

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 200 16 108  
UBA-FB 000336



## **Lokale Agenda 21 im Kontext der kommunalen Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene**

von

**Dr. Ing. agr. Ellen Frings (Projektleitung)**  
**Dr. Ralf Schüle**  
**Dipl. Ing. Holger Fiedler**  
**Dipl. Geogr. Lothar Hitzler**

Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg

**Dipl. Ing. Ajo Hinzen**  
**Geogr. M.A. Marcel Bayer**  
**Dipl. Ing. Stefan Frerichs**

BKR – Büro für Kommunal- und Regionalplanung,  
Aachen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei  
**Vorauszahlung von 10,00 €**  
durch Post- bzw. Banküberweisung,  
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der  
Postbank Berlin (BLZ 10010010)  
Fa. Werbung und Vertrieb,  
Ahornstraße 1-2,  
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte  
eine schriftliche Bestellung mit Nennung  
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**  
und der **Anschrift des Bestellers** an die  
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr  
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und  
Vollständigkeit der Angaben sowie für  
die Beachtung privater Rechte Dritter.  
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten  
und Meinungen müssen nicht mit denen des  
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 33 00 22  
14191 Berlin  
Tel.: 030/8903-0  
Telex: 183 756  
Telefax: 030/8903 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.3  
Wulf Hülsmann

Berlin, August 2002

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4	Lokale Agenda 21 im Kontext der Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene	
5	Frings, Ellen (ifeu-Institut) Schüle, Ralf Fiedler, Holger  Hinzen, Ajo (BKR) Bayer, Marcel Frerichs, Stefan	
6	Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg Wilckensstr. 3 69120 Heidelberg  BKR- Büro für Kommunal- und Regionalplanung, Aachen, Castro & Hinzen Dunantstr. 8 52064 Aachen	
7		
8	31.03.2002	
9	Mai 2002	
10	200 16 108	
11	278	
12	301	
13	7	
14	5	
15		
16	Das Vorhaben untersucht die Veränderungswirkung der Lokalen Agenda 21 in Städten und Gemeinden, insbesondere im Zusammenspiel mit den verschiedenen kommunalen Planungs- und Steuerungsinstrumenten. Unter anderem standen der Flächennutzungsplan, Stadt(teil)entwicklungskonzepte, Dorferneuerung, Klimaschutzkonzepte, Verwaltungsreform, Kommunales Öko-Audit und Nachhaltigkeitsindikatoren auf dem Prüfstand. Empirische Grundlage war eine breite Literaturanalyse sowie die Erhebung kommunaler Fallbeispiele anhand von Tiefeninterview mit mehr als 50 kommunalen Akteuren. Die Lokale Agenda 21, so das Ergebnis der Studie, eröffnet Chancen für Veränderungsprozesse in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Sie bereichert das öffentliche Leben und unterstützt das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen. Ob die weitergehenden Potenziale der Lokalen Agenda 21 und der übrigen Instrumente ausgeschöpft werden, hängt von den jeweiligen politisch-kulturellen, sozialen und strukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kommunen ab. Die Stärkung geeigneter Rahmenbedingungen sowie eine angepasste Prozessführung entscheiden dabei stärker über den Erfolg einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung als die Kombination der Steuerungsinstrumenten. Das Vorhaben schließt daher mit präzisierten Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Akteursebenen in der Kommune, für Bund und Länder.	
17	Lokale Agenda 21, Stadtentwicklungsplan, Flächennutzungsplan, Kommunales Öko-Audit, Indikatoren, Naturhaushaltswirtschaft, Stoffstrombilanzen, Dorferneuerung, Verwaltungsreform. Organisationsentwicklung, Prozessmanagement	

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4	Local Agenda 21 in context of steering instruments on communal level	
5	Frings, Ellen (ifeu-Institut) Schüle, Ralf Fiedler, Holger  Hinzen, Ajo (BKR) Bayer, Marcel Frerichs, Stefan	
6	Ifeu-Institute for Energy and Environmental Research Heidelberg Wilckensstr. 3 69120 Heidelberg  BKR- Office for Communal and Regional Planning, Aachen, Castro & Hinzen Dunantstr. 8 52064 Aachen	
7		
8	31.03.2002	
9	Mai 2002	
10	200 16 108	
11	278	
12	301	
13	7	
14	5	
15		
16	<p>The project analysis the change effect of Local Agenda 21, specially in connection with several other communal instruments of steering and planning. Among others land use planning, urban and village development planning, climate protection planning, organisational reforms in administrations, communal eco-audit, indicators of sustainability, are analysed. Empirical basis were more than 300 literature sources and personell interviews with more than 50 communal actors.</p> <p>The report comes to the conclusion, that the Local Agenda 21 permits change effects in local politics, administrations and public. Public live is enriched and civil engagement is supported. Whether other potentials of Local Agenda 21 and the investigated instruments are exhausted, depends on the different political, social and structural frameworks in the local communities. Therefore improving frameworks and process management is more important to ensure an sustainable development in local authorities than the combination of planning and steering instruments. The report encloses recommendations for different actors on local, regional and national level..</p>	
17	Local Agenda 21, urban and village development planning, land use planning, communales eco-audit, indicators, material massflow balance, organisational reforms in administrations. Sustainable development, organisational development, process management	

## Summary

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

#### Background

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

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

#### Scope

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

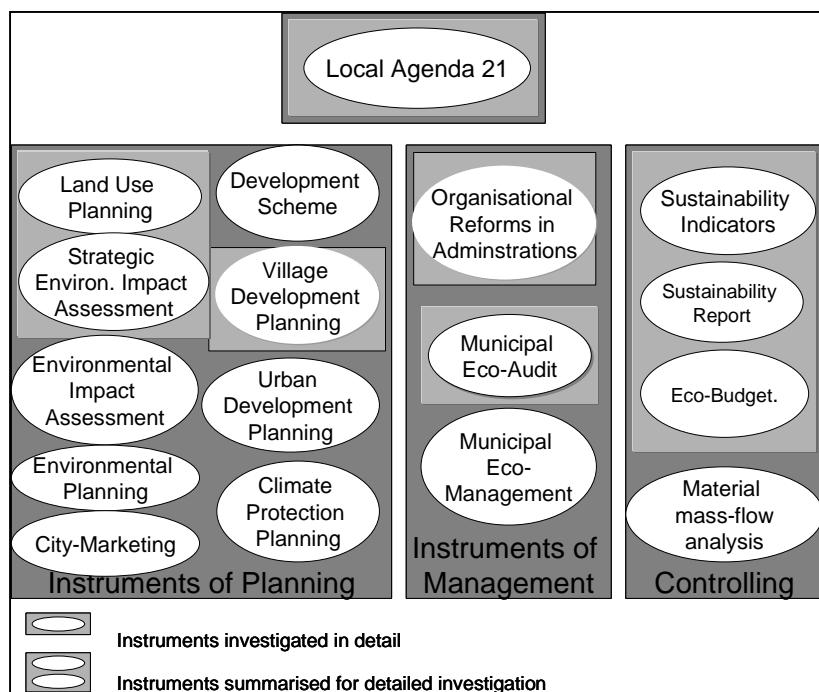
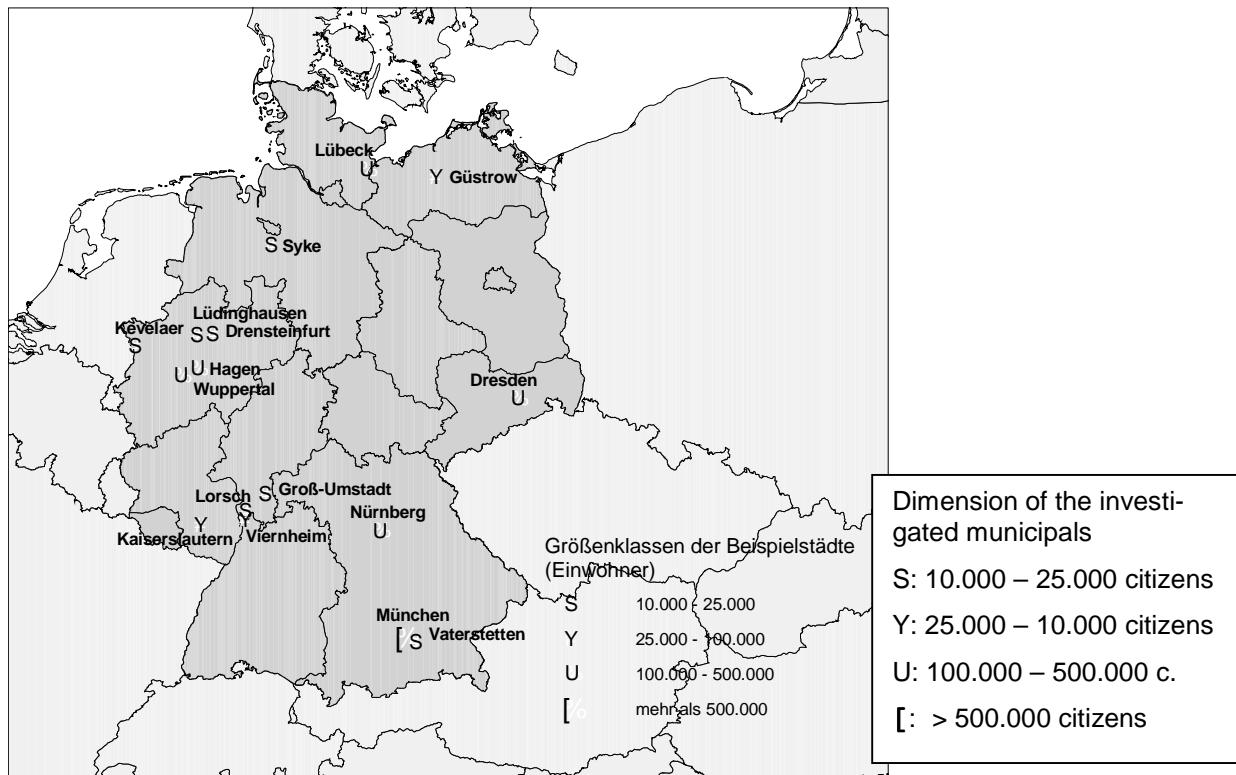


Figure 1: *Investigated Instruments*

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

Figure 2: *Investigated Municipals*



The interviews focused on following aspects:

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

## Results

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

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

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

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

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



# Inhaltsverzeichnis

<b>0 Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
0.1 Hintergrund .....	1
0.2 Konzeption des Vorhabens .....	2
0.3 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung für Kommunen.....	3
0.4 Ergebnisse .....	3
0.4.1 Lokale Agenda 21 .....	3
0.4.2 Freiwillige und rechtlich vorgeschriebene Planungsinstrumente.....	5
0.4.3 Managementinstrumente für die Verwaltung .....	8
0.4.4 Controllinginstrumente .....	10
0.5 Instrumentenübergreifende Ergebnisse.....	11
0.6 Handlungsempfehlungen .....	12
<b>1 Hintergrund und Aufgabenstellung .....</b>	<b>15</b>
<b>2 Vorgehen .....</b>	<b>16</b>
<b>3 Anforderungen an Instrumente einer kommunalen nachhaltigen Entwicklung .....</b>	<b>25</b>
3.1 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung.....	25
3.2 Anforderungsprofil Nachhaltigkeit.....	28
<b>4 Steuerungsinstrumente .....</b>	<b>32</b>
4.1 Lokale Agenda 21 .....	32
4.2 Planungsinstrumente.....	71
4.2.1 Flächennutzungsplan mit integrierter strategischer Umweltprüfung.....	71
4.2.2 Stadt(teil)entwicklungskonzepte .....	87
4.2.3 Dorferneuerung .....	106
4.2.4 Fachkonzepte – Beispiel: Klimaschutz- und Energiekonzepte.....	115
4.3 Managementinstrumente der Verwaltung .....	128
4.3.1 Verwaltungsreform und Neues Steuerungsmodell.....	128
4.3.2 Kommunales Öko-Audit .....	140
4.4 Controllinginstrumente .....	152
4.4.1 Kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren .....	152
<b>5 Instrumentenübergreifende Ergebnisse.....</b>	<b>172</b>
<b>6 Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>181</b>
<b>7 Anhang .....</b>	<b>193</b>
7.1 Weitere Instrumente .....	193
7.1.1 Bebauungspläne .....	193
7.1.2 Umwelt(grundlagen)pläne .....	196
7.1.3 Umweltverträglichkeitsprüfung – UVP .....	200
7.1.4 Kommunales Umweltmanagement.....	205
7.1.5 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft .....	209
7.1.6 Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte .....	214
7.1.7 Kommunale Stoffstromanalyse oder Umweltbilanz.....	218
7.1.8 Bürgerengagement .....	221

7.1.9	Stadtmarketing .....	225
7.2	Liste der Interviews .....	229
7.3	Fragebogen für die Entwicklung der Gesprächsleitfäden.....	235
7.4	Gesprächsleitfaden – Beispiel Lübeck.....	244
7.5	Expertengespräch.....	257
<b>8</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>258</b>
8.1	Literatur zu den Instrumenten.....	258
8.2	Gesetzes- und Verordnungstexte, Richtlinien(vorschläge) .....	268
8.3	Literatur zu den Fallbeispielen.....	270

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Untersuchte kommunale Steuerungsinstrumente im Rahmen des Vorhabens	20
Abbildung 2:	Übersicht über die ausgewählten Beispielstädte	23
Abbildung 3:	Zielrahmen der nachhaltigen Entwicklung	26
Abbildung 4:	Instrumentenunabhängige Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Koordination und optimierte Ausgestaltung der Instrumente	180
Abbildung 5:	Vorgehen bei der Abstimmung der Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen	192

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Gliederungsraster zur Systematisierung und Auswahl der Instrumente	18
Tabelle 2:	Untersuchtes Instrumentenspektrum und Anzahl der Interviews pro Instrument	21
Tabelle 3:	Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung – Kriterien und Begründungen	29
Tabelle 4:	Verfahren zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Prozesse der Lokalen Agenda-21	43
Tabelle 5:	Prozessbezogene und inhaltliche Potenziale der Lokalen Agenda 21 und der übrigen untersuchten Instrumente	169
Tabelle 6:	Leitfragen zur Positionsbestimmung	187
Tabelle 7:	Ziele, Instrumente und Methoden zur Förderung einzelner Ziele der Lokalen Agenda 21	191



# 0 Zusammenfassung

## 0.1 Hintergrund

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

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

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

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

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

**Definition**  
**Steuerungswirkung**

## 0.2 Konzeption des Vorhabens

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

**Ausgewählte Instrumente**

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

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

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

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

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

## 0.3 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung für Kommunen

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

**Anforderungsprofil  
Nachhaltigkeit**

## 0.4 Ergebnisse

### 0.4.1 Lokale Agenda 21

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

**Lokale  
Agenda 21-Prozesse**

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

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

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

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

### Ebenen zu unterscheiden:

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

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

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

#### **0.4.2 Freiwillige und rechtlich vorgeschriebene Planungsinstrumente**

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

**Flächennutzungsplanung (FNP) mit integrierter strategischer Umweltprüfung (SUP)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- In der Praxis sind Klimaschutzkonzepte durch eine große Heterogenität der Vorgehensweisen und Organisationsstrukturen gekennzeichnet.
- Trotzdem lassen sich einige einheitliche prozessbezogene und organisatorische Muster erkennen: Ein Großteil der Kommunen strebt auf die Entwicklung eines Konzeptes, das gleichzeitig eine quantitative (CO<sub>2</sub>-Bilanzierung) und eine qualitative

## **Dorferneuerung**

## **Fachkonzepte - Beispiel: Klimaschutz- und Energiekonzepte**

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

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

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

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

#### 0.4.3 Managementinstrumente für die Verwaltung

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Kommunales Öko-Audit

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

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

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

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

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

#### 0.4.4 Controllinginstrumente

##### Kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeits-indikatoren

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

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

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

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

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

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

## 0.5 Instrumentenübergreifende Ergebnisse

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

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

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

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

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

#### **Anknüpfung der Lokalen Agenda 21 an andere Instrumente**

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

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

## **0.6 Handlungsempfehlungen**

### **Zielgruppe: Staatliche Akteure auf Bundes- und Landesebene**

#### Bund und Länder:

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

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

#### **Zielgruppe: Kommunale Akteure – Verwaltungsleitung**

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

#### **Zielgruppe: Kommunale Akteure – Agenda-Beauftragte**

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

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

# 1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Mit Kapitel 28 der Agenda 21 werden die Kommunen aufgefordert, im Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eine Lokale Agenda 21 als Handlungsprogramm für die Zukunft zu beschließen. Immer mehr Kommunen sind inzwischen in entsprechende Prozesse eingetreten.

