 1997, auf der sich über 250 Teilnehmer/innen aus ganz Spanien und Europa zusammenfanden.

Interviewpartnerinnen und -partner

Bigorra, Carmen, Sachgebietsleiterin für Internationale Programme und Kampagnen, Katalanisches Umweltministerium (Generalitat de Catalunya), Departament de Medi Ambient, August 1998.

Cañas, Jordi, Umweltextperte der Stadt El Prat de Llobregat, Oktober 1998.

Codina, Jordi, Lokale Agenda 21-Koordinator, Manlleu, November 1998.

García Aznar, Marta, Mitglied des Nationalen Komitees Habitat II, Spanisches Bauministerium, Abteilung Städtebau sowie Mitglied in der europäischen Expertengruppe zur städtischen Umwelt, August 1998.

Gibert, Arseni, Umweltdezernent der Gemeinde Lloret de Mar (Gerona) sowie Senator im spanischen Senat, Berichterstatter des Ausschusses Umwelt, Verkehr und Kommunikation, August 1998.

Mecati, Luis, Direktor der Ausschüsse, Kommunalverband FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), Madrid, Juli 1998.

Parpal, Núria, Netzwerkkoordinatorin von Xarxa de Ciutats i Pobles Sostenibles, Landkreis Barcelona, September 1998.

del Pilar Vicente Yela, Maria, Ministerium für soziale Angelegenheiten, Leiterin für Programme gegen die soziale Ausgrenzung, September 1998.

Puig i Boix, Josep, Dezernent, Dezernat "Zukunftsbeständige Stadt" Barcelona, September 1998.

Rambla, Amparo, Stellvertretende Abteilungsleiterin im Spanischen Umweltministerium, Abteilung für Qualität und Umweltbewertung, Interkulturelle Kooperation, Madrid, August 1998.

Uralde, Juan López, Greenpeace Spanien, Madrid, September 1998.

Ugarte, Josu, Präsident des Dokumentationszentrums für Friedensforschung (Bakeaz, Centro de documentación y estudios para la paz), Bilbao, September 1998.

Veröffentlichungen

Ajuntament de Manlleu: Pla d'Acció Local Manlleu Sostenible (Entwurf), Manlleu 1998.

Borja, J.; Castells, M.: Por un desarrollo urbano afortunado - (Propuesta de decálogo para uso de los gestores des desarrollo ur-

bano), in: Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations Center For Human Settlements. Habitat II, Istanbul 1996.

Centre de Cultura Contemporànea: Exposició "La Ciutat Sostenible", Barcelona 1998.

Federación Española de Municipios y Provincias (Kommunalverband FEMP): Carta Local, April '98. Rundschreiben. Madrid 1998.

Galán, R.: Missio possible - 40 initiatives pel futur del nostre municipi - in: Revista Municipal Calvià, September 1998, S. 34-35, Calvià 1998.

Generalitat de Catalunya (Katalanische Regierung), Departament de Medi Ambient, Agenda 21 de Catalunya: Document Zero, Barcelona 1998.

International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI): European Local Agenda 21 Planning Guide, versió catalana: Guia Europea per a la Planificació de les Agendes 21 Locals, Comissió de Política Medi Ambiental i de Sostenibilitat, Barcelona 1997.

International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI): European Local Agenda 21 Planning Guide, versión española: Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales, Bakeaz -Centro de documentación y estudios para la paz, Bilbao 1998.

Jaume Sánchez, I.(1994): Kommunalpolitik im Spanien der Autonomen Gemeinschaften - in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Europa - Der Bürger im Staat, 44. Jahrgang, Heft 3-4/1994, Stuttgart, S.260-264.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Hrsg.): Rio 92: Conclusiones de la Cumbre de la Tierra, Madrid 1992.

Reventos, L.: La Generalitat pone en marcha su proyecto de desarrollo sostenible - in: El Pais, 22.07.1998, Barcelona 1998.

Serrano Moreno, J. L: Decentralisation and environmental protection - in: Naturopa 85/97, S.8, (Hrsg: Europarat) Straßburg 1997.

Xarxa de Ciutats i Pobles Sostenibles: Declaración de Manresa, Barcelona 1997.

Xarxa de Ciutats i Pobles Sostenibles: Proposta de 50 Indicadors de sostenibilitat, Barcelona 1998.

3. Vergleich der Lokalen Agenda 21 in den untersuchten Ländern Europas

3.1. Ausgangsbedingungen

Im Verwaltungsaufbau der Nationalstaaten und damit verbunden vor allem in der Anzahl der Kommunen bestehen zwischen den untersuchten Ländern große Unterschiede. Während in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Spanien jeweils nur einige hundert Kommunen existieren, fallen Polen mit rund 2.500 und vor allem Deutschland mit rund 14.900 Kommunen deutlich aus dem Rahmen. Dies hat Auswirkungen auf die Organisation in Kommunalverbänden und die Möglichkeiten, die Kommunen flächendeckend mit Informationen und Anleitungen zu erreichen oder ihre Aktivitäten zu koordinieren.

Allen Ländern gemeinsam ist (mindestens) eine zwischen der nationalen und kommunalen Ebene liegende Verwaltungsebene, die mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet ist: Spaniens autonome Regionen handeln ihre Zuständigkeiten mit der Zentralregierung einzeln aus, Deutschland ist verfassungsmäßig in Bundesländer mit weitreichenden Kompetenzen gegliedert, während die niederländischen Provinzen eine deutlich geringere politische Bedeutung haben. Die britischen Grafschaften und Regionen zählen selbst noch zur kommunalen Ebene, ebenso haben die schwedischen Kreise eher kommunalen als Ländercharakter. Die derzeit in Gang befindliche Reduzierung der Wojewodschaften in Polen wird diese allein von ihrer Größe her von der kommunalen Ebene entfernen und ihnen eher "Länderstatus" verleihen.

**Verwaltungs-
struktur und
Zahl der
Gemeinden**

Schaut man auf die Zuständigkeiten der Kommunen in den untersuchten europäischen Ländern, so unterscheiden sie sich auf den ersten Blick nur in Nuancen. Überall sollen die örtlichen Angelegenheiten so weit wie möglich vor Ort behandelt, sollen Planungen erstellt und öffentliche Dienstleistungen bereitgestellt werden; überall wird das kommunale Budget verwaltet.

**Kompetenzen der
Kommunen und
kommunale
Handlungsfelder**

Während jedoch in Deutschland und Schweden die kommunale Selbstverwaltung bereits seit dem 19. Jahrhundert Tradition und damit eingeübte Praxis in den Kommunen ist, verwalten sich spanische und vor allem polnische Kommunen erst seit kurzer Zeit selbst. Hier konnte sich ein entsprechend ausgeprägtes kommunales Selbstbewußtsein noch nicht entfalten. Britische Kommunen mußten vor allem in den 80er Jahren deutliche Einschränkungen ihrer Handlungsspielräume hinnehmen. Erst in den vergangenen

Jahren konnte die kommunale Ebene hier wieder zu mehr Bedeutung und Achtung - vor allem von seiten der Zentralregierung - gelangen. Daran hat die Lokale Agenda 21 erheblichen Anteil.

In den Niederlanden ist die Funktion der Kommunen als ausführendes und relativ abhängiges Organ der nationalen Regierung am stärksten ausgeprägt: Bürgermeister werden durch die nationale Ebene ernannt oder auch wieder abberufen, nahezu das gesamte kommunale Budget wird von zentraler Stelle (zumeist zweckgebunden) zugewiesen - verglichen mit der autonomen Erhebung der Einkommenssteuer, wie sie in Schweden durchgeführt wird, haben niederländische Kommunen im Gegensatz dazu einen schwachen Stand.

**Zuständigkeit
für die
Lokale Agenda 21
innerhalb der
Verwaltung**

Die Koordination der Lokalen Agenda 21 in der Verwaltung findet in der Mehrheit der betrachteten Länder im Umweltbereich der Kommunalverwaltung statt, in Großbritannien und Deutschland darüber hinaus häufig auch im Bereich der Planung. Auffällig ist die Umbenennung bisheriger Umweltkoordinatoren in den britischen Kommunen in Lokale-Agenda-Koordinatoren. Allein in Schweden wurde die Steuerung der Lokalen Agenda 21 mehrheitlich an zentraler Verwaltungsstelle angesiedelt, in den polnischen Kommunen hingegen ist überhaupt die Einrichtung einer eigenen Kontaktstelle noch eher eine Seltenheit.