In der Praxis steht die Aufstellung von Handlungsprogrammen aber oft im Hintergrund. Viele Kommunen setzen auf projektbezogene Vorgehensweise, um die Akteure in der Gemeinde besser einbinden zu können. Offen ist dabei aber, welche Funktion die Lokale Agenda 21 auf dieser Basis in der Kommune übernimmt und ob sie den Auftrag der Agenda 21 damit erfüllt.

Gleichzeitig ist die Entwicklung in den Kommunen durch die Tendenz zu immer weiteren, neuen Begrifflichkeiten und konzeptionellen, freiwilligen Ansätzen zur Planung und Steuerung des kommunalen Umweltschutzes gekennzeichnet. Eine eindeutige Abgrenzung der Instrumente - untereinander sowie zur Lokalen Agenda 21 und zu den etablierten Instrumenten der Kommunal- und Raumplanung - wurde noch nicht vorgenommen. Nur in Ansätzen sind potenzielle und tatsächliche Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Synergien untersucht.

Bei diesen offenen Problemstellungen setzt das Forschungsvorhaben „Lokale Agenda 21 im Kontext der Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene“ an. Im Rahmen des Vorhabens galt es, die Bedeutung der Lokalen Agenda 21 im Kontext der verschiedenen Instrumente kommunaler Steuerung zu ermitteln, ihre Chancen oder Grenzen auszuloten und Voraussetzungen für ein synergieresches Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten zu skizzieren. Zusammenfassend waren folgende Leitfragen zu klären:

- Welche Grenzen und Hemmnisse stehen der Lokalen Agenda 21 sowie den übrigen Planungs- und Steuerungsinstrumentarien in der Praxis entgegen?
- Unter welchen Voraussetzungen ist es möglich, dass die programmatische Ebene in Lokale Agenda 21-Prozessen eine größere Bedeutung erhält?
- Welche Chancen liegen in der Lokalen Agenda 21, wie sie derzeit in den Kommunen erarbeitet wird?
- Welche Anknüpfungsmöglichkeiten bestehen zwischen der Lokalen Agenda 21 und weiteren Planungs- und Steuerungsinstrumenten?
- Welche weiteren Instrumente sind dazu geeignet, die Anforderungen der Lokalen Agenda 21 zu erfüllen?
- Wie kann man die vorhandenen Instrumente verbessern? Welche Rolle spielen dabei insbesondere Aspekte wie Motivation, Lernprozesse und Transparenz für die Öffentlichkeit sowie Management?

## 2 Vorgehen

### Überblick

Das Projekt umfasste folgende, weitgehend aufeinander aufbauende Phasen:

- Entwicklung eines Anforderungsprofils Nachhaltigkeit
- Analyse der Unterstützungspotenziale ausgewählter Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung sowie ihres tatsächlichen Beitrages auf der Basis einer Literaturoauswertung
- Auswertung von Evaluationen zur Lokalen Agenda 21
- Auswahl der Instrumente für die Erhebungsphase
- Erhebung und Auswertung kommunaler Fallbeispiele
- Ableitung von Handlungsempfehlungen und Endbericht

### Anforderungsprofil Nachhaltigkeit

Nachhaltige Entwicklung ist kein selbsterklärender Begriff, sondern ist in der Regel mit einem Bündel unterschiedlicher Vorstellungen über Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten verbunden. Die Entwicklung eines *Anforderungsprofils Nachhaltigkeit* stellte eine notwendige Grundlage dar, um eine Transparenz über die Ziel- und Wertvorstellungen im Rahmen des Vorhabens zu erreichen. Darüber hinaus sollte es der Prüfung dienen, in wie weit die verschiedenen Steuerungsinstrumentarien auf kommunaler Ebene dazu geeignet sind, einen Beitrag zur Lokalen Agenda 21 zu leisten. Gleichzeitig stellte es eine Orientierungshilfe dar, um abzugleichen, welche Aspekte des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in den laufenden Agenda-Prozessen beachtet bzw. vernachlässigt werden.

Da der weitgefasste Begriff der nachhaltigen Entwicklung in den vergangenen Jahren, unter anderem verstärkt durch eine Vielzahl von Aktivitäten, noch mehr an Konturen verloren hat, lehnt sich das Anforderungsprofil an wesentliche, international getragene Grundlagen, den Brundtland-Bericht sowie der Agenda 21 an. Zusätzlich wurde die Kritik an der starken Wachstumsorientierung in dem inzwischen über 10 Jahre alten Brundtland-Bericht bei der Formulierung der Kriterien antizipiert.

### Potenzielle ausgewählter Instrumente

Im nächsten Arbeitsschritt wurden zunächst diejenigen Instrumente, die es in einem ersten Schritt auf ihre Eignung für eine vertiefte Analyse in den Kommunen zu prüfen galt, ausgewählt. Neben etablierten Planungsinstrumentarien wurden freiwillige, zum Teil neuere Instrumente betrachtet. Dazu zählten im Einzelnen:

- Flächennutzungsplanung
- Bebauungsplanung

- Stadtentwicklungspläne, Stadtteilentwicklungspläne, städtebauliche Rahmenplanungen
- Umwelt(grundlagen)pläne
- Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP
- Plan-UVP (strategische Umweltprüfung – SUP)
- Kommunales Öko-Audit
- Kommunales Umweltmanagement
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren
- Kommunale Naturhaushaltswirtschaft
- Kommunale und regionale Stoffstromanalysen und -bilanzen
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsbericht
- Fachkonzepte
- Verwaltungsreform
- Stadtmarketing
- Dorferneuerungsprogramme

Maßgebliche Leitaspekte für die Analyse der Instrumente waren:

- Inhaltliche Anforderungen: Übereinstimmung der inhaltlichen Ziele mit dem Leitbild Sustainable Development.
- Prozessorganisation: Integration der Leitvorstellungen und der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in Verwaltung und Politik sowie Integration der Leitvorstellungen bzw. Ziele in relevante Institutionen und gesellschaftliche Gruppen durch Einbindung der (organisierten Öffentlichkeit) in den Prozess.
- Strategische Ausrichtung der Prozesse: Aufstellung von Leitlinien oder eines Handlungsprogramms.

Die konkrete Analyse der Instrumente erfolgte dann anhand eines Kriterienrasters, das diese Aspekte widerspiegelte. Ergänzend wurden die möglichen und tatsächlichen Verknüpfungen zwischen den Instrumenten reflektiert. Tabelle 1 stellt die im Einzelnen betrachteten Aspekte dar.

### **Auswertung von Evaluationen zur Lokalen Agenda 21**

Parallel zu den genannten Arbeitsschritten werden die bisheriger Erfahrungen aus Agenda-Prozessen auf der Basis vorliegender Evaluationen, Interviews und Projektberichte zusammengestellt. Die Zusammenstellung orientiert sich ebenfalls weitgehend an dem in Tabelle 1 dargestellten Raster.

**Tabelle 1: Gliederungsraster zur Systematisierung und Auswahl der Instrumente (Seite 1 von 2)**

Gliederungspunkt	Erläuterung
Grundlagen	
Begriffsklärung	(falls erforderlich)
Aufgabe	Welche gesetzlichen oder sonstigen Aufgaben sind dem Instrument zugewiesen?
Herkunft	Was ist die (rechtliche) Grundlage oder der Entwicklungshintergrund des Instruments?
Ziele	
Zielsetzungen	Welche Ziele werden auf organisatorischer (z.B. <i>bessere Zusammenarbeit</i> ), welche auf materieller Ebene (z.B. <i>geringerer Energieverbrauch</i> ) angestrebt?
Zielebene	Zielt das Instrument eher auf die strategische oder auf die operative Ebene?
Zielkontext	Zielt das Instrument eher auf die gesamtkommunalen Entwicklung oder einzelne fachliche Aspekte?
Räumlicher Bezug	Zielt das Instrument eher auf die Gesamtgemeinde oder auf kleinräumige Teilbereiche?
Zeitlicher Bezug	Für welchen Zeitraum ist das Instrument angelegt?
Verfahrensträger	Welche Akteure sind zuständig und verantwortlich für die Anwendung des Instruments?
Verfahrensbeteiligte	Welche Akteure sind eingebunden?
Ablaufschritte	Welche Schritte durchläuft das Verfahren standardmäßig? (Prozessstruktur)
Verfahrensgrundsätze	Welche Vorgaben und Standards sind im Verfahren zu beachten?
Verfahrensspielräume	Bei welchen Themen oder Verfahrensschritten ist der Formalisierungsgrad gering, wo bestehen Auslegungsspielräume?
Verbindlichkeit	Wie lässt sich die Bindewirkung der Prozessergebnisse für die beteiligten Akteure beschreiben?
Querbezüge zu anderen Instrumenten	
Querbezüge zu förmlichen Planwerken	Welche Anbindungsmöglichkeiten und/oder welche Überschneidungen gibt es zu förmlichen Planwerken?
Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten	Welche Anbindungsmöglichkeiten und/oder welche Überschneidungen gibt es zu freiwilligen Instrumenten, insbesondere zur Lokalen Agenda 21?
Veränderung der Aufbauorganisation	Ergeben sich aus der Anwendung des Instruments veränderte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten?

**Tabelle 1: Gliederungsraster zur Systematisierung und Auswahl der Instrumente (Seite 2 von 2)**

Vorgehen/ Ablauf	
Anstöße zu Veränderungsprozessen	
Bewertung	
Veränderung der Zusammenarbeit	Welcher Beteiligungsmodus (intern und extern) ist vorgesehen, und wie werden die Entscheidungsfindungsprozesse in Verwaltung, Gemeinderat oder Öffentlichkeit verändert?
Weiterbildung und Qualifizierung	Existieren Elemente, die auf fachliche Weiterbildung und/oder auf organisationales Lernen zielen?
Erfahrungen und Fortentwicklungsbedarf	Stand der Entwicklung und offene Fragen (insbesondere bei den neueren, freiwilligen Instrumenten)
Eignung für vertiefte Analyse	Gründe für oder gegen eine weitere Analyse im Verlauf des Projektes

### **Auswahl der Instrumente**

Bei der anschließenden Auswahl der Instrumente, die in den Kommunen untersucht werden sollten, wurden unter anderem folgende Aspekte berücksichtigt:

- Das Spektrum der ausgewählten Instrumente sollte für Kommunen verschiedener Größenklassen Anknüpfungspunkte für eine Lokale Agenda 21 bieten.
- Eine weitere Anforderung an die Palette der zu untersuchenden Instrumente bestand darin, die verschiedenen Handlungs- und Entscheidungsebenen – Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit bzw. Träger öffentlicher Belange - in der Kommune zu berücksichtigen.
- Außerdem wurden Instrumente ausgewählt, die vereinfachte Voraussetzungen für die Umsetzung der Ziele einer Lokalen Agenda 21 schaffen.
- Darüber hinaus sollten Instrumente untersucht werden, von denen man durch die Implementierung von Controlling-elementen eine Strukturierung und Unterstützung der Lokalen Agenda 21 erwartete.
- Einige Instrumente, wie Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren, indikatorenbasierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte sowie ausgewählte Indikatorenmodelle, wie die Naturhaushaltswirtschaft, wurden als Konsequenz des ersten Analyse-schritts zu einer Instrumentkategorien zusammen gefasst. Andere Instrumente, die zunächst als geeigneter Ansatz für die Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten denkbar schienen, erwiesen sich im weiteren Verlauf des Vorhabens als ungeeignet. Ein Beispiel sind die Bebauungspläne, von der man sich Impulse für kleinere Gemeinden erhoffte.

Als Resultat des Auswahlverfahrens blieben schließlich folgende Instrumente für eine vertiefte Analyse in den Beispielkommunen übrig (s.a. Abbildung 1):

- Flächennutzungsplanung (FNP) und Plan-UVP bzw. Strategischer Umweltprüfung (SUP)
- Stadtentwicklungsplanung oder Leitbilder
- Dorferneuerung
- Klimaschutzkonzepte
- Verwaltungsreform
- Kommunales Öko-Audit
- Indikatoren inklusive Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte und Naturhaushaltswirtschaft

Warum welche Instrumente ausgewählt wurden, ist jeweils in den nachfolgenden Kapiteln begründet.

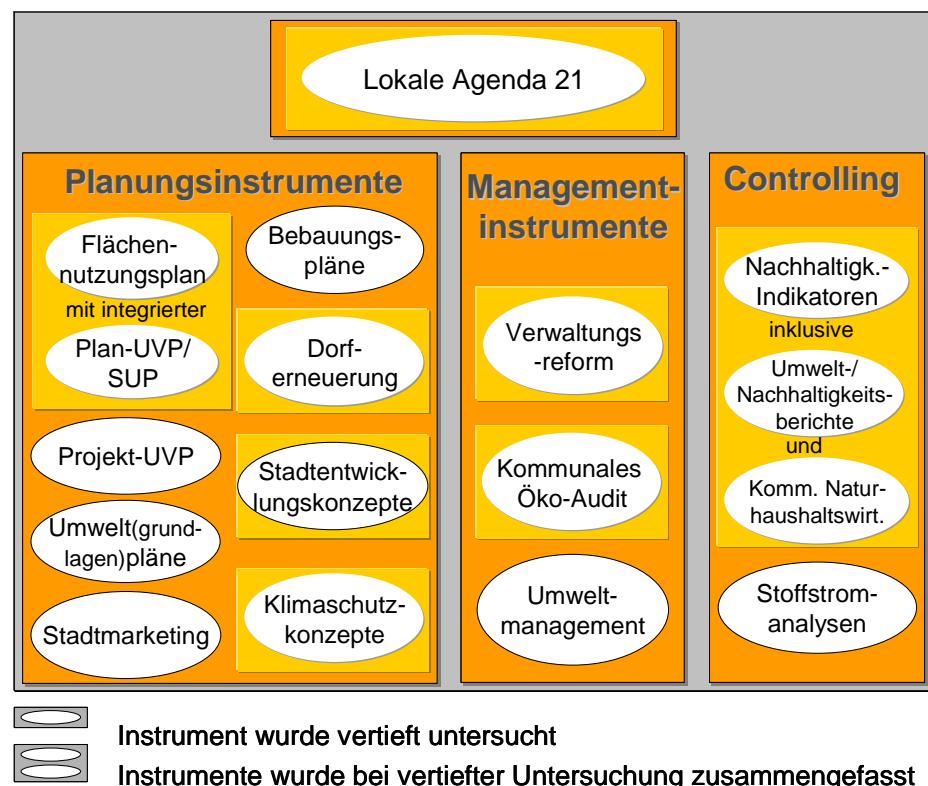


Abbildung 1: *Untersuchte kommunale Steuerungsinstrumente im Rahmen des Vorhabens*

Zur Strukturierung der Befragung wurden die ausgewählten Instrumente zunächst in folgende Kategorien unterteilt (s.a. Abbildung 1):

1. Lokale Agenda 21
2. Planungsinstrumente mit Einbeziehung der Öffentlichkeit (FNP, B-Plan, SUP, Stadtentwicklungsplanung oder Leitbilder, Dorferneuerung, Klimaschutzkonzepte)
3. Managementinstrumente für die Verwaltung (Verwaltungsreform, Öko-Audit)
4. Controllinginstrumente (Indikatoren oder Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte)

**Kategorisierung  
der ausgewählten  
Instrumente**

*Tabelle 2: Untersuchtes Instrumentenspektrum und Anzahl der Interviews pro Instrument*

INSTRUMENT	ANZAHL INTERVIEWS
Lokale Agenda 21	16
Instrumente zur Einbeziehung der Öffentlichkeit	
• FNP und SUP	3
• Stadtentwicklungsplanung und Leitbilder	8
• Dorferneuerung	3
• Klimaschutzkonzepte	6
Managementinstrumente für die Verwaltung	
• Verwaltungsreform	6
• Öko-Audit	6
Controllinginstrumente	
• Indikatoren und Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte	10

### Befragung in den Kommunen

**Aufgaben  
der Befragung**

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

- Hintergründe über *Verlauf und Stand* in den Kommunen
- *Aufgaben, Inhalte und Zielrichtung*: Übereinstimmung mit den Leitvorstellungen des Anforderungsprofils Nachhaltigkeit
- *Planungsebene*: Strategische und operative Ebene
- *Diffusionswirkung* durch eingebundene Akteure sowie Beteiligungsmodus
- *Steuerungswirkung* der Instrumente

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

- 
- Bestehende *Verbindungen* zwischen den Instrumenten, insbesondere zur Lokalen Agenda 21.
- Potenziale für *Beiträge zur Lokalen Agenda 21* und für weitere sinnvolle Verknüpfungen im Sinne einer nachhaltigen Kommunalentwicklung
- Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Vorhabens wurden abschließend in einem Expertenworkshop mit kommunalen Praktikern, ausgewählten Vertretern des Umweltbundesamtes, von Agenda-Büros der Länder sowie Forschungsinstituten. Anregungen aus diesem Expertenkreis flossen zusätzlich in den Endbericht ein.

**Befragungsdesign** Im nächsten Schritt wurde ein Fragebogen (s. Anhang 9.3) entwickelt, in dem für jede Kategorie der Instrumente die Inhalte zusammen gestellt wurden, die es im Rahmen der Interviews zu erheben galt.

**Auswahl der Kommunen** Auf der Grundlage des Fragebogens wurden individuelle Gesprächsleitfäden für jeden einzelnen Interviewpartner in den Kommunen (s. Anhang 9.4) entwickelt. Gleichzeitig diente er als Gliederungsraster für die zusammenfassende Auswertung der Informationen zu den einzelnen Kommunen.

Insgesamt wurden 17 Kommunen und eine Landesbehörde befragt. Bei der Auswahl wurden folgende Aspekte einbezogen:

- Abdeckung des ausgewählten Instrumentenspektrums
- Berücksichtigung von Kommunen, die mit möglichst vielen Instrumenten Erfahrung haben
- Größenordnung
- Regionale Verteilung

Ausgewählt wurden Kommunen folgender Größenordnung:

- Größenordnung und regionale Verteilung der Kommunen**
- eine Stadt mit mehr als eine Million Einwohnern.
  - sechs Städte in der Kategorie zwischen 100 und 500 Tausend Einwohnern.
  - vier Städte zwischen 25 und 100 Tausend Einwohnern.
  - sieben Gemeinden zwischen 10 und 25 Tausend Einwohnern.

- In zwei der kleineren Gemeinden wurden darüber hinaus noch kleinere Ortsteile von einer Größenordnung unter 10.000 Einwohnern untersucht, in denen Dorferneuerungsprozesse mit der Lokalen Agenda 21 gekoppelt waren.
- Die regionale Verteilung der Kommunen ist in Abbildung 2 dargestellt.

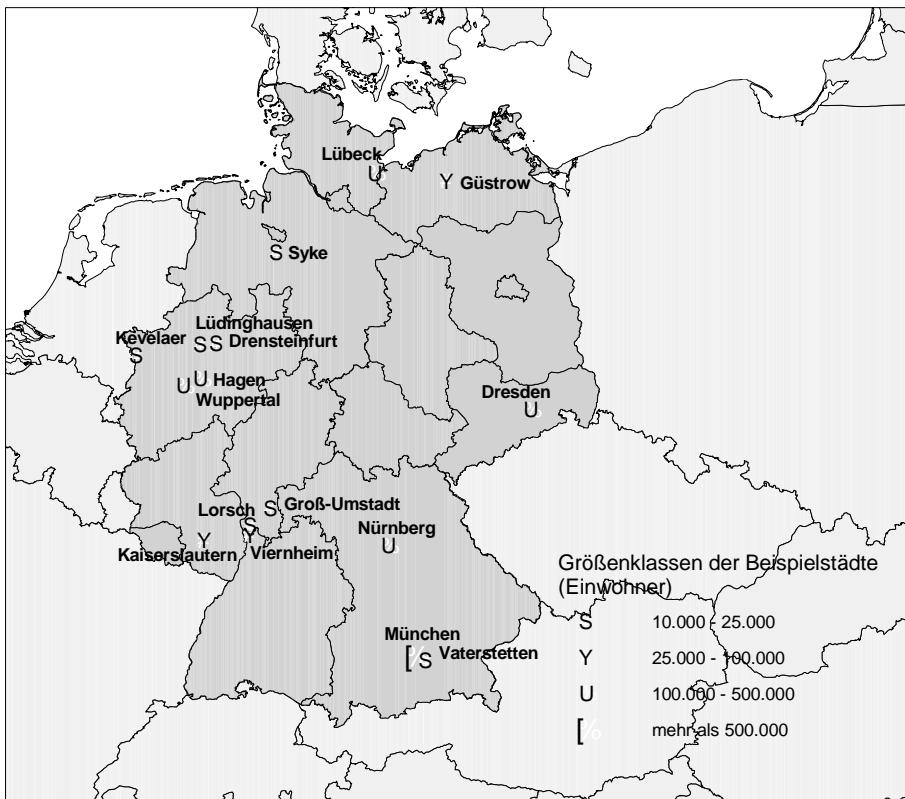


Abbildung 2: Übersicht über die ausgewählten Beispielstädte

Ausgewählt wurden Kommunen folgender Größenordnung:

- eine Stadt mit mehr als eine Million Einwohnern.
- sechs Städte in der Kategorie zwischen 100 und 500 Tausend Einwohnern.
- vier Städte zwischen 25 und 100 Tausend Einwohnern.
- sieben Gemeinden zwischen 10 und 25 Tausend Einwohnern.
- In zwei der kleineren Gemeinden wurden darüber hinaus noch kleinere Ortsteile von einer Größenordnung unter 10.000 Einwohnern untersucht, in denen Dorferneuerungsprozesse mit der Lokalen Agenda 21 gekoppelt waren.

#### Größenordnung und regionale Verteilung der Kommunen

Die regionale Verteilung der Kommunen ist in Abbildung 2 dargestellt.

Als Interviewpartner wurden zunächst die Verwaltungsmitarbeiter ausgewählt, die für die jeweiligen Instrumente in den Kommune zuständig waren. Da zum Teil bis zu sieben Instrumente in den Städten angewendet wurden, lag die Anzahl der Interviewpartner zwischen drei und sechs Personen. Zum Teil wurden neben Verwaltungsmit-

#### Interviews

arbeiten auch Akteure aus der Politik in die Befragung eingebunden. Allerdings konnten nicht immer bereitwillige Gesprächspartner aus den politischen Gremien gefunden werden.

**Auswertung der Interviews**

Die Auswertung der Interviews erfolgte in drei Schritten:

- Zunächst wurden zu jedem Interview Protokolle angefertigt.
- Für jede Kommune wurden die verschiedenen Interviews dann anhand des übergreifenden Fragebogens zusammengefasst.

Diese Synopsen stellten schließlich die Grundlage dar, um die Erfahrungen mit den einzelnen Instrumenten in den verschiedenen Kommunen zusammenzufassen, instrumentenübergreifende Ergebnisse (s. Kapitel 5) abzuleiten sowie Handlungsempfehlungen (s. Kapitel 6) zu entwickeln.

**Expertenworkshop**

Die Ergebnisse wurden abschließend in einem Expertenworkshop mit kommunalen Praktikern, ausgewählten Vertretern des Umweltbundesamtes, von Agenda-Büros der Länder sowie Forschungsinstituten vorgestellt und diskutiert. Anregungen aus diesem Expertenkreis flossen zusätzlich in den Endbericht ein (s. Anhang 7.5).

**Hinweis:**

In den nachfolgenden Auswertungen, insbesondere in Kapitel 4, werden die zitierten Gesprächspartnerinnen und –partner immer in der männlichen Form (z. B. *Vertreter der Verwaltung*) genannt. Dieser Modus wurde gewählt, um eine größere Anonymität der befragten Personen zu gewährleisten.

### 3 Anforderungen an Instrumente einer kommunalen nachhaltigen Entwicklung

#### 3.1 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung

Vor dem Hintergrund zunehmender globaler Umweltprobleme sowie der Verschärfung sozialer Ungleichheiten vor allem zwischen armen und reichen Ländern haben die Begriffe *nachhaltige Entwicklung* bzw. *Sustainable Development* seit Ende der Achtziger Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Nachhaltigkeit wurde zu einem Modewort. Aber noch immer ist das Leitbild vergleichsweise allgemein, und es hat, je nach Blickwinkel, Wertvorstellung und Interessenslage, im Laufe der mehr als zehnjährigen Diskussion um seine konkreten Implikationen sehr unterschiedliche Interpretationen erfahren.

Insgesamt ist in den vergangenen Jahren eine zunehmende Öffnung des Leitbildes für eine Vielzahl von Themen festzustellen. Das Konzept wird immer mehr als ein Ansatz verstanden, unterschiedliche Interessen auszuhandeln (z.B. VCI, 1999; ifok, 1997). Ökonomische, soziale und ökologische Ziele stehen dabei unbewertet nebeneinander. Dies hat zur Folge, dass in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung auf die Durchsetzung gängiger ökonomischer Ziele gedrungen wird, weil man von der Gleichrangigkeit der „drei Säulen“ Ökonomie, Ökologie und Soziales ausgeht. Gleichzeitig bietet das Leitbild damit einen Anlass, Aufgaben einer Demokratie jenseits etablierter Politikstrukturen zu lösen. Die Folge ist eine konzeptionelle Öffnung in der Art, dass das Leitbild zunehmend an Inhalt und Kontur verliert. Nachhaltigkeit wird zu einem Rahmen, unter dem Einzelinteressen beliebig subsummiert werden können. Dieser Ansatz verkennt aber auch, dass eine Reihe von Zielen in einer nachhaltigen Entwicklung keine oder nur schwache Fürsprecher hat.

#### Zunehmende Öffnung des Leitbildes

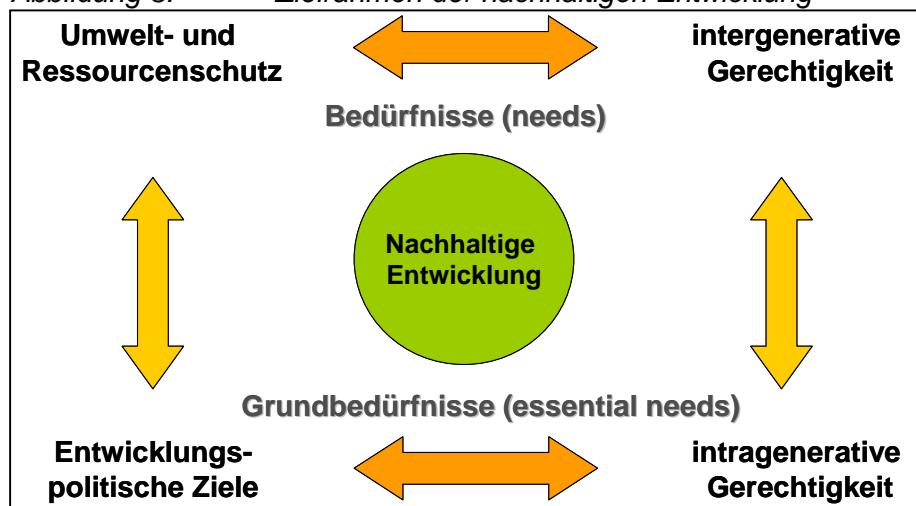
Aufgrund der großen Spannbreite an Interpretationen und der damit einhergehenden Tendenz zur Beliebigkeit greift das vorliegende Forschungsvorhaben auf ursprüngliche Definitionen und Leitideen des Zukunftskonzeptes einer nachhaltigen Entwicklung zurück. Wesentliche Grundlagen für eine weitergehende Auslegungen des Begriffs sind der Brundtland-Bericht der *World Commission on Environment and Development* (WCED) und die in Rio ratifizierte *Agenda 21*. Beide Dokumente sind das Ergebnis eines Diskussionsprozesses und stellen damit konsensual erarbeitete, international anerkannte Dokumente dar. Dabei differenziert der Brundtland-Bericht stärker als die Agenda 21 zwischen der Ausgangssituation in den ärmeren und den reichereren Ländern und hebt deutlich hervor, dass die Industrieländer und nicht die sogenannten Entwicklungsländer Entwicklungsbedarf unter dem Aspekt globaler Nachhaltigkeit besitzen. Deshalb beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen vorwiegend auf den Brundtland-Bericht, fehlende Aspekte werden aus der Agenda 21 abgeleitet. Zusätzlich wird die Kritik an der starken Wachstumsorientierung in dem inzwischen über 10 Jahre alten Brundtland-Bericht (z.B. Mármora und Messner, 1991; Elbighaus und Sticker, 1996) antizipiert. Insgesamt wird damit im Rahmen des Forschungsvorhabens der Begriff

einer nachhaltigen Entwicklung deutlich enger gefasst als in vielen Konzepten, die in den vergangenen Jahren entwickelt wurden.