Bürgerbeteiligung

In allen sechs Ländern bestehen Regelungen über Art und Umfang der Beteiligung der Bevölkerung an der Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens. Diese beziehen sich auf die Öffentlichkeit von Dokumenten und Ratssitzungen, die Informationspflicht über öffentliche Vorhaben, Fristen zur Anhörung der Bevölkerung und für Aushänge sowie Einsichtsmöglichkeiten in kommunale Planungen.

In Deutschland, Großbritannien und Schweden haben sich bereits in den 60er und 70er Jahren zahlreiche Elemente der Bürgerbeteiligung - vor allem im Bereich öffentlicher Planungen - herausgebildet, die bis heute so etwas wie eine "Beteiligungskultur" - mit selbstbewußten Bürgern und Verbänden - haben entstehen lassen. Seit den 90er Jahren spielen, hervorgerufen durch die lokalen Agenda-21-Prozesse, vor allem die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehenden freiwilligen Beteiligungsverfahren und -methoden wie beispielsweise Foren, Arbeitskreise oder Runde Tische eine größere Rolle.

In Spanien und Polen ist die Möglichkeit zur Beteiligung an der Entwicklung der Kommune dagegen noch recht neu. Folglich sind

sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Verwaltungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren noch relativ unerfahren.

Die Niederlande nehmen eine Zwischenstellung ein: Hier entwickelte sich in den 90er Jahren - zeitgleich mit der Einführung der Lokalen Agenda 21 - eine Bewegung hin zu einer breiteren und frühzeitigeren Partizipation der Bevölkerung an kommunaler Politik.

3.2. Impulse

Am zügigsten fanden die Ergebnisse der Rio-Konferenz Verbreitung in den schwedischen Kommunen, denen noch 1992 das Umweltministerium die Abschlußdokumente zusandte.

Verbreitung der Rio-Ergebnisse

Auch der *Local Government Management Board* versorgte bereits 1993 die britischen Kommunen mit einer Zusammenfassung der Rio-Ergebnisse, während sowohl das polnische als auch das spanische Umweltministerium zwar ebenfalls entsprechende Broschüren veröffentlichten, diese jedoch nicht gezielt an die Kommunen verteilten.

In den Niederlanden wurde bereits kurz nach der Konferenz - auf nationaler Ebene - darüber beraten, inwieweit die Ziele der Agenda 21 im Rahmen des Nationalen Umweltpolitikplans bereits umgesetzt würden oder realisiert werden könnten.

Durch den Bericht an den Bundestag hat die deutsche Bundesregierung im September 1992 die Ergebnisse der Konferenz von Rio öffentlich gemacht, die als Bundestagsdrucksache in der Regel in jeder Kommune zur Verfügung stehen. Die Veröffentlichung der Übersetzung der Rio-Abschlußdokumente wurde den Kommunen nach Erscheinen auf Anforderung zugeschickt.

Die Idee der Lokalen Agenda 21 wurde in allen untersuchten Ländern im wesentlichen von drei Kräften aufgegriffen:

Kräfte, die die Lokale Agenda 21 aufgegriffen

1. Umwelt- und Bauministerien,
2. Kommunalverbände und
3. Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.

Damit kann der Umweltbereich als die treibende Kraft für das Aufgreifen der Lokalen Agenda 21 in den Kommunen identifiziert werden.

Impulse nationaler Ministerien	Eine Koordinationsstelle für die Lokale Agenda 21 in einem nationalen Ministerium existiert nur in Schweden, wo sie 1997 im Umweltministerium eingerichtet wurde. In den Niederlanden und in Großbritannien arbeitet das Umweltministerium jeweils in einer nationalen Lenkungsgruppe zur Koordination Lokaler Agenden 21 mit. In Deutschland, Polen und Spanien hingegen wurden keine nationalen Koordinierungsstellen in einem Ministerium eingerichtet.
<i>Veröffentlichungen</i>	Hilfestellungen für Kommunen zur Erarbeitung von Lokalen Agenden 21 wurden in zwei der untersuchten Länder (Deutschland und den Niederlanden) von nationalen Ministerien bzw. Behörden in Form von Handbüchern oder Leitfäden gegeben.
<i>Veranstaltungen</i>	Den Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Kommunen fördernde Veranstaltungen wurden in Schweden mehrfach u.a. durch das "Nationalkomitee für Nachhaltige Entwicklung" durchgeführt. In Deutschland veranstalteten die Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Bundestages sowie das Umweltministerium solche Ereignisse.
<i>Finanzielle Unterstützung</i>	Fördermittel für die Lokale Agenda 21 erhalten die Kommunen in den Niederlanden und in Schweden. In den niederländischen Kommunen wird eine Förderung als Unterstützung bei der Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans gewährt, im Rahmen derer sie als eine Handlungsoption die "Lokale Agenda 21" wählen können. Darüber hinaus können örtliche Initiativen, die in Kommunen eine Lokale Agenda 21 in die Wege leiten möchten, außerdem Förderung aus einem "Fond Lokale Agenda 21" erhalten. Die Förderung über den Nationalen Umweltpolitikplan lief hingegen Ende 1998 aus. Die schwedische Regierung bezuschußt mit ihrem "Investitionsprogramm für ökologische Nachhaltigkeit" ausschließlich Projekte auf kommunaler Ebene, die zwar bestimmte Bedingungen erfüllen, nicht jedoch unbedingt im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 durchgeführt werden müssen.
<i>Forschungs- und Modellprojekte</i>	In Deutschland, Polen und Spanien gibt es von nationaler Seite Modell- und Forschungsprojekte mit Bezug zur Lokalen Agenda 21. So führten das deutsche Umweltbundesamt und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Projekte zur Effektivierung Lokaler Agenden und zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung durch. Die polnische Regierung fördert zusammen mit internationalen Geldgebern modellhaft die Erstellung von lokalen Umweltaktionsplänen sowie von kommunalen Plänen für eine ökologische Wirtschaftsentwicklung. Ebenso werden Programme zur nachhaltigen

Stadtentwicklung und zur Umweltverbesserung in Städten von den spanischen Ministerien für Bauen und Umwelt durchgeführt.

Modellprojekte der britischen Regierung haben vor allem die Modernisierung der Kommunalverwaltung zum Gegenstand, werden aber von den Beteiligten und durch Zuarbeit des Kommunalverbandes mit der Lokalen Agenda 21 in Verbindung gebracht.

Die nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung unterscheiden sich in den sechs untersuchten Ländern sowohl hinsichtlich der Breite ihres Ansatzes als auch ihrer Verbindlichkeit.

*Nationale
Nachhaltigkeits-
strategien*

Bestrebungen zur Erstellung einer Nationalen Agenda 21 gibt es explizit nur in Spanien, wo die Regierung sich zum Ziel gesetzt hat, zusammen mit Verbänden, Wirtschaft und Wissenschaft das *Programa 21* zu erarbeiten.

In den Niederlanden soll diese Funktion dem Nationalen Umweltpolitikplan zukommen. Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Großbritannien wurde erstmals 1994 vorgelegt und soll seitdem weiterentwickelt werden. Auch die deutsche Umweltministerin initiierte 1997 eine Diskussion mit Interessenvertretern verschiedener Gesellschaftsbereiche mit dem Ergebnis eines "Entwurfes für ein umweltpolitisches Schwerpunktprogramm".

Die polnische Regierung konsultierte 1994 Wissenschaftler und Verbände über die Möglichkeiten, Nachhaltigkeitsprinzipien in den polnischen "Strategieplan" aufzunehmen, der bisher nur die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes thematisiert, und Schweden hat sich zum Ziel gesetzt, mit Unterstützung des 1997 einberufenen "Forums für den ökologischen Wandel" ökologischstes Land der Welt zu werden.

Eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen verschiedenen Ministerien im Rahmen der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung fand bisher vor allem in den Niederlanden statt, wo an der Entwicklung des Nationalen Umweltpolitikplans nahezu alle Ministerien beteiligt waren. Auch in Schweden werden Projekte aller Ministerien zur nachhaltigen Entwicklung über eine interministerielle Arbeitsgruppe zusammengeführt und koordiniert.

*Interministerielle
Zusammenarbeit*

Eine Besonderheit im Hinblick auf die Unterstützung und Koordination lokaler Agenda-21-Prozesse in den untersuchten Ländern stellen die Aktivitäten der deutschen Bundesländer dar, wenn- gleich auch in anderen untersuchten Ländern Initiativen von der zwischen Zentralregierung und Kommune liegenden administrativen bzw. politischen Ebene ausgehen. Beginnend mit dem Land Nordrhein-Westfalen haben mittlerweile nahezu alle 16 Bundesländer (sehr unterschiedlich ausgestattete) Koordinations- und

**Impulse von
Regionaler Ebene**

Vernetzungsstellen für Kommunen eingerichtet, die diesen - wenn auch in durchaus unterschiedlichem Maße - Anleitungen, Schulungen, Informationen oder Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch anbieten. Einige Länder stellen darüber hinaus Fördermittel zur Verfügung und/oder arbeiten an der Entwicklung eigener Landes-Agenden.