**Definition Nachhaltige Entwicklung** Eine inhaltliche Grundlage des Forschungsvorhabens stellt dabei eine der am häufigsten zitierten Definitionen für eine nachhaltige Entwicklung aus dem Brundtland-Bericht dar. Demnach handelt es sich um eine *Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen*. Diese Definition verweist auf zwei wesentliche Aspekte des Leitbilds:

- Ein wichtiges Ziel in einer nachhaltigen Entwicklung ist die *intergenerativen Gerechtigkeit*: Die nachkommenden Generationen sollen gleiche oder ähnliche Chancen nutzen können wie die heutigen. Voraussetzung dafür ist der *verantwortungsvolle Umgang mit den natürlichen Ressourcen und die Beachtung der ökologischen Tragfähigkeit*.
- Zusätzlich durchzieht den Bericht die Forderung nach *intragenerativer Gerechtigkeit* zwischen den armen und den reichen Ländern. Das Leitbild enthält damit im hohen Maß eine *entwicklungspolitische Dimension*. Diese Ziele sind eng mit der Frage der Bedürfnisse verknüpft. Dabei unterscheidet der Brundtland-Bericht zwischen Bedürfnissen (needs) und Grundbedürfnissen (essential needs). Die Erfüllung der Grundbedürfnisse wird als eine zentrale Aufgabe in einer nachhaltigen Entwicklung ausgemacht - nicht nur, weil Armut per se ein Übel ist, sondern auch, weil die Deckung der Grundbedürfnisse eine notwendige Voraussetzung für einen verantwortungsbewussten Umgang mit den natürlichen Ressourcen darstellt. *Eine Welt, in der Armut herrscht, wird immer zu ökologischen und anderen Katastrophen neigen* (WCED, 1987).

Abbildung 3: Zielrahmen der nachhaltigen Entwicklung



**Sozial- und Wirtschaftsziele: Voraussetzungen, aber kein Selbstzweck** In einigen Passagen des Brundtland-Berichts wird deutlich, dass es sich um ein Konsenspapier mit verschiedenen Autoren handelt: Während in einigen Textabschnitten auf die Notwendigkeit verwiesen wird, dass die reichen Industrienstaaten ihre Gewohnheiten - oder Bedürfnisse – an die ökologischen Möglichkeiten anpassen sollten, verweisen andere Passagen darauf, dass die Bedürfnisse vor dem Hinter-

grund des jeweiligen Wirtschaftsniveaus entstehen und die Einbindung in wohlhabendere Systeme damit auch ein bestimmtes Konsumniveau erfordere. Mit der Frage, welches Konsumniveau zugesanden werden kann, treten auch die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte auf den Plan: Die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung sind realistischerweise nur erreichbar, wenn keine sozialen und wirtschaftlichen Brüche entstehen – weder in den reichereren noch in den ärmeren Ländern. Damit wird aber auch deutlich, dass nicht alle sozialen und ökonomischen Ziele, auch wenn ihre Umsetzung wünschenswert wäre, per se auch Ziele einer nachhaltigen Entwicklung sind. Vielmehr sind sie in dem Maß wichtig, wie sie den Rahmen schaffen, um Nachhaltigkeitsziele, wie die Vermeidung sozialer Krisen, die Verringerung der Kluft zwischen armen und reichen Ländern und des Verbrauchs erschöpflicher Ressourcen, zu erreichen.

Eine besondere Herausforderung bei der Übertragung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung auf *Kommunen* ist es, dass die nachhaltige Entwicklung vorrangig eine Perspektive für die globale Entwicklung entwirft. Auch bei der Operationalisierung für Subsysteme ist daher immer wieder der Bezug zum globalen Kontext herzustellen. Die kommunalen Handlungsspielräume scheinen dabei jedoch eng zu sein. Vereinfachend hat sich deshalb in vielen Kommunen eine Vorstellung durchgesetzt, bei der nachhaltige Entwicklung vergleichsweise allgemein eine Verbesserung des Gemeinwohls (ifeu, 2000 a) bzw. von gesellschaftlichen oder sozialen Verhältnissen (de Haan, 1998 a) bedeutet. Auch darin liegt ein Grund für die zunehmende thematische Aufweitung des Konzeptes: Die Agenda-Prozesse bieten einen integrierenden Rahmen für Einzelinteressen, die zum Teil nur im weitesten Sinn mit dem Thema einer nachhaltiger Entwicklung zu tun haben. So kann dann beispielsweise auch die Gründung eines kommunalen Kinos als ein Agenda-Projekt definiert werden.

**Globaler Kontext ist sicherzustellen**

Der Brundtland-Bericht setzt hier deutlich andere Schwerpunkte. In Kapitel 9, unter dem Titel *Urbane Herausforderung*, hebt der Bericht insbesondere auf Armut und Umweltverschmutzung in den Entwicklungsländern ab. Auch in den Industrieländern werden soziale und ökologische Probleme erkannt, doch stellt man eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen in den vergangenen Jahrzehnten fest. So kommen die Autoren zu dem Schluss: *Aber die meisten Industrieländer haben die Mittel und Ressourcen, den Verfall ihrer Innenstädte und die damit verbundene wirtschaftliche Misere anzugehen. Tatsächlich ist es vielen gelungen, diese Trends umzudrehen.... Die Umwelt in vielen Städten der Industrieländer hat sich verbessert.* Und weiter heißt es: *Wenn Flexibilität, Freiraum und innovative Ideen den kommunalen Führungskräften zur Verfügung stehen, ist das Problem der Industrieländer letztlich ein politisches und soziales. Die Entwicklungsländer sind nicht in der gleichen Lage. Sie stehen vor einer der wichtigsten Krisen im Leben ihrer Städte.* (WCED, 1987)

Damit nimmt die Brundtland-Kommission eine Prioritätensetzung vor, die auch als Orientierungshilfe für Agenda-Prozesse dienen kann. **Was fehlt: Prioritätensetzung** Denn eine Formulierung von Schwerpunkten ist letztendlich der Schritt, der in der Diskussion um das Leitbild einer nachhaltigen Ent-

wicklung häufig fehlt und damit der breiten thematischen Beliebigkeit Vorschub leistet. Ansatzpunkte für eine Prioritätensetzung können drei Leitfragen geben:

- Kann die derzeitige soziale oder ökonomische Situation bzw. Entwicklung zu einer Krise innerhalb der Gesellschaft führen?
- Kann die derzeitige soziale oder ökonomische Situation bzw. Entwicklung die Kluft zwischen den armen und reichen Ländern verstärken?
- Führt die derzeitige soziale oder ökonomische Situation bzw. Entwicklung zu einer weiteren Erhöhung des weltweiten Resourcenverbrauchs?

## 3.2 Anforderungsprofil Nachhaltigkeit

### Anforderungsprofil Nachhaltigkeit

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des Projektes ein *Anforderungsprofil Nachhaltigkeit* entwickelt, das sich eng an den Brundtland-Bericht anlehnt, und den Begriff der nachhaltigen Entwicklung für die kommunale Ebene schärfen soll. Gleichzeitig diente es dazu, zu prüfen, ob die untersuchten Planungs- und Steuerungsinstrumente ähnliche Inhalte und Herangehensweise garantieren wie die Lokale Agenda 21. Eine solche Zusammenfassung in Form einer Checkliste, ist naturgemäß immer subjektiv und wird der Komplexität der Zusammenhänge kaum gerecht. Trotzdem wurde diese Vorgehensweise gewählt, um auch konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

**Vorgehen** Das *Anforderungsprofil Nachhaltigkeit* beruht im Wesentlichen auf zentralen Aussagen des Brundtland-Berichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED). Dazu wurden zunächst wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung aus dem Bericht zusammengetragen und ihre Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung begründet. Die verschiedenen Aspekte wurden dann anhand des etablierten „Drei-Säulen-Modells“ den Bereichen *Ökologie*, *Ökonomie* und *Soziales* zugeordnet. Zusätzlich wurde eine vierte Säule ergänzt, in der *institutionelle Voraussetzungen* zusammengefasst wurden.

Die Kluft zwischen der übergeordneten Ebene des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung und der konkreten Handlungsebene einer Kommune ist jedoch immer noch groß. Beispielhaft werden daher in der nachfolgenden Tabelle einige Handlungsansätze für Kommunen aufgezeigt. Eine weitere Operationalisierung ist aber nur begrenzt sinnvoll. Die Auseinandersetzung um Nachhaltigkeit kann nicht in Form von Checklisten vorgenommen werden, erforderlich ist vielmehr eine Diskussion von Einzelentscheidungen und –aktivitäten vor dem Hintergrund des Leitbildes. Daher soll das Raster als eine Grundlage verwendet werden, um den Beitrag der Aktivitäten, die sich im Rahmen der Lokalen Agenda 21 und den übrigen Steuerungsinstrumenten in den Kommunen finden lassen, zum Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung im Einzelnen, zu begründen.

### Anwendung des Rasters

Tabelle 3: Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung – Kriterien und Begründungen (Seite 1 von 3)

Voraussetzungen	Begründung/ Erläuterung	Handlungsansätze in hiesigen Kommunen
SOZIALE UND ETHISCHE VORAUSSETZUNGEN		
Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen	Als Grundbedürfnisse werden die Bedürfnisse nach Essen, Wohnen, Kleidung, Wasser, Energie sowie Hygiene und Gesundheit verstanden. Ihre Befriedigung ist nicht nur per se ein Ziel der nachhaltigen Entwicklung, sondern auch eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung, denn <i>eine Welt, in der Armut herrscht, wird immer zu ökologischen und anderen Katastrophen neigen</i> (WCED, 1987, S. 10, 58 u.a.). Ein Schlüsselwort in diesem Zusammenhang ist die <i>Verteilungsgerechtigkeit</i> (WCED, 1987, S. 13) – allerdings nicht nur innerhalb einer Gesellschaft, sondern insbesondere auch im globalen Maßstab.	Förderung von Eine-Welt-Läden oder Fairem Handel, Bildungsarbeit zu Globalisierung, Armut, Entwicklungspolitik Aufnahme und Integration von Migrantinnen und Migranten
Bekämpfung von Armut in breiten Bevölkerungsschichten	In den Industriestaaten sieht die WCED – anders als in den Entwicklungsländern - Armut nicht als ein Hemmnis für eine nachhaltige Entwicklung an, sondern als ein Problem, das mit den bestehenden Ressourcen und Aktivitäten in den Kommunen bewältigbar ist bzw. bewältigt wird, und letztlich „nur“ ein soziales und politisches Problem darstellt. (WCED, 1987, S. 239-241). Seit Verabschiedung des Berichtes hat sich die soziale Kluft aber auch in den Industriestaaten vergrößert. Es ist zu diskutieren, wie weit sie akzeptabel ist, und ob weiterreichende soziale und ökologische Folgen damit verbunden sind.	ggf.: sozialer Wohnungsbau, soziale Einrichtungen, Stadt(teil)entwicklung, Aus- und Weiterbildung insbesondere für sozial Schwache, Langzeitarbeitslose etc., um die sozialen Klüfte zu verringern
Lebensstandards, die über das Minimum hinausgehen, sind auf ein ökologisch sinnvolles Maß zu begrenzen	Der Ressourcenverbrauch ist ein zentrales Thema in einer nachhaltigen Entwicklung (u.a. WCED, 1987, S. 62ff). Vor allem in den reichen Ländern ist ein zukunftsverträgliches Maß überschritten. Erforderlich sind daher Verhaltensänderungen bei den Wohlhabenden. Da die Bedürfnisse von sozialen und kulturellen Bedingungen geprägt werden, sind gesellschaftliche Werte notwendig, die ökologisch angemessene Verbrauchsstandards fördern (u.a. WCED, 1987, S. 10, S. 47). Ein anderer Grund für die Übernutzung von natürlichen Ressourcen (z.B. durch Abholzung von Wäldern) sieht die Brundtland-Kommission in der Armut breiter Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern.	Aufklärungsarbeit Aktionen zum „nachhaltigen“ Konsumverhalten: Förderung von Gebrauchsgütern sowie Leih-, Reparatur- und Tauschangeboten; Aktionen wie 21 Testhaushalte, Faktor4-Clubs etc. Verkehrsvermeidung, Energiemanagement, Energiesparkonzepte in allen privaten Sektoren, Abfallvermeidungskonzepte, etc.
Frieden und Sicherheit	Gemeint ist hier Friede und Sicherheit im internationalen Rahmen. Eine Folge von politischen Spannungen und Krieg ist Umweltbelastung. Vor allem ein Atomkrieg stellt eine gravierende Bedrohung für die Umwelt dar. (WCED, 1987, S.22 und 286)	nur geringe Handlungsmöglichkeiten, z. B. Förderung von politisch aktiven lokalen Gruppen; Friedens- und Bildungsarbeit für mehr Toleranz, Integration von Migrantinnen und Migrantinnen
Partizipation und Integration verschiedener gesellschaftlicher Kräfte	Eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit und NGO soll sicherstellen, dass ihr Wissen sowie ihre Erfahrungen und Bedürfnisse in die Entscheidungsprozesse einfließen. (WCED, 1987, S. 68, S. 320; Teil IV der Agenda 21)	Information, Beteiligung (Anhörungen, Befragungen, Arbeitskreis, Orts-, Stadtteilbegehungen) und Kooperation (Runde Tische, Netzwerke...) bei verschiedenen Agenda relevanten Themen

Tabelle 3: Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung – Kriterien und Begründungen (Seite 2 von 3)

Voraussetzungen	Begründung/ Erläuterung	Handlungsansätze in hiesigen Kommunen
<b>WIRTSCHAFTLICHE VORAUSSETZUNGEN</b>		
Tragfähigkeit der jeweiligen Wirtschaftssysteme	Eine funktionierende Wirtschaft ist die notwendige Basis, um höheren Wohlstand zu erzielen, und um Handel, Beschäftigung und Existenzgrundlagen zu sichern. Eine Voraussetzung ist eine geringe Krisenanfälligkeit der Wirtschaft. (WCED, 1987, S. 205 u. 57)	Existenzgründungsförderung für kleine, innovative Betriebe zur Diversifizierung der Wirtschaft .
Belebung des Wirtschaftswachstums in den „Entwicklungsländern“	Wirtschaftswachstum ist Voraussetzung für mehr Wohlstand, weniger Armut und Umweltzerstörung in den ärmeren Ländern sowie gleichzeitig für ein geringeres Bevölkerungswachstum. (WCED, 1987, S. 54)	Städtepartnerschaften in ärmeren Ländern Förderung entwicklungspolitischer Gruppen, Unterstützung von Fair-Trade-Initiativen Förderung von Kooperationen von ortsansässigen Unternehmen mit Unternehmen in Entwicklungsländern
Gleichberechtigter Status aller Staaten in Wirtschaftsbeziehungen	Im bestehenden Kräfteungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern liegt ein Grund für die schwachen Ökonomien in den ärmeren Ländern. (WCED, 1987, S. 70)	keine Einflussmöglichkeiten durch Kommunen
höhere Ressourceneffizienz auf einzelwirtschaftlicher Ebene	Ein verringrigerter Verbrauch natürlicher, erschöpflicher Ressourcen ist ein zentrales Anliegen in einer nachhaltigen Entwicklung. Daher ist eine Befriedigung der Grundbedürfnisse sowie der Bedürfnisse, die über ein für das Überleben notwendiges Maß hinausgehen, durch geringeren Ressourceneinsatz eine wichtige Forderung an die Wirtschaft. (WCED, 1987, S. 18)	Förderung von Umweltmanagement (Schulungs- oder Förderprogramme, Beratung), Initiierung von Wirtschaftsarbeitskreisen zum Thema Umwelt, Information der Betriebe, etc.
Verbesserung der Umweltverträglichkeit und Reduzierung der Risiken durch die Industrie	Gefordert sind Umweltverträglichkeitsprüfungen vor allem bei größeren Investitionen sowie die Überwachung und Regelung von industriellen Verfahren, um Umweltbelastungen vorzubeugen. (WCED, S. 221, S. 223 ff.)	Gewerbeaufsicht, Genehmigungen Förderung ökologisch orientierter Betriebe, Förderung ökologischer und sozialer Kompetenzen in der Ausbildung, etc Unterstützung der Betriebe durch die Weitergabe von umweltbezogenen Informationen