Eine ähnliche Tendenz zeichnet sich auch in Spanien ab, wo bereits einige Autonomieregionen Lokale Agenden fördern und vernetzen. Die Region Katalonien hat auch bereits mit der Aufstellung einer eigenen Agenda 21 begonnen.

In den Niederlanden startete die Provinz Noord-Brabant 1994 ein Pilotprojekt zur Lokalen Agenda mit 20 Kommunen, und die Provinz Groningen richtete 1997 ein Lokale-Agenda-Servicebüro ein.

Erst in jüngster Zeit treffen sich in Großbritannien regionale Gruppen lokaler Agenda-21-Koordinatoren/innen zum Erfahrungsaustausch.

Impulse von Kommunalverbänden

Die Kommunalverbände spielen in den Ländern eine unterschiedlich wichtige Rolle bei der Förderung der Lokalen Agenda 21. Am weitesten geht hier das Engagement des britischen *Local Government Management Board (LGMB)*, dessen Abteilung "Nachhaltige Entwicklung" eine nationale Kampagne für die Lokale Agenda 21 bereits seit 1993 betreibt. Neben der Einführung eines einheitlichen Logos und der Herausgabe zahlreicher Anleitungen veranstaltet der LGMB jährliche Foren für die lokalen Agenda-Koordinatoren/innen und führt selbst Projekte durch.

Auch der schwedische Kommunalverband unterstützt in ähnlicher Weise seit Rio die Kommunen durch Anleitungen, Konferenzen, Dokumentationen und eigene Projekte, wenngleich im Unterschied zu Großbritannien die eigentliche nationale Koordination der Lokalen Agenda 21 beim Umweltministerium liegt.

Die deutschen Kommunen erhalten von ihren kommunalen Spitzen- und z.T. auch deren Landesverbänden seit 1995 Handreichungen und Beispielsammlungen zur Lokalen Agenda 21. Seit 1996 werden zudem Umfragen zum Stand der Entwicklung der Lokalen Agenda 21 und jährliche Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch der Städte durchgeführt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß es für die deutschen Kommunalverbände mit großen Anstrengungen verbunden ist, die enorme Zahl von rund 14.900 Kommunen zu erreichen.

Der niederländische Kommunalverband beteiligte sich 1996 an der Herausgabe des "Praxisbuches" zur Lokalen Agenda, arbeitet in der "Lenkungsgruppe Lokale Agenda 21" mit und unterstützt zu-

dem die Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans auf kommunaler Ebene.

Eine spanische Version des *European Local Agenda 21 Planning Guide* wurde 1998 vom spanischen Kommunalverband herausgegeben, der, ebenso wie der polnische Kommunalverband, bisher keine weiteren Aktivitäten zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21 unternimmt.

Die Impulse, die in den verschiedenen Ländern von Verbänden, Stiftungen und weiteren Einrichtungen ausgehen, sind vielfältig. In Großbritannien fällt das Engagement der Wirtschaft nahestehender Einrichtungen wie der *New economics Foundation*, des Verbands der Ingenieure oder einer größeren Bank auf, die Weiterbildungen und Wettbewerbe veranstalten.

Impulse von Verbänden und weiteren Kräften

Dem entsprechen die Aktivitäten ebenfalls einer Bank in den Niederlanden, wo desweiteren Verbände aus dem Umwelt-, Entwicklungs-, Jugend- und Gesundheitsbereich zusammen mit dem Umweltministerium und dem Kommunalverband die "Nationale Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Nachhaltige Entwicklung" bilden.

Deutsche Verbände haben sich ebenfalls - jedoch ohne Beteiligung von Ministerien und Kommunalverbänden - zum "Forum Umwelt und Entwicklung" zusammengeschlossen, von dem wichtige Impulse für die Lokale Agenda 21 ausgehen. Darüber hinaus spielen in Deutschland vertretene internationale Netzwerke wie *Towns & Development*, das Klimabündnis oder der Internationale Rat für Kommunale Umweltinitiativen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Lokalen Agenda 21.

In erster Linie auf Informationen solcher internationalen Netzwerke stützt sich die Arbeit der spanischen Kommunen zur Lokalen Agenda 21, während in Polen neben den Impulsen aus der Zusammenarbeit mit den anderen Ostseeanrainerstaaten an einer "Baltic Agenda 21" vor allem Umweltverbände die Diskussion über eine nachhaltige Entwicklung - und nicht so sehr über die Lokale Agenda 21 - vorantreiben.

Zahlreiche Umweltverbände mit den unterschiedlichsten Arbeitsschwerpunkten und Kontakten zu unterschiedlichen Bereichen der Bevölkerung waren es wiederum auch in Schweden, die die Lokale Agenda 21 bekanntzumachen und voranzutreiben halfen.

3.3. Qualitätsanforderungen an eine Lokale Agenda 21

Nachhaltigkeit

In allen sechs untersuchten Ländern wird eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen als ein Grundprinzip der Lokalen Agenda 21 verstanden. Dies impliziert jedoch nicht, daß es Ziel eines jeden Agenda-Prozesses ist, die Nutzung von Ressourcen tatsächlich an der Tragkapazität des Naturhaushaltes auszurichten. "Nachhaltig" bedeutet in allen Ländern allgemein "schonend" im Sinne von "sparsam" und "Verschmutzungen vermeidend". Auf theoretischer Ebene wird in Deutschland und Schweden mit dem Konzept der Schließung von Kreisläufen immerhin die Vorstellung verbunden, Verbrauch an die Neubildungs- und Abfall an die Abbaukapazität anzugleichen.

In Schweden, Großbritannien und den Niederlanden wird in Verbindung mit Nachhaltigkeit vor allem eine Verbesserung der Lebensqualität (nicht: Lebensstandard!) betont: Grundprinzip ist dabei, daß nur eine intakte Umwelt langfristig Wirtschaftswachstum und Lebensqualität ermöglicht. Damit schließt "Nachhaltigkeit" in diesen Ländern bereits Langfristigkeit mit ein.

In Deutschland wird die Auslegung von "Nachhaltigkeit" um Forderungen und Ansätze der Agenda 21 wie Partizipation und die Verknüpfung von Themen erweitert.

In Spanien wird Nachhaltigkeit zumeist synonym mit auf Ressourcenschonung bezogener Umweltschutz, d.h. die Abkehr von einer reinen "End-of-the-pipe"-Denkweise hin zu einem auf Vorsorge und Einsparungen bedachten Umgang mit natürlichen Ressourcen verwendet.

Für polnische Kommunen liegt ein wichtiger Aspekt von Nachhaltigkeit eher in der Vermeidung (oder Reinigung) von Umweltverschmutzungen als in der Reduzierung von Ressourcenverbräuchen. Generell wird hier (wohl auch durch das fast gleichzeitige Aufkommen der Begriffe) kaum zwischen "Nachhaltigkeit", "Umweltschutz" oder "Ökologie" unterschieden.

Integration von Themen

Als ein besonderes Charakteristikum der Lokalen Agenda 21 wird in allen sechs Untersuchungsländern die integrierte Betrachtung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einer Kommune betrachtet. In der Praxis zeigt sich dies vor allem in Schweden und Deutschland zunächst in der Auflistung all der kommunalpolitischen Themen, die im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 Berücksichtigung finden sollen.

In Deutschland versuchen die Kommunen die Integration von Themen über gegenseitige Lerneffekte der am Dialog beteiligten Ak-

teure zu realisieren, wodurch die Auswahl von "Querschnittsthemen" für den Dialog erforderlich ist. Dies hat den Erfolg, daß die Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Folgen bei ökologischen Projekten selbstverständlich geworden ist; die Beachtung der ökologischen Auswirkungen ökonomischer und sozialer Maßnahmen muß sich hingegen noch weiter entwickeln.

In Schweden könnte die an zentraler Verwaltungsstelle angesiedelte Koordination der Agenda-Prozesse integrierende Wirkung entfalten.

In Großbritannien wird ebenso wie in Polen die Herausforderung der Lokalen Agenda 21 darin gesehen, ob es gelingt, mit ihrer Hilfe nicht nur wirtschaftliche Aspekte in umweltbezogene und soziale Fragestellungen zu integrieren, sondern auch ökologische Ziele in wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstrategien. Dabei ist in Polen die (aus westeuropäischer Sicht) klassische Konkurrenz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz am deutlichsten: Hier steht "Integration" für ökologische Zugeständnisse wirtschaftender Akteure.