Tabelle 3: Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung – Kriterien und Begründungen (Seite 3 von 3)

Voraussetzungen	Begründung/ Erläuterung	Handlungsansätze in hiesigen Kommunen
Erhaltung und Stärkung der Ressourcenbasis (Rohstoffe, Artenvielfalt und Ökosysteme)	<p>Ein verringrigerter Verbrauch erschöpflicher natürlicher Ressourcen, um die Lebensqualität heutiger und zukünftiger Generationen nicht zu beschneiden, ist ein zentrales Anliegen in einer nachhaltigen Entwicklung. (WCED, 1987, S. 62, S. 16 u. 63). Insbesondere der hohe Verbrauch an Materialien und Energien wird als zentrales Handlungsfeld gesehen.</p> <p><i>Lokale</i> Umweltprobleme in den Städten der Industrienationen werden vom WCED relativiert. Hier wird auf erhebliche ökologische Verbesserungen in den vergangenen Jahrzehnten hingewiesen. Die verbleibenden Probleme werden zwar als ernst eingestuft, sind aber bereits ein wichtiges Aktionsfeld und betreffen begrenzte Gebiete (WCED, 1987, S. 240).</p>	Verkehrsvermeidung, Energiesparkonzepte in allen öffentlichen und privaten Sektoren, Energiemanagement, Abfallvermeidungskonzepte, Klimaschutzkonzepte, Verbraucheraufklärung und Umweltberatung etc.
Minderung human- und ökotoxischer Belastungen	Nicht nur der Verbrauch, sondern auch die Belastung von Umweltmedien mit toxischen Stoffen begrenzt die natürlichen Ressourcen. (Agenda 21, Kapitel 19).	<p>zielgruppenspezifische Umweltberatung und Information</p> <p>Rechtsvollzug (Gewerbeaufsicht) und –setzung (Satzungen)</p>
Verantwortliche Handhabung von Risiken	Viele neue Technologien sind empfindlich gegenüber Störungen und können im Versagensfall die Umwelt und die wirtschaftlichen Systeme erheblich beeinträchtigen. (WCED, 1987, S. 65-66)	Gewerbeaufsicht, Genehmigungen, Beratung und Information der Wirtschaft etc.
INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN		
Aufhebung von sektoral getrennten Zuständigkeiten	Wirtschaftliche, ökologische und entwicklungspolitische Zusammenhänge sind verflochten und bedürfen einer integrierten Herangehensweise. (WCED, 1987, S. 304)	Einrichtung von ressortübergreifenden Arbeitskreisen in Verwaltungen, Austausch zwischen verschiedenen Ausschüssen, etc.
Berücksichtigung von Umwelt- und Entwicklungsaspekten politischen Handelns	Erst wenn diese Aspekte einen zunehmenden Stellenwert auch gegenüber den wirtschaftlichen Faktoren in der Politik haben, haben auch umwelt- und entwicklungspolitische Anforderungen eine Chance auf Umsetzung. (WCED, 1987, S. 12, 82 u.a.)	Einrichtung von ressortübergreifenden Arbeitskreisen in Verwaltungen, Austausch zwischen verschiedenen Ausschüssen, Einbindung von Fachkompetenzen zur Vertretung in bestehende Einheiten, etc.
Rahmen für umwelt- und entwicklungsorientiertes Handeln der einzelnen Akteure setzen	Erforderlich sind Rahmenbedingungen und Anreize für eine ressourcen- und umweltschonende/s Produktion und umwelt- bzw. entwicklungsorientiertes Verhalten. (WCED, 1987, S. 65 u.a.)	ökonomische, rechtliche u.a. politische Instrumente sind kaum anwendbar; Handlungsansätze eher über Ausfüllen der übergeordneten Planungsebenen und weniger verbindlicher, weicherer Steuerungsinstrumente sowie über Beratung und Information

## 4 Steuerungsinstrumente

### 4.1 Lokale Agenda 21

#### Begriffsklärung A Grundlagen

Unter dem Begriff der Lokalen Agenda 21 wird derzeit eine Vielzahl von Prozessen und Aktivitäten in den Kommunen subsumiert. Im ursprünglichen Sinn bezeichnet die Lokale Agenda 21 ein Handlungsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. In der Regel wird der Begriff aber in einem erweiterten Verständnis verwendet und beschreibt einen Konsultationsprozess, in dessen Rahmen der Auftrag aus Kapitel 28 in der Agenda 21 umgesetzt wird.

**Herkunft** Vom 3. bis 14. Juli 1992 fand in Rio de Janeiro die erste Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) statt. Die Ergebnisse der Konferenz wurden in einem Abschlussdokument, der Agenda 21, festgehalten. Als Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert soll die Agenda 21 die Grundlage schaffen, um Maßnahmen gegen die zunehmende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und die wachsende soziale Kluft zwischen Nord und Süd zu entwickeln. Im Kapitel 28 werden die unterzeichneten Staaten aufgefordert, ihren Städten und Gemeinden die Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 zu empfehlen. Bis Ende 1996 sollten alle Kommunen einen entsprechenden Konsultationsprozess abgeschlossen haben. Da die Aktivitäten in den Kommunen in den ersten Jahren nach Rio zunächst noch zögerlich anliefen, wurde dieses Ziel weit unterschritten. Unter anderem gaben die Aktivitäten im Rahmen der Rio+5-Vorbereitungen neue Impulse. Waren es im Jahr 1996 noch 200 Städte und Gemeinden, die einen Agenda-Beschluss verabschiedet hatten, so stieg die Anzahl bis September 2001 auf ca. 2.052 an, das entspricht etwa 14,4 Prozent aller Gebietskörperschaften (Agenda-Transfer, 2001). Gleichzeitig wurde in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Leitfäden und Arbeitsmaterialien als Umsetzungshilfen für die Kommunen erarbeitet. Fiedler (1998) kommt daher zum Schluss, dass die Zeit der Konzepte nun vorbei sei und die Umsetzung anstehe. Andere Stimmen dagegen fordern, bisher vernachlässigte Aspekte im Rahmen der Lokalen Agenda-21-Prozesse stärker zu betonen (Zimmermann, 1998) und damit die Qualität der Prozesse in den Kommunen zu erhöhen. Gleichzeitig stehen die Kommunen inzwischen vor der Frage, wie die Prozesse nach Aufstellung eines Handlungsprogramms weiterzuführen sind und die bislang engagierten Personen in den Städten und Gemeinden zu einer Fortsetzung ihrer Tätigkeit motiviert werden können.

#### Fallbeispiele

Insgesamt wurden Vertreter von 16 Kommunen über ihre Agenda-Prozesse befragt. Die *Laufzeit der Prozesse* lagen zwischen zwei und sechs Jahren. Als Startpunkt für den Prozessbeginn wurde jeweils die Beschlussfassung durch das Kommunalparlament gewertet. Im Einzelnen verteilte sich die Stichprobe wie folgt:

- Die Hälfte der Fallbeispiele verfügte bereits auf längere Erfahrungen. In vier untersuchten Kommunen begannen die Prozesse im Jahr 1995, in weiteren vier im Jahr 1996.
- In zwei Kommunen wurde der Beschluss zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 im Jahr 1997 gefasst, in vier weiteren im Jahr 1998 sowie in zweien erst im Jahr 1999.

In der Regel geht dem Beschluss zur Lokalen Agenda 21 jedoch eine längere Vorlaufzeit voraus: In einigen Beispielfällen wurde die Initiative von externen Gruppen angestoßen. Vielfach war aber auch die Verwaltung Initiator für den Einstieg in die Lokale Agenda 21. Häufig wurde der Agenda-Prozess als Fortentwicklung von Aktivitäten im Umweltbereich gewertet. Als Vorläufer wurden die Mitgliedschaft im Klimabündnis bzw. Klimaschutzaktivitäten genannt. Darüber hinaus wurden gezielt Kommunen ausgewählt, die über Aktivitäten zur Stadtentwicklung und Dorferneuerung den Einstieg in die Lokale Agenda 21 fanden.

*Eine einheitliche Aussage über den Stand der Prozesse ist aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweisen und Schwerpunkte in den Agenda-Prozessen nur bedingt möglich. Während einige Kommunen die Entwicklung eines Handlungsprogramms und von Leitlinien in den Vordergrund stellten, haben andere Städte und Gemeinden von Beginn an auf Projekte gesetzt. Allerdings lag in allen Kommunen, die Handlungsprogramme aufstellen wollten, die Entwürfe entweder vor oder sie waren bereits verabschiedet und befanden sich in der Umsetzung.*

## B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung

### Zielsetzungen und Prozessstrukturen

Ziel der Lokalen Agenda 21-Prozesse ist es, ein Handlungsprogramm für den Beitrag der Städte und Gemeinden zu einer nachhaltigen globalen Entwicklung zu entwickeln und umzusetzen.

Die Agenda 21 nennt in Kapitel 28.3 folgende Aufgaben, die mit den Lokalen Agenda 21-Prozessen verbunden sind:

### Aufgaben

- Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine "kommunale Agenda 21" beschließen. Eine zentrale Aufgabe besteht damit in der Entwicklung eines Handlungsprogramms unter Einbeziehung relevanter Akteure.
- Die Kommunalverwaltungen sollen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen. Die Lokale Agenda 21 soll damit genutzt werden, bedürfnisgerechte und umsetzbare Strategien zu entwickeln.
- Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Eine Einbindung der Bürgerschaft dient damit also nicht nur der größeren Akzeptanz der Maßnahmen, sondern auch der Bewusstseinsbildung und der Verbreitung der Leitideen der Agenda 21.

- Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele in der Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert. Der Leitgedanke der nachhaltigen Entwicklung ist damit in die bestehenden Strukturen zu integrieren. Die Lokale Agenda 21 soll dadurch Steuerungsaufgaben für die gesamtkommunale Entwicklung übernehmen (BMU, 1993).

Interessant erweist sich eine Gegenüberstellung der Erwartungen, die mit den Agenda-Initiativen verbunden sind, mit den Formulierungen der Agenda 21. De Haan et al. (1998 b und 2000) haben die Erwartungen von Akteuren aus Berliner Lokale Agenda 21-Initiativen an die Prozesse aufgenommen und systematisiert. Die meisten der Wunschprojektionen betreffen die gesellschaftlich-soziale Ebene der Lokalen Agenda 21. Dabei ließen sich insgesamt fünf Bereiche unterscheiden:

- Die meisten Wunschprojektionen beziehen sich auf die unmittelbare Zusammenarbeit in den Lokalen Agenda 21-Initiativen. Man wünscht sich Gruppen, denen es gelingt, innere Harmonie und ein gutes Verstehen unter ihren Mitgliedern zu schaffen und gleichzeitig als Dachverband möglichst viele verschiedene Bürgerinitiativen und Vereine zu vernetzen.
- Einige Akteure verbinden hohe Erwartungen an eine verändernde Kraft der Lokalen Agenda 21. Es besteht der Wunsch, andere Demokratieformen, vor allem basisdemokratische, zu realisieren und zu verankern. Vereinzelt wird die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21 sogar als Impuls zur Bildung einer *Konsultativen* als vierte Kraft – neben Exekutive, Legislative und Judikative - interpretiert.
- Ein anderer Motivationsstrang rankt sich um die Initiierung eines gesellschaftlichen Diskussions- und Lernprozesses, um damit strukturelle und mentale Innovationen in Gesellschaft und Wirtschaft auszulösen. Man verbindet mit der Arbeit im Rahmen der Lokalen Agenda 21 den Wunsch, eine bessere Gesellschaft zu schaffen. Vereinzelung, Individualisierung und Ellbogenmentalität werden als Stichworte benannt, um ein allgemeines Unbehagen mit der derzeitigen gesellschaftlichen Situation zu formulieren. Als wichtige Ziele der Agenda-Prozesse werden Gleichheit und gesellschaftliches Miteinander gesehen.
- Andere Änderungswünsche setzen bei konkreten stadtplanerischen Fragen an: Hier dominieren Vorstellungen, die ein eher kleinstädtisches oder ländliches Szenario anstelle von Urbanität zum Hintergrund haben.
- Die fünfte und letzte Kategorie der bestehenden Wunschprojektionen betrifft die Resonanz der Lokalen Agenda 21 und die Aufmerksamkeit für die Aktivitäten in der Öffentlichkeit.

Bereits diese Liste macht deutlich, dass die Erwartungen an die Lokale Agenda 21 hoch sind. Berücksichtigt man, dass hier nur Mitglieder aus Agenda-Initiativen zu Wort kamen, ist davon auszugehen, dass die Bandbreite der Wunschvorstellungen sich weiter vergrößert, wenn man Beteiligte aus der Verwaltung oder den Kommunalparlamenten befragt würde.

### **Fallbeispiele**

Auch in den befragten Kommunen nannten die Interviewpartner eine weite Palette von Zielen unterschiedlichen Abstraktionsgrades und unterschiedlicher Zielebenen. Gleichzeitig spiegeln die Antworten bereits die unterschiedlichen Verfahrensansätze wider, die in den einzelnen Kommunen zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 ergriffen wurden:

- Entwicklung von Zukunftsperspektiven und Leitvorstellungen für die Gemeinde bzw. Stadt,
- Entwicklung von Zielen und Handlungsprogrammen,
- Kommunikation des Leitbildes und Motivation der Bürgerinnen und Bürger, Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten,
- Schaffung geeigneter Strukturen, um den Prozess einer nachhaltigen Entwicklung zu institutionalisieren,
- Initiierung „nachhaltiger“ Projekte,
- Impulse für weiterführende Fachkonzepte bzw. für bestehende Strukturen geben,
- Inhaltliche Ziele (neue Energiepolitik, Einbindung der Wirtschaft...),
- Bevölkerungsbeteiligung,
- Abbau von Politikverdrossenheit.