Die enge Koppelung an den Nationalen Umweltpolitikplan hat in den Niederlanden die Lokale Agenda 21 sehr auf den Umweltschutz fokussiert und damit auf kommunaler Ebene eine echte Verknüpfung mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eher behindert.

In Spanien hingegen stellt gerade diese Verknüpfung eine wesentliche Motivation für die Akteure aus dem Umweltbereich dar, treibende Kraft für die Lokale Agenda 21 zu sein und damit Einfluß auf andere Politikbereiche zu gewinnen. Integrierende Kraft entwickelt hier der Tourismus, indem gerade für Fremdenverkehrsorte natürliches Potential gleichzeitig wirtschaftliches Kapital darstellt.

Die Beteiligung möglichst aller örtlichen Akteure sowohl an der Aufstellung als auch an der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 kann quer durch die untersuchten Länder als *das* entscheidende Qualitätskriterium einer Lokalen Agenda bezeichnet werden. Von Land zu Land gibt es hier jedoch Unterschiede in der Auslegung dessen, wer "Akteur" ist und was "Beteiligung" heißt.

So steht in britischen Agenda-Prozessen die Einbindung aller Bürgerinnen und Bürger bei der Identifikation der wichtigsten zu behandelnden örtlichen Themen im Vordergrund.

Neben den klassischen Vertretern von Umwelt- und Eine-Welt- sowie sozialen Bewegungen sind in Deutschland durch lokale Agenda-21-Prozesse insbesondere Vertreter der Wirtschaftsverbände sowie unorganisierte, aber sehr engagierte Bürgerinnen und

**Integration
gesellschaftlicher
Kräfte**

Bürger als neue Beteiligte am örtlichen Dialog hinzugekommen. Auch die breite Beteiligung der kommunalen Verwaltung war zuvor nicht allgemein üblich. Als schwierig gestaltet sich die Einbindung sozialer Randgruppen. Die Integration möglichst vieler gesellschaftlicher Kräfte hat in Deutschland die Funktion, der örtlichen Diskussion eine große thematische Bandbreite zu verleihen. Desweiteren zielt sie auf eine projektorientierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren ab.

Polnische Kommunen hingegen unterscheiden deutlicher zwischen der Zusammenarbeit mit einflußreichen örtlichen Entscheidungsträgern und reiner Öffentlichkeitsarbeit, der eher die Aufgabe zukommt, die Information der "einfachen" Bevölkerung und damit die Akzeptanz von Maßnahmen sowie den politischen Druck auf die Entscheidungsträger zu erhöhen.

In Schweden kommt der Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen an der Lokalen Agenda an erster Stelle die Funktion zu, durch gemeinsame Aktivitäten bewußtseinsverändernde (Lern-) Effekte zu erzeugen und damit den gesellschaftlichen Grundkonsens langfristig in Richtung Nachhaltigkeit zu verändern.

Der Konsensfindung unter den verschiedenen örtlichen Interessengruppen kommt in den Niederlanden nur dort eine Bedeutung zu, wo die Lokale Agenda 21 als kommunaler Aktionsplan erstellt wird. Ansonsten zielt Beteiligung in erster Linie auf die Gewinnung neuer, zusätzlicher Akteure außerhalb der Kommunalverwaltung für die Durchführung von Projekten zur Umsetzung des Nationalen Umweltpolitikplans ab.

In den spanischen Kommunen bietet die Lokale Agenda 21 ein Übungsfeld für die Einführung partizipativer Planungsverfahren. So verwundert es nicht so sehr, daß die "Integration gesellschaftlicher Kräfte" hier auch im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse in der Regel erst nach Vorlage eines Verwaltungsentwurfes für den Aktionsplan stattfindet.

Langfristigkeit

Besonders in Schweden verdankte die Lokale Agenda 21 gerade der Tatsache, daß sie als eine auf die Zukunft gerichtete Aktivität wahrgenommen wurde, ihre positive Resonanz in den Kommunen. Dennoch erweist sich in der Praxis eine auf die Erreichung langfristiger Ziele ausgerichtete Arbeit als schwierig. Gerade für die häufig nur befristet eingestellten Koordinatoren hängt die Weiterbeschäftigung von kurzfristigen Erfolgen ab.

Dies gilt auch für lokale Agenda-Prozesse in den Niederlanden, obwohl hier teilweise langfristige Ziele von nationaler Ebene vorgegeben sind.

In ähnlicher Weise kann in Deutschland eine in Wahlperioden denkende Kommunalpolitik die langfristige Orientierung lokaler Agenda-21-Arbeit erschweren. Dem versuchen viele Kommunen inzwischen durch die Aufstellung von Leitbildern für die kommunale Gesamtentwicklung entgegenzuwirken.

Auch in Polen wird die langfristige Perspektive zwar als Wesensmerkmal der Lokalen Agenda 21 anerkannt, jedoch die an Vierjahrestakten und kurzfristiger Rentabilität von Maßnahmen ausgerichtete Praxis in den Kommunen als Hindernis angesehen.

Im Gegensatz dazu versprechen sich spanische Kommunen von der - ohnehin in stärkerem Maße als Planungsprozeß verstandenen - Lokalen Agenda 21 eine größere Kontinuität der Kommunalentwicklung durch die Festlegung langfristiger Entwicklungsziele.

Deutlich wird die langfristige Perspektive in britischen Agenda-Prozessen in den Mittelpunkt gestellt. Dies resultiert daraus, daß die in Großbritannien verbreitete Interpretation von "Nachhaltigkeit" als "Verbesserung der Lebensqualität" allein durch die Tatsache, daß diese auch für zukünftige Generationen verbessert werden soll, ihre eigentlich nachhaltige Komponente erhält.

Ein generelles Problem stellt für die Kommunen in allen untersuchten Ländern die Verknüpfung von lokalem Handeln und globaler Nachhaltigkeit dar. Obwohl von den Verantwortlichen - schon durch den weit verbreiteten Slogan "think globally, act locally" - intellektuell die Lokale Agenda 21 durchaus als örtliches Programm mit globalen Wirkungen verstanden wird, findet dies in der kommunalen Agenda-Praxis kaum Bedeutung.

Globale Dimension

Vor allem in Polen überwiegt die Auffassung, daß noch zu viele örtliche Probleme ungelöst seien, als daß die Aufmerksamkeit auf die globale Ebene gerichtet werden könne. In Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Spanien wird vereinzelt die globale Dimension örtlichen Handelns im Rahmen des örtlichen Dialogprozesses thematisiert. Dies geschieht dennoch als Randthema und eher am Beispiel von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, als daß Themen wie örtlicher Energie- oder Ressourcenverbrauch oder täglicher Konsum in einen globalen Zusammenhang gestellt werden. Eine Ausnahme bildet der kommunale Klimaschutz, der vor allem in Deutschland gängige kommunale Praxis ist.

Verbindlichkeit

Die politische Verbindlichkeit, mit der in den untersuchten Ländern lokale Agenda-21-Prozesse *gestartet* werden, unterscheidet sich von der Verbindlichkeit, die den aus diesen Prozessen hervorgebrachten *Ergebnissen* später zukommt. So ist es sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien, Polen, Schweden und Spanien üblich, daß ein Ratsbeschluß über die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 herbeigeführt wird. Meist wird mit diesem Beschluß gleichzeitig die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung für die Lokale Agenda 21 festgelegt.

Eine Ausnahme bilden die Niederlande: Hier geht der Ratsbeschluß über den Einstieg in einen lokalen Agenda-21-Prozeß zu-
meist mit einer Entscheidung darüber einher, welche Handlungsfelder des Nationalen Umweltpolitikplans auf kommunaler Ebene angegangen werden sollen.

Die Ergebnisse des örtlichen Dialogprozesses, vor allem Leitbilder und Zielkataloge, finden jedoch in allen untersuchten Ländern bisher nur begrenzt Eingang in die "normale" kommunalpolitische Praxis.

Parallel finden daher in Großbritannien Bemühungen statt, tägliches Verwaltungshandeln verfahrensseitig auf Nachhaltigkeitsziele auszurichten und damit die Kommunalpolitik zu beeinflussen. Die Einführung von Umweltmanagementsystemen, die Etablierung von Bürgerbeteiligungsverfahren sowie eine stärkere Dienstleistungsorientierung sind in diesem Zusammenhang verfolgte Strategien.

Ähnlich soll auch in Spanien die intensive Einbindung möglichst aller Verwaltungsbereiche in die Erarbeitung des Aktionsplans dafür sorgen, daß dieser später für diese handlungsleitend wird.

In schwedischen Kommunen führte die starke Konzentration auf die Durchführung von Projekten dazu, daß diese zwar politisch beschlossen, aber neben anderen, z.T. auf gegenläufige Ziele gerichteten Maßnahmen der Kommunalpolitik durchgeführt werden.

Diese Gefahr besteht ebenso in Deutschland, wo im Rahmen lokaler Agenda-Prozesse zwar ebenfalls Projekte auf den Weg gebracht, jedoch noch kaum Aktionspläne oder Zielvereinbarungen für die Kommunalpolitik verabschiedet wurden. Die Schwierigkeit besteht darin, daß verwaltungsinternes Handeln und Entscheidungen auf politischer Ebene nicht durchgängig nach Nachhaltigkeitskriterien erfolgen. Die politische Ebene verfügt bisher nicht über Grundlagen, nach denen sie Nachhaltigkeit bzw. Nicht-Nachhaltigkeit messen kann. Deshalb steht die Verbindlichkeit der Lokalen Agenda 21 in Deutschland in engem Zusammenhang mit der noch weitgehend ausstehenden Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren.

In polnischen Kommunen kann festgestellt werden, daß Gemeinderäte generell zögern, sich per Beschluß auf konkrete Ziele und Zeitpläne - vor allem im Umweltbereich - festzulegen. Da die Lokale Agenda 21 hier vor allem als Umweltschutzprogramm verstanden wird, betrifft dies die Ergebnisse lokaler Agenda-Prozesse entsprechend.

Vor allem in Großbritannien ist der Bezug der Lokalen Agenda 21 zu den wichtigsten Problemen der örtlichen Bevölkerung am offensichtlichsten. Durch die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für zentrale Anliegen der Bürger erhält die Lokale Agenda 21 - und mit ihr die britische Kommunalpolitik - ein hohes Maß an Relevanz. Dies geht in manchen Gemeinden sogar so weit, daß andere, stärker auf die eigene Kommune bezogene Bezeichnungen statt "Local Agenda" für den Aktionsplan und den zu seiner Aufstellung durchgeführten Dialogprozeß verwendet werden.

Relevanz

Prinzipiell ist jedoch auch in allen anderen untersuchten Ländern eine Lokale Agenda, die sich nicht auf die örtlichen Probleme bezieht, kaum denkbar, da sie sonst keine Akzeptanz in der Bevölkerung erlangen könnte. So sind in den Niederlanden die im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse erarbeiteten Aktionspläne im wesentlichen auf die spezifische örtliche Situation ausgerichtete Umweltpläne zur Lösung vorhandener Umweltprobleme. Ebenso ist einer der wichtigsten Aspekte erfolgreicher lokaler Agenda-21-Prozesse in Polen die Ausrichtung der erarbeiteten kommunalen Ziele auf die örtliche Problemlage.

In Schweden und zum Teil auch in Deutschland werden nicht immer die örtlichen Konfliktthemen in den lokalen Agenda-21-Prozessen behandelt. In Schweden ist dies auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Lokale Agenda gerade in einer Zeit scheinbar unlösbarer örtlicher Probleme den Blick auf die etwas weniger konkrete Zukunft ermöglichte. In Deutschland versuchen die meisten Kommunen durch die Konzentration auf Themen, bei denen Win-Win-Lösungen möglich sind, dem neuen Kommunikationsstil der Lokalen Agenda 21 zunächst die Gelegenheit zur Bewährung zu geben, bevor konfliktträchtigere Themen angegangen werden. In einzelnen Kommunen hat die Lokale Agenda 21 andererseits auch zur Lösung komplexer, konfliktträchtiger Problemstellungen beigetragen.

Meßbarkeit

Der Wunsch nach Nachprüfbarkeit der Erfolge von Lokalen Agenden ist in den Kommunen aller untersuchten Länder vorhanden. In Polen wird dafür vor allem die Aufstellung von Zeitplänen für wichtig erachtet, um überprüfen zu können, ob eine vereinbarte Maßnahme überhaupt durchgeführt wurde oder nicht.

Gerade in Großbritannien, Schweden und Deutschland, wo in den vergangenen Jahren die Aktivitäten im Rahmen der Lokalen Agenda sich eher auf die Organisation des örtlichen Dialoges konzentrierten, werden zunehmend Indikatoren verwendet oder noch gesucht, anhand derer sich der Fortschritt der Kommune in Richtung Nachhaltigkeit ablesen lassen soll. Während es in Großbritannien, angeregt durch ein Modellprojekt des *Local Government Management Board*, mittlerweile weit verbreitet ist, daß solche Indikatoren zusammen mit der am örtlichen Dialog beteiligten Bevölkerung erarbeitet werden, befindet sich in deutschen und schwedischen Kommunen die Arbeit mit Nachhaltigkeitsindikatoren noch in den Anfängen.

In Schweden wurde über die Suche nach Indikatoren die Diskussion über Ziele belebt, wenngleich ein Teil der in Agenda-Prozessen Engagierten auch die Meßbarkeit vieler Ziele bezweifelt und deshalb den Sinn der Indikatorensuche generell in Frage stellt.

In den niederländischen und spanischen Gemeinden wird ebenfalls mit Indikatoren gearbeitet, um Erfolge der Lokalen Agenda 21 sichtbar machen zu können. Diese werden in spanischen Kommunen häufig auch dafür benötigt, die Durchführung lokaler Agenda-Prozesse politisch rechtfertigen zu können. Den niederländischen Kommunen soll ein in Entwicklung befindlicher "Nachhaltigkeits-Spiegel" im Internet den Vergleich untereinander ermöglichen.

Handlungsorientiertheit

Vor allem in den Niederlanden, Deutschland und Schweden wird die Durchführung konkreter Maßnahmen und Projekte im Rahmen der Agenda 21 in den Mittelpunkt gestellt, und dies zum Teil so weit, daß die Erarbeitung eines Aktionsplans darüber zuweilen in den Hintergrund gerät. Während dies in den niederländischen Gemeinden darauf zurückzuführen ist, daß mit dem Nationalen Umweltpolitikplan ja bereits ein gemeinsamer, verbindlicher Plan existiert, machen deutsche Kommunen die Erfahrung, daß die Beteiligung örtlicher Akteure an gemeinsamen Projekten leichter zu mobilisieren ist als die Teilnahme an der Erstellung eines Konsensdokumentes. Auch in schwedischen Kommunen wird dem gemeinsamen Erfolgserlebnis bei der Durchführung von Projekten mehr Wirkung beigemessen als dem Aushandeln von Zielen und deren Fixierung in einem Plan. Hinzu kommt, daß sowohl in den Niederlanden als auch in Schweden die Kommunen Fördermittel zwar für

die Durchführung von Maßnahmen, nicht aber für die Erstellung eines Aktionsplans erhalten.

In Deutschland und Schweden stellt sich in jüngerer Zeit jedoch in vielen Kommunen das Bedürfnis ein, den zahlreichen Projekten ein gemeinsames „Dach“ in Form eines Leitbildes o.ä. zu geben.

In den übrigen drei Ländern - Großbritannien, Polen und Spanien - wird konkreten Aktionen zwar ebenfalls eine Schlüsselrolle bei der Lokalen Agenda 21 zugeschrieben, jedoch sollen diese Teil der Umsetzung eines zunächst zu erstellenden Aktionsplans sein. Gerade in Großbritannien erreichen die schon seit einigen Jahren laufenden Agenda-Prozesse nach der Konsultationsphase und der Aufstellung des Plans nun die Phase der Umsetzung von Maßnahmen. In spanischen und polnischen Kommunen steht hingegen der Planungsprozeß noch eher im Vordergrund, da hier die lokalen Agenda-21-Prozesse noch vergleichsweise „jung“ sind.

In nahezu allen untersuchten Ländern werden konkrete Verbesserungen für die Kommune mit der Durchführung lokaler Agenda-21-Prozesse verknüpft. Diese Verbesserungen beziehen sich jedoch auf verschiedene Bereiche.

Erfolgsorientierung

In Großbritannien sollen vor allem Lösungen für örtliche Probleme gefunden und eine Verbesserung der Lebensbedingungen erreicht werden. Dadurch, daß diese Verbesserungen langfristiger Natur sein sollen, erhalten sie die besondere Qualität der Nachhaltigkeit.

Der Erfolgsdruck polnischer Lokaler Agenden 21 besteht vor allem darin, daß die mit ihnen in erster Linie in Verbindung gebrachten Umweltschutzmaßnahmen bei der Bevölkerung als Gewinn an Lebensqualität verstanden werden müssen. Nur dann findet die Lokale Agenda 21 deren Akzeptanz.