In einer Großstadt gab der Gesprächspartner an, man habe zu Beginn des Prozesses keine Ziele verfolgt, sondern schlicht den Einstieg gesucht.

Die Befragung zeigte außerdem, dass die divergierenden Ziele innerhalb der Kommunen zu Konfliktlinien führen können, die den Prozessverlauf beeinflussen. So berichtete ein Vertreter eines Agenda-Büros von Differenzen innerhalb eines Koordinationsteams aus Nicht-regierungsorganisationen (NGO) und Verwaltungsvertretern. Hier stand der Wunsch der NGO-Vertreter nach konkreten Projekten dem Wunsch der Verwaltung nach tragfähigen Strukturen gegenüber. Hier wird deutlich, dass die Ausgangs- und Bedürfnislage der jeweiligen Partner gegenseitig unzureichend reflektiert wurde. Dieser Konflikt wäre vermeidbar gewesen, wenn beide Bedürfnisse in unterschiedlichen Prozessstrukturen aufgegriffen worden wären. Eine weitere Konfliktlinie in dieser Kommune lag innerhalb der Verwaltung: Auslöser waren unterschiedlichen Vorstellungen über das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und der Rolle der Lokalen Agenda 21. Während das Agenda-Büro anspruchsvolle Konzepte und Inhalte zu vermitteln suchte, lag dem Dezernat vorwiegend an überschaubaren Projekten zur Verbesserung des städtischen Lebens.

Dass mit dem Prozess der Lokalen Agenda 21 unterschiedliche Ziele verbunden werden, stellt auch die Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS, 2001) fest. Dabei unterscheiden sie zwei verschiedene Motivationslagen: Während bei einigen Akteuren der Wunsch nach Lösung lokaler und globaler Problemlagen im Vorder-

grund steht, richten sich die Erwartungen anderer Akteure vorwiegend auf eine Veränderung der kommunalen Politik- und Verwaltungsstrukturen durch die Lokale Agenda 21. Das Instrument soll nicht nur eine ressortübergreifende Vernetzung innerhalb der Verwaltung sowie eine Zusammenführung verschiedener Politiksektoren leisten, sondern vor allem für eine Belebung und Demokratisierung der Kommunalpolitik sorgen. Die Stärkung der Partizipation hat sich vielfach als eine eigenständige Aufgabe des Agenda-Prozesses, zum Teil jenseits der inhaltlichen Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung, herausgebildet. Gerade bezogen auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ergeben sich sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen: Einige kommunale Akteure begnügen sich bereits damit, dass Akteure verschiedenen Herkunft unter einem gemeinsamen Ziel zusammenfinden (z.B. in ifeu, 2000 c), die bislang kaum oder gar nicht miteinander kommuniziert haben. Andere verfolgen den Anspruch, dass ein gemeinsamer Suchprozess zur Konkretisierung des abstrakten Leitbildes der Nachhaltigkeit initiiert werden soll, in denen die ganze Breite der gesellschaftlichen Problemsicht und Interessen eingehen. Lamping und Schridde (2000) sprechen in diesem Zusammenhang von der *Vernetzung der Unübersichtlichkeit*. Dem Instrument werden damit zahlreiche Aufgaben zugewiesen, die zunächst nur indirekt mit den inhaltlichen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung verbunden ist. Insgesamt werden die Erwartungen an das Veränderungspotenzial der Lokalen Agenda 21 damit sehr hoch gesetzt.

Insgesamt bewegt sich die Lokale Agenda 21 damit in einem Spannungsfeld von Erwartungen, das insgesamt zu Reibungsverlusten im Prozessverlauf führen kann. Eine Ziel- und Erwartungsklärung zu Prozessbeginn wäre damit ein sinnvoller Projektschritt.

### Vorgehen/ Ablauf

**Verfahrensträger** Die Etablierung von Lokalen Agenda 21-Prozessen ist in der Regel mit der Einrichtung von Strukturen für seine Begleitung und Organisation verbunden. Als geeignete Stelle wird aufgrund des fachlichen Know-hows und der bestehenden Ausstattung meist die Verwaltung angesehen. So wird auch in der Agenda 21 die Kommunalverwaltung als verantwortlicher Akteur benannt. Damit die Agenda-Prozesse eine größtmögliche Steuerungswirkung erreichen können, empfiehlt sich eine Anbindung an strategisch ausgerichtete Organisationseinheiten der Verwaltungsführung.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIIfU) hat in einer Umfrage unter den Mitgliedsstädten des Deutschen Städ tetages aus dem Jahr 1999 ermittelt, dass in 85 Prozent der befragten Kommunen Informations- und Koordinierungsstellen eingerichtet sind. Die Mehrzahl dieser Stellen sind in den Umweltämtern oder im Amt für Stadtentwicklung bzw. -planung angesiedelt. Im Verhältnis dazu sind nur wenige direkt dem Oberbürgermeisterbüro zugeordnet.

**Beteiligung der Verwaltung** Während Gruppen und Personen außerhalb der Verwaltung oft eine wichtige Funktion bei der Initiierung von Agenda-Prozessen zu kommt, wird die Rolle der Verwaltung im weiteren Verlauf der Lokalen Agenda 21 immer wichtiger. Mittelfristig kann die Fortführung des Prozesses in der Regel nur über professionelle Strukturen sichergestellt werden. Notwendig sind hauptamtliche Personen, um den Pro-

zess zu koordinieren, sowie eine Ausstattung der Stelle mit einem Budget und mit Entscheidungskompetenzen. Die Erfahrungen aus hessischen Agenda-Prozessen unterstreicht die Bedeutung dieses Faktors: Hier zeigte sich, dass die Prozesse oftmals ins Stocken gerieten, wenn die Lokale Agenda 21 nicht durch eine hauptamtliche Person begleitet werden konnte (HMLUF, 2000). Oelsner (2000) vertritt sogar die Auffassung, dass die Verwaltung der wichtigste Organisator und Kommunikator im Agenda-Prozess ist, deren Rolle durch die starke Fokussierung auf die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Prozesses häufig unterbewertet werde.

### **Fallbeispiele**

Auch in den ausgewählten Beispielkommunen nahm die Verwaltung eine steuernde Rolle im Agenda-Prozess ein. Viele Interviewpartner verwendeten den Begriff *Motor des Agenda-Prozesses*. Eine der befragten Städte nahm dabei eine sehr deutliche Position ein: In Anlehnung an die Erklärung von Lissabon berief man sich auf die dominante Rolle der Kommunalverwaltung für die Lokale Agenda 21. Darauf richtete man keine Arbeitskreise zur Einbindung der Öffentlichkeit ein, sondern sah die Lokale Agenda 21 als Prozess der Verwaltung unter Einbindung von externen Fachleuten an.

In den meisten übrigen Kommunen dagegen ist die Verwaltung zwar ein zentraler, aber nur *ein* Akteur in gemeinsamen Koordinationsgremien und Arbeitskreisen mit Mitgliedern des Rates und mit den Bürgerinnen und Bürgern. Dabei gibt es verschiedene Abstufungen, die von einer Einbindung einzelner Agenda-Mitarbeiter aus der Verwaltung in diese Gremien bis hin zu einer breiten Einbindung von Verwaltungsmitarbeitern aller Hierarchieebenen bis hin zu Projekt-Partnerschaften reichen. Negative Stimmen über die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern in den Arbeitskreisen wurden nicht genannt, dagegen äußerten sich mehrere Gesprächspartner zufrieden über die Zusammenarbeit.

Um den Agenda-Gedanken über die fachlich zuständigen Personen in den Agenda-Büros hinaus auch in der gesamten Verwaltung zu verankern, sind auch die übrigen Ressorts bzw. Ämter in den Prozess einzubinden. Die Lokale Agenda 21 ist auch verwaltungsintern ein Projekt. Erforderlich ist nicht nur ein hohes Engagement der Verwaltungsspitze, sondern auch Arbeitsgruppen, Verwaltungsworkshops über Ziele und Aufgaben, Einzelgespräche, Mitarbeiterbesprechungen, interne Öffentlichkeitsarbeit sowie Schulungen als Instrumente sind wichtige Elemente, um den Agenda-Gedanken in der Verwaltung zu verankern.

### **Verankerung des Agenda-Gedankens in der Verwaltung**

Ob diese Integration in die Verwaltung bisher gelungen ist, ist jedoch nicht eindeutig zu beantworten: Verschiedene Autoren sehen darin noch einen Schwachpunkt in den laufenden Agenda-Prozessen. Dies ist unter anderem ein Ergebnis einer Diplomarbeit beim CAF/Agenda-Transfer (2000 a): In den drei untersuchten Kommunen wurde festgestellt, dass die Einbindung der Lokalen Agenda 21 in die Verwaltungen noch nicht im ausreichenden Maß stattgefunden hat, und dass sie vor allem noch nicht als themen- und ressortübergreifendes Thema anerkannt wird. Auch Pleschberger (2000) stellt fest, dass zwar Mitarbeiter in lokalen Umweltverwaltungen und teilweise auch in anderen Planungsabteilungen Nachhaltigkeit als ein holistisches

Konzept verstehen, das verschiedene Politikfelder bzw. Themen miteinander in Beziehung setzt. Darüber hinaus sei das Thema Nachhaltigkeit aber vor allem unter dem Aspekt des Standortmarketings relevant. In der Stadt Wien beobachtet er, dass die Interpretationen des Leitbildes in der Verwaltung sehr unterschiedlich seien, und nur wenige Ämter bzw. Abteilungen den integrativen Ansatz des Leitbildes tatsächlich begriffen haben.

Die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIIfU) weisen darauf hin, dass vorwiegend die Umwelt- und die Stadtplanungsämter an verwaltungsinternen Kooperationsgremien zur Lokalen Agenda 21 beteiligt sind. Aber auch die Ämter für Wirtschaftsförderung sind aktiv, eher zögerlich beteiligten sich die Sozialämter an dem Prozess (Rösler, 1998). Neuere Befragungen zeigten allerdings, dass auch Themen aus dem sozialen Bereich zunehmend an Bedeutung gewinnen (Rösler, 1999).

Zu optimistischen Einschätzungen über die Veränderungen durch die Lokale Agenda 21 kommt das Bundesland Hessen (HMULF, 2000): Eine Auswertung der mit Landesmitteln geförderten Agenda-Prozesse ergab, dass die jeweils fachkundigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in den Agenda-Arbeitsgruppen eingebunden wurden. Damit ist die Grundlage geschaffen, dass Nachhaltigkeit auch ressortübergreifend thematisiert wird. Außerdem konnte erreicht werden, dass die Anregungen der Bürger aus dem Agenda-Prozess leichter mit der täglichen Verwaltungsarbeit verzahnt wurden. Hier wurde insbesondere die Bedeutung der Verwaltungsreform als unterstützendes Element für die Lokale Agenda 21 hervorgehoben (s.a. Stichwort: Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten).

### Fallbeispiele

Um den Agenda-Prozess an die Verwaltung anzubinden und ggf. darüber hinaus eine Öffnung der Verwaltung für die Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, benannte man in den untersuchten Kommunen in der Regel Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, zum Teil ergänzt durch verwaltungsinterne Informations-, Diskussions- und Fortbildungsveranstaltungen. Im Einzelnen wurden folgende Möglichkeiten genutzt:

- In der Regel wurden Agenda-Beauftragte bzw. Agenda-Büros eingesetzt. In einigen der untersuchten Verwaltungen war dies die einzige Neuerung in der Organisationsstruktur. Ergänzende verwaltungsinterne Arbeitskreise gab es dort nicht. Während man in der Gemeinde *Lorsch* bereits auf dieser Basis *Lerneffekte in der Verwaltung* feststellte, verwiesen andere Interviewpartner auf ihre vergleichsweise isolierte Position.
- In einer Reihe von Kommunen gab es zusätzlich verwaltungsübergreifende Arbeitsgremien. Über diesen Kreis hinaus war es jedoch in den wenigsten Verwaltungen gelungen, das Thema der nachhaltigen Entwicklung zu verankern. Zwar wurden, so berichtet ein Interviewpartner aus einer Großstadt, *vereinzelt Projekte auf Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung untersucht, und auch verschiedene Leitbilder miteinander abgestimmt, doch ist eine Rückkopplung der Agenda-Aktivitäten in die Verwaltung darüber hinaus kaum gegeben.*

- In einer anderen Großstadt wurde im Zuge des Prozesses eine Verwaltungs-Agenda aufgestellt. Dazu bestimmte jedes Referat einen eigenen Agenda-Beauftragten. Zur verwaltungsinternen Koordination diente ein referatsübergreifender Arbeitskreis. Innerhalb ihrer eigenen Ressorts übernahmen die Agenda-Beauftragten die Aufgabe, die Ziele und Inhalte des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung zu kommunizieren. Unter anderem wurden dazu verschiedene Veranstaltungen durchgeführt, zusätzlich nahm man Seminare zur Lokalen Agenda 21 in das Fortbildungsprogramm der Verwaltung auf. Einige Agenda-Beauftragte beklagten nach Aussage des Interviewpartners allerdings Akzeptanzprobleme.

Diese Beschreibung ist kein Einzelfall, sondern scheint vielmehr symptomatisch für viele Prozesse zu sein. So berichtete ein Großteil der Gesprächspartner, dass die Lokale Agenda 21 verwaltungsintern nur auf einer unzureichend breiten Basis stehe. Im Verlauf der Interviews wurden auch eine Reihe von Erklärungsansätzen dafür genannt:

Ein wichtiger Aspekt ist die *thematische Komplexität* des Leitbildes. Immer wieder wurde darauf hingewiesen, dass Leitgedanken und Ziel eine nachhaltigen Entwicklung nur schwer zu vermitteln sind.

Darüber hinaus wurden eine Reihe *strukturbedingter Gründe* genannt:

- Tendenziell ist die Zusammenarbeit in kleinen Kommunen einfacher als in großen, da der persönliche Bezug enger und ein informeller Austausch schneller hergestellt ist. Trotzdem garantiert dies, wie einzelne Fallbeispiele zeigen, nicht gleichzeitig eine gute Zusammenarbeit.
- Ein strukturelles verwaltungsspezifisches Problem sprach ein Interviewpartner aus einer Großstadt an: Ein wesentliches Hemmnis sah er in den *Egoismen in den Verwaltungen, die durch das Ressortdenken gefördert werden*. Selbst wenn vergleichbare inhaltliche Ziele angestrebt werden, können Geltungsbedürfnisse und Furcht vor Kompetenzverlusten tendenziell zu Konkurrenzverhalten statt zu einer konstruktiven Zusammenarbeit führen.
- Ein weiterer Interviewpartner zeichnete die *mangelnden Gestaltungsfreiraume und fehlenden Anreizmechanismen* in der Verwaltung verantwortlich für eine Demotivierung engagierter Einzelpersonen. Das Positivbeispiel der hessischen Gemeinde *Groß-Umstadt* unterstützt diese Einschätzung: Hier wurde die Offenheit des Bürgermeisters als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Prozess genannt. Die offene Führung bot Freiräume für die einzelnen Mitarbeiter und förderte die Eigeninitiative. Während diese Freiräume von einigen Mitarbeiter als sehr positiv wahrgenommen wurde, erleben andere, eher traditionell hierarchischen Verwaltungsstrukturen zugeneigte Personen, diese Offenheit eher als Führungsschwäche.