Auch in Schweden werden mit der Lokalen Agenda 21 ökologische Verbesserungen in Verbindung gebracht. Zurückgeführt werden diese auf durch den örtlichen Dialogprozeß ermöglichte neue Kooperationen und veränderte Verhaltensweisen von Akteuren.

Neben Schweden werden auch in Deutschland und in Spanien Verbesserungen vor allem im Bereich der Verfahren und ihrer Wirkung bei den daran beteiligten Menschen angestrebt. So soll in Spanien die Sensibilisierung der örtlichen Bevölkerung für den Zusammenhang von Umwelt- und Lebensqualität erhöht und mehr Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik etabliert werden. Deutsche Kommunen zielen mit ihren Agenda-Aktivitäten ebenfalls auf mehr Partizipation, eine verbesserte Kommunikation und Kooperation zwischen den örtlichen Akteuren, mehr Gemeinsinn und ein besseres Image der Gemeinde ab.

3.4. Innovationsanstöße

Die innovativen Impulse, die in den untersuchten europäischen Ländern von der Lokalen Agenda 21 bisher ausgingen, beziehen sich überwiegend auf die Art und Weise, wie kommunale Entwicklung gestaltet wird. In allen Ländern, mit Ausnahme Polens, wird eine besondere Bereicherung der Kommunalpolitik darin gesehen, daß es über die Lokale Agenda 21 zu neuen Formen der Kommunikation und vor allem der Kooperation kommt. Diese neuen Kooperationen können zwischen einzelnen Abteilungen der Kommunalverwaltung entstehen, aber vor allem auch zwischen der Verwaltung und anderen örtlichen Akteuren wie z.B. Verbänden, Wirtschaft, Kirchen u.a. oder auch zwischen den einzelnen Gruppen und Institutionen außerhalb der Verwaltung.

In den schwedischen und deutschen Kommunen wird durch diesen verbesserten Dialog die integrierte Betrachtung und Bearbeitung von Themen ermöglicht oder zumindest deutlich verbessert. Hier wie auch in Großbritannien hat die Lokale Agenda 21 zudem einen deutlichen Schub in der Anwendung solcher Bürgerbeteiligungsformen gebracht, die über das gesetzlich geforderte Mindestmaß hinausgehen. Dies bedeutet vor allem, daß die Beteiligung frühzeitig, d.h. ohne die bereits erfolgte Vorlage von Entwürfen durch die Verwaltung stattfindet.

Auch der Umsetzung des niederländischen Umweltpolitikplans auf kommunaler Ebene gab die Diskussion über die Lokale Agenda 21 neuen Schwung, indem sie das Augenmerk der Kommunen auf einen verbesserten Dialog mit der Bevölkerung und auf die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren vor Ort zu lenken half.

In Großbritannien hat die Lokale Agenda 21 darüber hinaus wesentlich zur Stärkung der Kommunen gegenüber der Zentralregierung beigetragen. Durch die Betonung der Rolle der kommunalen Ebene für eine nachhaltige Entwicklung hat sie außerdem die Diskussion um die Modernisierung der Kommunalverwaltung um einen neuen Aspekt bereichert.

In Spanien konnte in der Bevölkerung ein besseres Bewußtsein dafür geschaffen werden, daß eine höhere Umweltqualität mit einer höheren Lebensqualität einhergeht. In Polen konnte die Lokale Agenda 21 eine ähnliche Entwicklung unterstützen, zunächst jedoch nur in einigen Kommunalverwaltungen. Diese jedoch stärken damit gleichzeitig Profil und Selbstbewußtsein der kommunalen Ebene.

In Deutschland gaben die lokalen Agenda-21-Prozesse über die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren hinaus wichtige Anstöße für die integrierte Bearbeitung von Handlungsfeldern, die Entwicklung von Indikato-

ren zur Erfolgsmessung und die Lösung besonders strittiger Themen vor Ort.

4. Schlußfolgerungen aus dem Vergleich

Die zehn dem europäischen Vergleich zugrundeliegenden Kriterien eignen sich über Deutschland hinaus auch in den anderen untersuchten Ländern zur Bewertung des Verständnisses von Lokaler Agenda 21. Auch wenn ihre jeweilige Ausprägung von Land zu Land variiert, wurden sie in allen untersuchten Ländern von den befragten Experten/innen für die wesentlichen und wichtigsten Eckpunkte der Diskussion um die Lokale Agenda 21 gehalten.

Fazit 1: Kriterien

Die Lokale Agenda 21 traf in den Vergleichsländern insbesondere bezüglich der Qualität der kommunalen Selbstverwaltung auf unterschiedliche Ausgangsbedingungen. Der Vergleich zeigt, daß es für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik auf kommunaler Ebene prinzipiell nötig ist, daß Kommunen mit weitreichenden Kompetenzen und einem für die Bewältigung ihrer Aufgaben ausreichenden finanziellen Spielraum ausgestattet sind. Die vorhandenen Möglichkeiten sollten jedoch von den Kommunen auch effizient genutzt werden.

Fazit 2: Ausgangs- bedingungen

Die Wirksamkeit der Lokalen Agenda 21 endet immer dort, wo übergeordnete Planungen und Rahmenbedingungen nicht nach Kriterien der Nachhaltigkeit festgelegt sind. In Deutschland erfordert dies, das Augenmerk bei der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung zunehmend auch auf die den Kommunen übergeordneten Ebenen zu lenken.

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern gerade durch ihre Vielfalt an Ansätzen in lokalen Agenda-21-Prozessen bezüglich Handlungsfeldern, Bürgerbeteiligungsformen, Prozeßintensität und -breite gekennzeichnet, die durch die ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung und den geringen Einfluß, den die nationale sowie die Länderebene in den ersten Jahren ausübte, gefördert wurde. Der Lokalen Agenda 21 in Deutschland ist mit den anderen Ländern gemeinsam, daß sie wesentliche Impulse bisher vor allem aus den Umwelt- und Bauministerien (und ihnen nachgeordneten Behörden), von Kommunalverbänden und Verbänden aus dem Umwelt- und Entwicklungsbereich erhielt. Es wird in Zukunft entscheidend sein, daß weitere Politikfelder - beispielsweise die Wirtschaft oder der soziale Bereich - sowie ihre jeweiligen Akteure - wie Verbände und Ministerien - die Lokale Agenda 21 aufgreifen.

Fazit 3: Impulse

Die Kommunen stehen in Deutschland nach der ersten Euphorie und einer "Experimentierphase" vor der Konsolidierung ihrer lokalen Agenda-Prozesse, die den Bedarf nach einer Flankierung der kommunalen durch nationale Agenda-21-Aktivitäten sichtbar macht. Diese dürfen den kommunalen Spielraum jedoch nicht einschränken. In Frage kommt z.B. eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die komplementär zu den kommunalen Nachhaltigkeitsbemühungen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der übrigen Politikebenen ihre Umsetzung findet. Dies kann verbunden sein mit einer Überprüfung der Finanzpolitik auf die Vereinbarkeit mit Nachhaltigkeitskriterien oder der Verankerung der Nachhaltigkeit im Verwaltungshandeln der Bundes- und Landesbehörden. Ziel sollte ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller politischen Ebenen in Richtung Nachhaltigkeit sein.

Eine zentrale Koordination lokaler Agenda-21-Prozesse z.B. nach britischem Vorbild hat den Vorteil, daß eine einheitlichere Lokale-Agenda-21-Bewegung entstehen kann, mit einer größtmöglichen Mobilisierung von Kommunalverwaltungen und Bürgern/innen, gemeinsamem Logo, größerer Vergleichbarkeit und der Möglichkeit zur einheitlichen Anleitung der Kommunen. Der mittlerweile fortgeschrittene Stand lokaler Agenda-Prozesse in Deutschland und die Vielzahl von Kommunen lassen eine solche zentrale Koordinierung jedoch kaum zu.

In allen untersuchten Ländern sind außerdem Tendenzen zur Regionalisierung der Koordination lokaler Agenda-Prozesse sichtbar. Hier können die deutschen Bundesländer im internationalen Vergleich möglicherweise eine Beispielfunktion übernehmen. Den Vorteilen kürzerer Distanzen, überschaubarer Raumeinheiten sowie einer jeweils einheitlichen Kommunalverfassung steht jedoch ein Defizit in der überregionalen Zusammenführung lokaler Initiativen sowie ihrer Außenvertretung, bspw. im internationalen Kontext, entgegen.

Es wird deshalb zu prüfen sein, wie in der Bundesrepublik Deutschland ein System sich sinnvoll ergänzender Koordination lokaler Agenda-Prozesse geschaffen werden kann. Vor allem im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für Nachhaltigkeit und der damit verbundenen Motivierung der Bürgerinnen und Bürger für ein Interesse an der Lokalen Agenda 21 und an nachhaltigen Verhaltensweisen wären Initiativen auf nationaler Ebene sinnvoll und effizient. Dasselbe gilt für die Erstellung eines bundesweiten Ideen- und Info-Pools oder die Vernetzung deutscher kommunaler Nachhaltigkeitsinitiativen mit der internationalen Lokale-Agenda-21-Bewegung.

Der Vergleich der Möglichkeiten finanzieller Förderung lokaler Agenda-21-Prozesse in den untersuchten europäischen Ländern zeigt, daß von nationaler Ebene nirgendwo der eigentliche Mehraufwand der Kommunen - der örtliche Dialogprozeß zur Erstellung eines Aktionsplans - gefördert wird. In Schweden und den Niederlanden, wo finanzielle Fördermittel zur Verfügung stehen, tun sie dies für Projekte. Übertragen auf die Bundesrepublik heißt dies, daß unabhängig davon, ob und wie lange Förderprogramme des Bundes oder der Länder für örtliche Dialogprozesse aufgelegt werden, über die Koppelung bestehender Maßnahmenzuschüsse und Programme für Kommunen an Nachhaltigkeitskriterien ebenfalls eine Förderung der Lokalen Agenda 21 erreicht werden könnte.

Daß sich das allgemeine Verständnis von "Nachhaltigkeit" in Deutschland von dem ausschließlich auf die Nutzung natürlicher Ressourcen bezogenen Begriff aus der Forstwirtschaft erweitert hat um Elemente wie "Themenintegration" oder "Partizipation", birgt die Chance, der Vielschichtigkeit des Begriffes gerecht zu werden. All die Anforderungen, die an den Begriff "Nachhaltigkeit" geknüpft werden, gleichzeitig zu erfüllen, gerät jedoch sowohl für viele Verantwortliche in den Kommunen als auch für die an örtlichen Agenda-21-Prozessen Beteiligten zur größten Schwierigkeit.

Fazit 4: Nachhaltigkeit

Es wird für die Diskussion in Deutschland wichtig werden, ob eine Definition von "Nachhaltigkeit" gefunden werden kann, die der Sache gerecht wird und gleichzeitig so positiv und einfach ist, daß sie sich sowohl für die breite Kommunikation als auch für die tägliche Arbeit eignet. Ob hierfür wertvolle Anregungen vor allem aus Großbritannien kommen mögen, wo "nachhaltige Entwicklung" im wesentlichen mit einer Verbesserung der Lebensqualität in Verbindung gebracht wird, und allein der Aspekt der "Langfristigkeit" dafür sorgen soll, daß ressourcenökonomische, soziale und globale Anforderungen an "Nachhaltigkeit" bei der Diskussion über "Lebensqualität" Berücksichtigung finden, muß geprüft werden. Dabei darf vor allem die Gefahr nicht übersehen werden, daß bei diesem Ansatz auch letztendlich eher traditionelle, konsumorientierte Vorstellungen von Lebensqualität dominieren können. Das Beispiel Polen zeigt umgekehrt, daß eine zu starke Verknüpfung von Nachhaltigkeit mit ausschließlich ressourcenökonomischen Aspekten in der öffentlichen Wahrnehmung eine Konkurrenz schafft zwischen Nachhaltigkeit und Entwicklung und damit eher Skepsis als Identifikation stiftet.

Für den Erfolg der Lokalen Agenda 21 in Deutschland wird es entscheidend sein, daß es gelingt, einen Wettbewerb um positive

Ziele - und nicht um den meisten Verzicht, die größte Reduktion, den stärksten Rückgang - unter den Kommunen zu initiieren.

Fazit 5: Integration von Themen

Der europäische Vergleich zeigt, daß, als was die Lokale Agenda 21 in einer Kommune wahrgenommen wird und wer in der Folge sich daran beteiligt, davon abhängig ist, von welcher Stelle aus sie koordiniert wird. Die Koordination von zentraler Stelle aus in Schweden und mit Einschränkungen auch die Umbenennung der Umweltkoordinationsstellen in (mit themenübergreifenderem Image besetzte) "Nachhaltigkeits"-Koordinationsstellen in Großbritannien bergen ein Potential für einen thematische breiten Nachhaltigkeitsansatz bei der kommunalen Entwicklung. Allerdings wird in der Praxis dieses Potential in den betreffenden Ländern (noch) nicht vollständig genutzt. Ein nationaler Plan kann, vor allem, wenn er wie in den Niederlanden als "Umwelt"-Plan gleichzeitig Anleitung für kommunale Nachhaltigkeitsstrategien sein soll, die integrierte Bearbeitung von Themen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 eher behindern.

Förderlich für eine bessere Themenintegration in deutschen lokalen Agenda-21-Prozessen wird es sein, den jeweiligen Nutzen der Integration für jeden Themenbereich zu benennen, und nicht - wie dies bspw. in Polen der Fall ist - Zugeständnisse eines Bereiches an den anderen zu erwarten.

Die angestrebte Integration läßt sich vorzugsweise auf der Ebene einzelner Projekte realisieren. Dazu bedarf es jedoch einer verstärkten Vernetzung der einzelnen Fachämter und Dezernate innerhalb der kommunalen Verwaltung. Im Zuge der Verwaltungsreform werden in deutschen Kommunen neue Arbeitsabläufe und ämterübergreifende Projektarbeiten diskutiert und realisiert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform und Modernisierung der Verwaltungen treffen sich damit zum Teil mit den Anforderungen lokaler Agenda-21-Prozesse an eine ("nachhaltige") Verwaltungsorganisation. Die Gemeinsamkeiten zwischen diesen Einflußfaktoren auf die Verwaltungsorganisation, aber auch die einer nachhaltigen Entwicklung kontraproduktiven Vorschläge im Zuge der Reformbestrebungen, stellen in Deutschland einen wichtigen Diskussions- und Forschungsbedarf dar.

Praktisch unisono stellen die Vergleichsländer fest, daß die Verbesserung der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den handelnden Akteuren *der* entscheidende Innovationsanstoß war, den lokale Agenda-Prozesse hervorgerufen haben. Für Deutschland hat sich damit eine Weiterentwicklung der dialogorientierten, aber doch noch hierarchisch angelegten Beteiligungskultur, wie sie in den sechziger und siebziger Jahren im Zusammenhang mit dem Leitbild der Integrierten Stadtentwicklungsplanung entstanden ist, hin zu einer kooperativen, d.h. partnerschaftlichen und gleichberechtigten Partizipation, ergeben. Ursache dafür ist ein gestiegenes Selbstbewußtsein und z.T. auch große Sachkenntnis in der Bevölkerung, aber auch die größere Offenheit der Kommunalverwaltungen gegenüber den Wünschen und Forderungen der Bevölkerung.

Die festgestellte Öffnung und die verbesserte Kommunikation zwischen den verschiedenen, an lokalen Agenda-21-Prozessen beteiligten Akteuren steht jedoch in Diskrepanz zu der sozial betrachtet oftmals relativ homogenen Zusammensetzung der engagierten Bevölkerung. Den Kommunen in allen untersuchten Ländern ebenfalls gemeinsam ist daher die Diskussion darüber, wie es gelingen kann, weitere gesellschaftliche Gruppen und Akteure in den lokalen Agenda-21-Prozeß zu integrieren. Für die Arbeit an der Lokalen Agenda 21 in Deutschland ergeben sich daraus drei Anforderungen:

Zunächst müssen diejenigen Akteure identifiziert werden, die aus einem bestimmten Grund zu einer Beteiligung am örtlichen Agenda-Prozeß motiviert werden sollen (und solche, die es womöglich auch *nicht* müssen), und des weiteren sollte klargestellt werden, worin der Gewinn aus solch einer Beteiligung sowohl für den Gesamtprozeß als auch für den Akteur selbst besteht. Daß hier Entscheidungsspielräume bestehen, zeigt die Bandbreite der Vorstellungen von "Partizipation" in den untersuchten Ländern von Großbritannien bis Polen.