Diese unterschiedliche Beurteilung weist bereits auf eine weitere wichtige Komponente: die *Persönlichkeitsstruktur* der Einzelnen.

- Um Freiräume auszuschöpfen, ist zusätzlich eine *intrinsische Motivation* zur Veränderung und Gestaltung bei den beteiligten Personen erforderlich. Dieses Motivation erklärt auch den hohen zeit-

lichen und persönlichen Aufwand, den einzelne Personen in den Agenda-Prozessen investieren.

- *Bereitschaft zur Kooperation anstelle von Konkurrenzdenken* ist eine weitere Eigenschaft, die für eine erfolgreiche verwaltungsinterne Zusammenarbeit in den Agenda-Prozessen erforderlich ist. Viele Interviewpartner betonten daher, dass Engagement und Qualität der Zusammenarbeit von einzelnen Personen abhängen.
- Wichtig ist auch die *persönliche Kompetenz der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter*, insbesondere der Verantwortlichen für die Lokale Agenda 21 bzw. der Verwaltungsspitze. Gefragt sind integrative, nicht polarisierende Persönlichkeiten. So berichteten Interviewpartner in mindestens zwei Kommunen von Schwierigkeiten im Prozessverlauf aufgrund stark polarisierender Prozessverantwortlicher, während im bereits erwähnten Beispiel der Gemeinde *Groß-Umstadt* die Offenheit des Bürgermeisters als Erfolgsfaktor gewertet wurde.

Neben diesen grundsätzlichen Ausgangsbedingungen können auch *prozessorganisatorische Entscheidungen* dazu beitragen, die Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Verwaltung zu erschweren.

- So wurde in einem Fallbeispiel eine Steuerungsgruppe gebildet, in die Personen berufen wurden, die nur unzureichend auf ihre Arbeit vorbereitet waren und zudem keine direkte Anbindung an ihre Leitung hatten. Entsprechend versandeten zahlreiche Arbeitsergebnisse aus diesem Gremium in der Verwaltung. Schließlich wurde parallel ein weiteres Gremium eingerichtet, bei dem man auf die verwaltungsinterne Anbindung an die Entscheidungsträger achtete. Das ursprüngliche Team verlor damit vollends an Bedeutung und stellte seine Arbeit ein.
- In einigen Fällen wurde auch eine allzu starke *Anbindung an Personen bzw. Organisationsstrukturen aus dem Bereich Umweltschutzes* problematisiert. Damit sei die Lokale Agenda 21 nicht nur inhaltlich, sondern auch in der Außensicht zu sehr auf Umweltfragen festgelegt.

#### **Beteiligung des Gemeinderates**

Die Einbindung der Politik in die Agenda-Prozesse ist eine wichtige Voraussetzung, um sicherzustellen, dass die Vorschläge und Ideen aus der Lokalen Agenda 21 auch in konkrete Entscheidungen und Planungen einfließen. Gelingt dies nicht, sind aus verschiedenen Gründen Konflikte vorprogrammiert: So kann die Motivation der Agenda-Aktiven erheblich beeinträchtigt werden, wenn die Ergebnisse aus meist ehrenamtlich geleisteten Arbeitsstunden nicht umgesetzt werden. Gleichzeitig kann die Etablierung von Agenda-Foren zu Ängsten vor Kompetenzverlusten bei den Mitgliedern der Ratsgremien führen. Begriffe wie *Nebenparlamente* und skeptische Bezeichnungen wie *Diskussionszirkel* sind Ausdruck dieser Unsicherheiten HMIULF (2000). Die Einrichtung geeigneter Strukturen zur Verzahnung der Agenda-Gremien und der Verwaltungen sowie der Kommunalparlamente kann aber dazu beitragen, solchen Konflikten vorzubeugen.

Über diese eher prozessorientierten Aspekte hinaus liegt der wichtigste Grund für die Notwendigkeit, die Vertreter der Politik in den Prozess der Lokalen Agenda 21 einzubinden, vor allem in ihrer Bedeutung als Entscheidungsträger. Erst, wenn der Nachhaltigkeitsgedanke

auf den verschiedenen Entscheidungsebenen verankert ist, sind die Voraussetzungen für eine Kommunalpolitik, die sich an Kriterien der nachhaltigen Entwicklung orientiert, gegeben.

Die Einbindung der Mitglieder aus den Ratsfraktionen wird daher oft auch als große Herausforderung in den Agenda-Prozessen gesehen. CAF/Agenda-Transfer (2000) stellte in den drei untersuchten Kommunen Köpenick, München und Aschaffenburg fest, dass der Gemeinderat zwar an den Agenda-Prozessen beteiligt ist, aber keinesfalls als tragende und richtungsweisende Akteursgruppe. Eine Querschnittsverankerung, die sich in nachhaltigen kommunalpolitischen Entscheidungen und in sozial, ökonomisch und ökologisch verträglicher Politikgestaltung ausdrückt, ist noch nicht geschaffen. Allerdings ist festzustellen, dass Politiker/innen die Ergebnisse der Agenda-Prozesse wohlwollend zur Kenntnis nehmen. In einem Workshop, der im Rahmen der Untersuchung durchgeführt wurde, bemängelte ein Großteil der anwesenden Vertreter aus Städten und Gemeinden, dass sich Politiker und Verwaltungsspitze zu wenig mit der Lokalen Agenda 21 beschäftigen.

Allerdings gibt es auch einzelne kritische Stimmen, die vor einer weiteren Einbindung und weitergehenden Bedeutung der Parteien bzw. der Politik im Agenda-Prozess warnen. So weist Welters (in: CAF/Agenda-Transfer, 2000 a) darauf hin, dass der Agenda-Prozess im Sinne der parteipolitischen Interessen instrumentalisiert werden könnte. Die Folge sei Parteipolitik. Die traditionelle Interessensvertretung ihres jeweiligen Klientels durch die Parteien stehe jedoch im Gegensatz zum integrativen Ansatz des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung.

### Fallbeispiele

Eine wichtige Ausgangsthese des Projektes ging davon aus, dass die Anbindung der Lokalen Agenda 21 an den Rat eine wichtige Rolle bei der Frage übernimmt, ob sie eine maßgebliche Rolle in der Kommunalentwicklung übernehmen kann.

Die Befragung zeigte zunächst eine Reihe unterschiedlicher Ansätze für die Anbindung des Rates an den Prozess auf. Die folgende Aufstellung orientiert sich am Grad der Mitwirkung:

- Die *Beschlussfassung* ist die Mindestform der Beteiligung am Lokalen Agenda 21-Prozess, die in allen befragten Kommunen gewährleistet ist.
- Fast alle befragten Kommunen weisen auf eine regelmäßige *Berichterstattung* hin. Der Berichtszeitraum variiert zwischen monatlichem bis ein- bis zweijährigem Rhythmus.
- Zusätzlich wurde in einer Kommune eine *jährliche Sondersitzung* zum Thema Lokale Agenda 21 einberufen.
- In vielen Kommunen waren darüber hinaus *einzelne Vertreter des Rates in Agenda-Arbeitskreisen* eingebunden. Allerdings sind hier zwei Positionen festzustellen: Während eine Teilgruppe die Einbindung der Ratsvertreter in die Arbeitskreise generell ablehnt, um eine parteipolitische Besetzung der Gremien zu vermeiden, befürwortet die andere Gruppe ihre Beteiligung, um eine engere Verzahnung an die politischen Gremien und damit eine bessere Umsetzbarkeit der Arbeitsergebnisse zu erzielen. Allerdings, so wurde in einigen Interviews deutlich, kommt den beteiligten Ratsvertre-

tern damit eine hohe Verantwortung bei der Kommunikation der Prozessfortschritte zu. Auffällig ist jedoch, dass die Zusammenarbeit vor allem in kleinere Gemeinden als sehr positiv bewertet wird. So verweisen die Interviewpartner in der hessischen Gemeinde *Lorsch* auf die deutlichen Lernprozesse und eine zunehmende Sensibilisierung der Politik für Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Auch im nordrhein-westfälischen *Drensteinfurt* hat sich die Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung sowie Öffentlichkeit wesentlich verbessert.

- Die weitere Möglichkeit der Einbindung von einzelnen Ratsmitgliedern in die aktive Arbeit der Arbeitskreise liegt in der *Projektpatenschaft*. Hier übernehmen einzelne Ratsmitglieder die Verantwortung dafür, die Entscheidungen im Kontext eines konkreten Vorhabens im Rat bzw. Ausschuss zu vertreten. Diese Möglichkeit wird in verschiedenen Kommunen diskutiert.
- Eine Alternative zur besseren Integration der politischen Gremien in den Agenda-Prozess zeigt die Stadt *Vaterstetten*. Hier wurde als Lösungsansatz ein *Vortrags- und Antragsrecht* für die Agenda-Aktiven im zuständigen Ausschuss eingeführt.
- Ein weiterer Ansatzpunkt ist die *Beteiligung von Ratsvertretern an Steuerungsgremien, die ein Endvorschlagsrecht wahrnehmen*, bevor einzelne Maßnahmen und Beschlüsse im Rat endgültig verabschiedet werden. Dieses Verfahren wurde im *Kaiserslauterer Zukunftsbeirat* praktiziert. Die Ergebnisse wurden sowohl von den Verwaltungsvertreter als auch vom befragten Ratsmitglied als positiv eingestuft.

In den meisten Kommunen dagegen war man der Meinung, dass der Rat nicht ausreichend eingebunden sei. Dabei unterschieden sich die Einschätzungen von Verwaltung und Rat zum Teil: In zwei Kommunen wiesen die Verwaltungsmitarbeiter auf die mangelnde Beteiligung des Rates an dem Prozess als bedeutendes Manko hin, während sich die Ratsvertreter bereits durch die regelmäßige Berichterstattung sowie durch die Beschlussfassung ausreichend eingebunden fühlten. Man sei über das Projekt Agenda wesentlich besser informiert als über andere Verwaltungsaktivitäten. Dies mag als Hinweis für die Bedeutung der Lokalen Agenda 21 in der betreffenden Kommune gelten.

Als Gründe für die mangelnde Einbindung des Rates wurden folgende Erklärungsansätze genannt:

- Transparenz sei bei Verwaltung bzw. Politik nicht gewünscht.
- Die Politik befürchte Kompetenzverluste.
- Der Stellenwert der Lokalen Agenda 21 sei zu unwichtig.

### Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Agenda 21 fordert in Kapitel 28 die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Aufstellung der Lokalen Agenda 21. Zum einen sollen sich daraus Lerneffekte bei der Verwaltung ergeben, die zur Entwicklung geeigneter Strategien führen, zum anderen soll das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft werden. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit und die Stärkung partizipatorischer Ansätze ist daher ein wesentliches Ziel vieler Lokaler Agenda 21-Prozesse.

Das Deutsche Institut für Urbanistik unterscheidet dazu verschiedene Verfahren zur Einbeziehung der Akteure in den Prozess der Lokalen

Agenda 21 (s. Tabelle 4). Viele dieser Verfahren werden in Kommunen bereits in anderem Kontext angewendet. Einige Kommunen verweisen daher auf eine Tradition der Bürgerbeteiligung, die bereits vor der Einführung der Lokalen Agenda 21 oder auch parallel dazu entwickelt wurde (s.a. ifeu, 2000 c).

**Tabelle 4:** *Verfahren zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Prozesse der Lokalen Agenda-21 (Rösler, 2000)*

Verfahren	Charakteristik
Bürgerversammlungen	Versammlungen zu aktuellen Projekten und Themen
Beiräte als Beratergremien für die Verwaltung und Bürgerbeiräte	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung
Anhörungen	Gelegenheit für Interessensgruppen, 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 in großem öffentlichen Rahmen
Planungszellen	Ausgewählte Bürger erarbeiten in kurzer Zeit mehrheitsfähige Lösungen zu konkreten Detailproblemen
Zukunftswerkstätten	Handlungsorientierte Ideenschmiede zur Aktivierung kreativen Potenzials mit Vorbereitungs-, Kritik-, Phantasie-, Verwirklichungs- und Nachbereitungsphase

Um die für den jeweiligen Zweck geeigneten Instrumente auszuwählen, ist eine Unterscheidung nach Zielgruppen und Zielkontext erforderlich. Hinter dem allgemeinen Anspruch einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger verbergen sich in der Regel unterschiedliche Vorstellungen miteinander:

- Ein Anliegen vieler Akteure ist die allgemeine Verankerung der Idee einer nachhaltigen Entwicklung bei den Bürgerinnen und Bürgern.
- Weitergehend ist der Anspruch, möglichst viele Personen aktiv in den Agenda-Prozess einzubeziehen. Entsprechend wird das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern häufig als ein Erfolgskriterium für Agenda-Prozesse gewertet.
- Eine weitere Vorstellung bezieht sich auf die Einbindung der verschiedenen Interessensgruppen und damit der organisierten Öffentlichkeit in eine Leitbildentwicklung. Hier steht das Ziel im Vordergrund, eine Steuerung der Kommunalentwicklung auf der Basis einer allgemein akzeptierten Leitvorstellung zu ermöglichen.

- Ein weiteres Anliegen betrifft die Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit bei konkreten Planungs- und Verwaltungsentscheidungen.

Um die *breite Bevölkerung zu sensibilisieren*, ist Präsenz in der Öffentlichkeit durch eine kontinuierliche und ansprechenden Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für den Agenda-Prozess erforderlich. In den Kommunen werden dazu zahlreiche Instrumente zur Information und Motivation eingesetzt. Die Palette reicht von Agenda-Tagen und Festen über regelmäßige Veröffentlichungen in Form von Lokalen Agenda 21-Blättern bis zu Ausstellungen und Besichtigungen, beispielsweise von naturnahen Kinderspielplätzen oder Blockheizkraftwerken. Als weniger effektiv haben sich Vortragsreihen und Bürgerbefragungen erwiesen. Erfolgversprechender ist zielgruppenspezifische Öffentlichkeits- und Motivationsarbeit: Die Bürgerinnen und Bürger sollten im jeweiligen Umfeld und im konkreten Zusammenhang angesprochen werden. Als mögliche Anknüpfungspunkte werden der ressourcenschonende Umgang mit Wasser und Energie im Sportverein oder die Verwendung ökologischer Nahrungsmittel im Kindergarten genannt. Als Akteur wird die Kommunalverwaltung gesehen (HMULF, 2000).

Um die *breite Bevölkerung verstärkt in den Agenda-Prozess einzubinden*, kommen vorwiegend Foren und Arbeitsgruppen zum Einsatz. In der Regel befassen sie sich mit einzelnen Themenschwerpunkten und entwickeln Projekte, aber auch allgemeine Ziele und Maßnahmen. Im Idealfall sind dabei neben Vertretern von Organisationen des öffentlichen Lebens und ggf. Einzelpersonen auch Mitarbeiter der Verwaltung sowie Vertreter der Ratsfraktionen eingebunden. Das HMULF (2000) betont die Bedeutung solcher kontinuierlichen Gremien, die zwar nur bestimmte Kreise ansprechen, aber notwendig sind, um wertvolle Ideen, Kontinuität und die Bereitschaft zur Umsetzung von Maßnahmen zu entwickeln. Für die Funktionsfähigkeit dieser Gremien wird eine Anbindung an den Gemeinderat und die Verwaltung als maßgeblich angesehen.