Die identifizierten Gruppen/Akteure müssen dann gezielt angesprochen oder durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit für die Lokale Agenda 21 gewonnen werden. Letztere könnte den Kommunen durch eine bundesweite Initiative erleichtert werden, wie bereits oben beschrieben wurde. Auch können Bildungsangebote zur Nachhaltigkeit und die Integration von Wissen über Nachhaltigkeit in die Erziehung langfristig Offenheit und Verständnis für notwendige Verhaltensänderungen unterstützen: Nur Menschen, die das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verinnerlicht haben, können Nachhaltigkeit verwirklichen.

Zuletzt müssen die Akteure in Dialogprozesse eintreten, die zielgerichtet geführt und professionell moderiert werden. Hierfür ist es

Fazit 6: Beteiligung

notwendig, die kommunikativen und integrativen Kompetenzen aller Akteure, vor allem jedoch der koordinierenden Personen, zu verbessern, damit sie den hohen Anforderungen an die Distanz zur eigenen Rolle und an die Fähigkeit zur Empathie gegenüber anderen Akteuren gewachsen sind. Dies kann durch Weiterbildungsangebote zu Kommunikationstechniken erreicht werden. Förderprogramme des Bundes und der Länder können den Kommunen auch professionelle Moderatoren für die Arbeit in den lokalen Agenda-Prozessen finanzieren und dazu beitragen, die Konsultationsprozesse effizienter zu gestalten.

**Fazit 7:
Langfristigkeit,
Handlungs-
orientiertheit**

Ein gemeinsames Problem nahezu aller Vergleichsländer bestand in der Diskrepanz zwischen der Handlungsorientiertheit lokaler Agenda 21-Prozesse und der damit verbundenen Konzentration auf Projekte einerseits und dem Anspruch auf Langfristigkeit der dabei eingenommenen Perspektive andererseits. Abhilfe könnte hier ein kontinuierlicher Abgleich der stetig weiterzuentwickelnden Leitbilder zur nachhaltigen Entwicklung mit den initiierten und realisierten Projekten, die dann gegebenenfalls an veränderte Leitbilder anzupassen sind, schaffen. Während Visionen oder Leitbilder den partei- und gruppenübergreifenden Konsens sowie eine nur begrenzte Konkretheit benötigen, um langfristig Gültigkeit zu bewahren, können die Projekte oder Maßnahmenpläne zur Umsetzung der Vision sich durchaus an dem Bedürfnis orientieren, innerhalb von Wahlperioden zu sichtbaren Erfolgen zu gelangen.

Die deutschen Kommunen sollten - wie bereits angesprochen - hierbei Unterstützung vor allem bei der Organisation des erforderlichen Interessenabgleichs und der Anwendung erfolgsfördernder kommunikativer Instrumente erfahren.

**Fazit 8:
Globale
Perspektive,
örtliche Relevanz**

Eine in allen untersuchten Ländern vorzufindende Schwierigkeit stellt die Verbindung der lokalen Agenda-21-Aktivitäten mit den globalen Auswirkungen lokalen Handelns dar. Den Kommunen aller betrachteten Länder ist außerdem gemeinsam, daß durch einen möglichst engen Bezug zu den örtlichen Problemen ein Höchstmaß an Relevanz für die Lokale Agenda erreicht werden soll. In Großbritannien, wo dies am stärksten ausgeprägt ist, ist der globale Bezug mit am schwierigsten herzustellen. Gleichzeitig wird in Deutschland der Klimaschutz als wichtigstes Handlungsfeld innerhalb der Lokalen Agenda 21 genannt, anders als in den anderen Vergleichsländern, aber auch ohne das Bewußtsein, hier etwas mit fast ausschließlich globaler Auswirkung zu tun.

Es erscheint nötig, daß in den deutschen Kommunen die mit dem kommunalen Klimaschutz vorhandenen Potentiale zur Berücksich-

tigung globaler Aspekte in lokalen Agenda-Prozessen weiter unterstützt werden. Gleichzeitig ist eine stärkere Koppelung von globaler Verantwortung und örtlichem Gewinn sinnvoll, soll die Lokale Agenda 21 über die Diskussion und Lösung örtlicher Probleme hinausgehen. Anzuregen wäre ein fruchtbarer Wettbewerb unter den Kommunen sowie die noch stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die globalen Auswirkungen täglichen Handelns, beispielsweise im Konsumbereich.

Die Zahl der Kommunen, in denen lokale Agenda-21-Prozesse initiiert wurden, steigt in Deutschland wie auch in den anderen untersuchten Ländern stetig weiter an. Dabei wurde das Augenmerk bisher zumeist auf die Langfristigkeit der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen gerichtet und weniger auf die Prozesse selbst. Eine wichtige sich daraus ergebende Frage ist, wie sichergestellt werden kann, daß lokale Agenda-21-Prozesse ihrer Intention nach auch in Zukunft wirksam bleiben werden und "Nachhaltigkeit" sich nicht in einigen Jahren in den Reigen anderer, "ausgedienter" Leitbilder zur Stadtentwicklung einreihet.

Konkrete Zielsetzungen und Indikatoren könnten in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag leisten. Eine weitere Möglichkeit könnte in einer stärkeren institutionellen Verankerung der Agenda-21-Arbeit in der Kommune und insbesondere in ihrer Verwaltung liegen. Formale Strukturen könnten dieser Arbeit Kontinuität vermitteln, z.B. durch die Einrichtung von Beiräten oder dritten Kammern sowie die verwaltungsinterne Etablierung kontinuierlich arbeitender Arbeitsgruppen mit Stabsfunktion für das Stadtoberhaupt.

Hier zeigen sich für deutsche Kommunen Hinweise auf mögliche Synergieeffekte zwischen Verwaltungsreform und auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Kommunalpolitik. Vor allem die britischen Bestrebungen, die Lokale Agenda 21 mit der Modernisierung der Kommunalverwaltung zu verknüpfen und tägliches Verwaltungshandeln verfahrensseitig auf Nachhaltigkeit auszurichten, könnten hier wertvolle Anregungen liefern und der Lokalen Agenda 21 auch in Deutschland zu größerer Verbindlichkeit verhelfen.

So sollten die einer nachhaltigen Entwicklung zugrundeliegenden Ziele als grundlegendes, neues Paradigma in alle kommunalen Planungen und Politikfelder integriert werden. Damit ließe sich vermeiden, daß die große Anzahl unbestreitbar guter Projekte und Maßnahmen, die im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse entwickelt und umgesetzt werden, durch traditionelle Planungen und Entscheidungen unbeteiligter Fachämter in ihren nachhaltigen Wirkungen konterkariert werden.

**Fazit 9:
Verbindlichkeit,
kontinuierliche
Weiterarbeit**

**Fazit 10:
Innovations-
anstöße,
meßbare Erfolge**

Die in allen untersuchten europäischen Ländern festgestellten Innovationsanstöße, die die Lokale Agenda 21 bisher liefern konnte, beziehen sich fast ausschließlich auf den Verfahrensbereich, d.h. auf Aspekte der Durchführung eines örtlichen Dialogs zur Formulierung einer Nachhaltigkeitspolitik auf kommunaler Ebene. Gleichzeitig setzen in einigen Ländern, darunter Deutschland, zunehmend Bestrebungen ein, auch die Erfolge (oder Mißerfolge) der Lokalen Agenda 21 auf inhaltlicher Seite bewerten zu wollen: Es besteht der Wunsch, die Nachhaltigkeit der Kommune in irgendeiner Form messen zu können. Neben Deutschland bestehen jedoch in allen Ländern Probleme, Nachhaltigkeit zu operationalisieren.

Die Arbeit mit Indikatoren soll hier Abhilfe schaffen. Wie in Großbritannien und den Niederlanden zu beobachten, können hierzu von übergeordneter Ebene wichtige Impulse zu einer intensiveren Auseinandersetzung und einer größeren Verbreitung ausgehen.

Auch in Deutschland versuchen immer mehr Kommunen, Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zu finden. Bei der Entscheidung, ob diese Indikatoren nun nach britischem Vorbild in enger Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet und damit leicht kommunizierbar sein sollen, oder ob sie nach niederländischem Muster einen bundesweiten oder gar internationalen Vergleich von Kommunen ermöglichen und damit einheitlich sein sollen, sollten die Kommunen nicht alleingelassen werden. Daher scheint eine wissenschaftlich fundierte Begleitung der Kommunen und ihrer lokalen Agenda-Prozesse geboten. Hierbei kann es sich entweder um die Entwicklung eines überschaubaren Sets allgemein akzeptierter und anwendbarer Nachhaltigkeitsindikatoren handeln oder um eine unterstützende Beratung bei der Aufstellung lokal angepaßter Indikatoren. In jedem der angesprochenen Fälle ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, daß auch Laien die Indikatorensysteme nachvollziehen und die Zusammenhänge verstehen können.