Die *Entwicklung von Leitbildern* für eine nachhaltige Kommunalentwicklung unter *Einbeziehung der relevanten Institutionen und Organisationen* des öffentlichen Lebens wird in vielen Kommunen als eine schwierige Aufgabe gesehen. Vor allem als Einstieg ist dieser Schritt kaum geeignet. Einfacher ist es, Bürgerinnen und Bürger über konkrete Fragestellungen und Projekte in die Agenda-Prozesse einzubinden, denn hier sind Erfolge und Bestätigungen schneller zu erzielen, und die Projekte haben meist einen konkreteren Bezug zum Alltagsleben. Allerdings kann sich im Laufe fortgeschrittener Agenda-Prozesse der Bedarf nach einer Auseinandersetzung mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und einer Operationalisierung für die kommunale Ebene ergeben (ifeu, 2000; Heimer, 2000).

Die *Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in konkrete Planungsprozesse* wird bereits von vielen Kommunen praktiziert. So weisen verschiedene Kommunen auf eine langjährige Tradition der Bürgerbeteiligung hin (z.B. Heidelberg, Schramberg oder Karlsruhe, in: ifeu, 2000). Allerdings ist diese Form der Beteiligung nicht zwangsläufig an das Ziel einer nachhaltigen Kommunalentwicklung geknüpft. Die Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung bieten aber wichtige Anknüpfungspunkte, die auch im Sinne der Lokalen Agenda 21 genutzt wer-

den können. In diesem Modell wird in der Regel der Verwaltung eine prominente Rolle im Agenda-Prozess eingeräumt.

Die Zufriedenheit mit der Partizipation in laufenden Agenda-Prozessen weist große Unterschiede auf. So stellt beispielsweise das HMULF (2000) in einer Evaluierung der geförderten Agenda-Prozesse in Hessen fest, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Lokalen Agenda 21 von den Kommunen weitgehend als zufriedenstellend, aber noch ausbaufähig bezeichnet wird. Andere Autoren sehen die Beteiligung der Öffentlichkeit wesentlich kritischer.

So vermissen Nichtregierungsorganisationen (NGO) oft den fehlenden Veränderungswillen bei der Politik jenseits vorzeigbarer Projekte (CAF/Agenda-Transfer, 2000 b). Gelegentlich wird in der Einbindung der NGO eine *Feigenblattfunktion* bzw. eine *Instrumentalisierung* vermutet. Probleme treten vor allem dann auf, wenn die Ergebnisse der Prozesse von der Politik unbeachtet bleiben. Deutlich formuliert es das Forum für Umwelt und Entwicklung (2000): *Die Vergeblichkeit dieses lokalen Handelns führt aber oft dazu, dass viele Lokale Agenda 21-Aktive sich wie „nützliche Idioten“ vorkommen, die einerseits auf einer „kommunalen Spielwiese“ agieren dürfen, andererseits an harten Politikentscheidungen nicht beteiligt sind.*

Oft werden die Prozesse auch als wenig stringent beurteilt. Bei einigen Autoren haben die Erfahrungen mit komplexen und zähen Beteiligungsprozessen aus der kommunalen Planung zu einer verhaltenen Reaktion auf Forderungen nach breiterer Einbeziehung der Bevölkerung bzw. von Interessensgruppen geführt. Allerdings, so Kuhn (1998), sei dies als eine Folge eines wenig zielgerichteten Dialogs zu werten, und er verweist auf die Chancen, die in professionellen Moderations- und Konfliktlösungsmethoden liegen.

Gelegentlich wird auch kritisiert, dass sich meist nur die üblichen Gruppen unter dem Dach der Lokalen Agenda 21 zusammenfinden. Wichtige Partner, wie die Wirtschaft, fehlen dagegen häufig. Auch Kinder und Jugendliche sowie Mitbürger ausländischer Herkunft sind kaum zu erreichen. Zum Teil wird auch die Einbindung der Vereine als unzureichend betrachtet (CAF/Agenda-Transfer, 2000). Dagegen gaben in einer Umfrage des DIfU (1999) 68 Prozent aller befragten Städte an, im Rahmen des Lokalen-Agenda 21-Prozesses neue Kooperationen gewonnen zu haben.

Darüber hinaus wird auch die Diffusion der Begriffsinhalte von nachhaltiger Entwicklung und Lokaler Agenda 21 in die breite Bevölkerung vermisst (Kuckartz, in: de Haan et al., 1998 b). An den Prozessen sind daher meist Interessensgruppen, nicht aber die breite Bevölkerung beteiligt. Man stellt vielmehr fest, dass einzelne Personen nur eingebunden werden können, wenn ihre konkreten Interessen betroffen sind.

Eine erfrischende Pragmatik legt Selle (1999) in diesem Zusammenhang an den Tag. In der Akzeptanz der Tatsache, dass Beteiligung immer von Eigeninteressen gesteuert ist, sieht er eine wichtige Voraussetzung für einen gelingenden Kommunikationsprozess. Die Lokale Agenda 21 sei aber häufig von einem *verklärenden Nebel* umgeben, der bei den Beteiligten einen gewissen Altruismus voraussetze. Persönliche Motive für das Engagement werden zu wenig beachtet. So können die Eigeninteressen beispielsweise für die Beteili-

gung bei der konkreten Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes genutzt werden. Ebenso kann die Bestätigung der eigenen Kompetenz, des eigenen Wissens oder der Bedeutung für den Prozess selbst ein wichtiger Antriebsfaktor sein. Auch die Lust an sinnvoller Tätigkeit ist ein Eigeninteresse, das im Sinne eines Lokalen Agenda 21-Prozesses mobilisierbar ist (Selle, 1999).

Eine weitere Voraussetzung für gelingende Beteiligung sieht er in der Bereitschaft der Verwaltung, sich auf die Dynamik solcher Prozesse einzulassen. Dort, wo die Verwaltung nicht die ausreichende Geduld für offene Planungsprozesse aufbringt, sollte die Teilnahme der Bevölkerung sogar grundsätzlich unterlassen werden. Hoher Erwartungs- und Verwertungsdruck behindert die Verständigungsarbeit in der Regel und mangelnde Geduld wirkt sich kontraproduktiv auf die Prozesse aus. Damit bricht er mit dem Dogma der unbedingten breiten Partizipation, das die derzeitige Agenda-Diskussion dominiert.

Schmitz (1998) warnt sogar davor, umfassende Planungsansätze im Stile der 70er Jahre zu reaktivieren. Aus seiner Sicht neigen sie dazu, ohnehin ablaufende Trends zum Ziel zu deklarieren oder aber völlig unrealistische Zielperspektiven zu entwerfen. Aus seiner Sicht ist es sinnvoller, einen Mittelweg zwischen planerischer Grobsteuerung und dem bloßen Management von Projekten zu finden. Wichtig sei es dabei vor allem, bei konkreten Projekten eingefahrene Ressortabgrenzungen zu überwinden.

Bei aller Kritik, die häufig an der Partizipation in laufenden Agenda-Prozessen geübt wird, gibt es aber auch eine Reihe von Stimmen, die einen wesentlichen Erfolg in einem verbesserten Kommunikations- und Kooperationsklima in der Kommune sehen. Vormals widerstreitende Interessensgruppen verlieren Berührungsängste, erkennen ähnliche Zielstellungen, die sie gemeinsam zu verwirklichen suchen (CAF/Agenda-Transfer; 2000; ifeu, 2000 c; Kuhn, 1998). Als Folge dieser Entwicklung konstatiert Kuhn (1998) sogar einen neu geschaffenen oder wiederbelebten Gemeinschaftssinn, warnt aber gleichzeitig vor einem *Rausch* neu entdeckter Gemeinsamkeiten, bei dem das Ziel, ein gemeinsames Handlungsprogramm für die Zukunft aufzustellen, aus dem Blickfeld zu rücken droht. *Dialog nicht als Selbstzweck* – auf diese Formel bringt er seine Beobachtung.

### Fallbeispiele

Auf die Frage nach der *Zufriedenheit mit der Bürgerbeteiligung* im Rahmen des Agenda-Prozesses nannten die meisten Interviewpartner zunächst die Anzahl der beteiligten Personen. Dabei lagen die Angaben zwischen 20 bis 200 Prozessbeteiligten.

Allerdings wiesen einige Gesprächspartner darauf hin, dass diese Zahlen wenig aussagekräftig sind. Unter anderem führte man Multiplikatoreneffekte durch Projekte und Öffentlichkeitsarbeit sowie qualitative Verbesserungen bei der Bürgerbeteiligung in Planungsprojekten als nicht-messbare Effekte an.

Damit unterschied sich der Grad der Zufriedenheit über die Bürgerbeteiligung an den Agenda-Prozessen je nach Interviewpartner deutlich. Während die Verwaltungen und insbesondere die Agenda-Befragten die Beteiligung in der Regel als gut bis ausbaufähig bezeichneten, verwiesen einige Interviewpartner, tendenziell aus den Reihen der Politik, des Ehrenamts und der Dezernenten, darauf, dass

nur ein Bruchteil der Bevölkerung bislang erreicht wurde. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass die befragten Personen aus der Verwaltung bzw. den Agenda-Büros über die Erfolge ihrer eigenen Arbeit urteilen und insofern bereits eine gewisse Befangenheit bestehen kann. Gleichzeitig ist jedoch bei der Interpretation der Befragungsergebnisse zu beachten, dass die Personen, die unmittelbar mit der Durchführung der Lokalen Agenda 21 betraut sind und die ggf. auch kleinere Veränderungswirkungen wahrnehmen, naturgemäß einen anderen Blickwinkel einnehmen als diejenigen, für die der Agenda-Prozess nur einer von vielen Aktivitäten in den Kommunen darstellt.

Trotzdem kann festgehalten werden, dass die Lokale Agenda 21 zwar Anlass ist, engagierten Personen eine Plattform für ihr Engagement zu bieten, dass darüber hinaus jedoch keine Breitenwirkung in der Öffentlichkeit erzielt wurde. Ob eine breitere Verankerung erreichbar ist, bleibt offen: Geht man jedoch davon aus, dass das Potenzial an Engagement begrenzt ist, bzw., wie es ein Interviewpartner ausdrückt, sogar eine Tendenz zum Rückzug aus ehrenamtlicher Arbeit zu beobachten ist, wird die Lokale Agenda 21 ggf. ein stilles Potenzial wecken, aber darüber hinaus keine wesentlichen Veränderungswirkungen erreichen. Dabei mag auch ein anderer Grund eine Rolle spielen, den eine Sprecherin eines Agenda-Arbeitskreises nennt: Aus ihrer Sicht ermöglicht die modernisierte Verwaltung eine schnelle Problemlösung. So vorteilhaft diese Entwicklung auch ist, so nehme sie den Bürgerinnen und Bürgern doch den Handlungsbedarf und hemme damit das Engagement.

Erwartungsgemäß sind Effekte der Lokalen Agenda 21-Prozesse auf die *Bewusstseinsförderung der Bürgerinnen und Bürger* für Themen der nachhaltigen Entwicklung kaum zu erfassen. Trotzdem äußerten sich die meisten befragten Personen zu der Frage, in wie weit sich das Bewusstsein in der Öffentlichkeit verändert hat: Ein Teil der befragten Personen stellte zwar Veränderungen fest, bezweifelte aber, ob sie auf die Lokale Agenda 21 zurückzuführen sind, bzw. relativierte diese Beobachtung, indem sie darauf verwiesen, dass sie ohnehin nur sensibilisierte Personen erreicht würden oder dass andere Belange, wie die Sorge um Arbeitsplatz oder das Wohnumfeld, immer wichtiger sind. Ein anderer Teil der Interviewpartner stellte dagegen keine Effekte in die breite Bevölkerung fest.

Wichtig bei der Bewertung dieser Befragungsergebnisse ist die Frage, welcher Zeithorizont den Veränderungen zugestanden wird. Bewusstseinsveränderungen sind nur langfristig zu erzielen.

Aber auch die Betrachtungsperspektive spielt eine Rolle: Auch hier wurde deutlich, dass die positiven Antworten tendenziell von denjenigen Personen stammen, die an konkreten Projekten arbeiten. So berichtet ein Interviewpartner von *Aha-Erlebnissen* bei den Teilnehmern des Agenda-Projektes *21-Testhaushalte*. Tendenziell stellen die Beteiligten auch kleinere Veränderungswirkungen fest, während weiter außerhalb stehende Personen eher auf größere Steuerungswirkungen achten.

Damit wird deutlich, dass auch die Erwartungshaltung gegenüber den Veränderungspotenzialen der Lokalen Agenda 21 variiert: Während einige Personen bereits kleine Erfolge bei einzelnen Personen hono-

rieren, liegt bei anderen der Anspruch an größerer Änderungspotenziale gegenüber gesellschaftlichen Tendenzen, wie abnehmendes ehrenamtliches Engagement und abnehmende Bedeutung des Umweltschutzes in der Wertehierarchie der Bürgerinnen und Bürger, bei der Bewertung zu Grunde.

## Übergreifende Zusammenarbeit

Der Erfolg der Agenda 21 hängt unter anderem davon ab, wie die verschiedenen Akteursebenen zusammenarbeiten. Weder die alleinige Fokussierung auf die Verwaltung noch auf die Bürgerbeteiligung reicht aus. So fordern Klie und Roß (2000), dass die Gesamtverantwortung für den Prozess und seine Steuerung von Akteuren der unterschiedlichen Handlungsebenen getragen werden muss, und nennen als Beteiligte die Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Wirtschaft und intermediäre Organisationen. Innerhalb jeder dieser Akteursebenen sind Strukturen zur Vermittlung der Leitgedanken einer nachhaltigen Entwicklung sowie zur Umsetzung der Arbeitsergebnisse erforderlich. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Akteursebenen im Prozessverlauf und insbesondere die Einrichtung von Schnittstellen zwischen den Agenda-Gremien und der Verwaltung bzw. dem Kommunalparlament gelingt. Nur dann ist sichergestellt, dass die Ergebnisse aus dem Agenda-Prozess tatsächlich in die laufende Arbeit der Verwaltung und Politik einfließen. Dazu sind Koordinations- und Lenkungsgremien erforderlich.

## Ablaufschritte

In verschiedenen Veröffentlichungen wird ein Ablauf des Lokalen Agenda 21-Prozesses als idealtypisch skizziert, der sich an einem Controllingkreislauf anlehnt und folgende Ablaufschritte umfasst (z.B. IAW, 2000; ICLEI, 2000; LfU, 1998):

- Konsensbildung über Ziele und Leitbild
- Verabschiedung des Kommunalen Handlungsprogramms (Lokaler Aktionsplan)
- Umsetzung der Maßnahmen
- Erfolgskontrolle.

In der Praxis ist diese idealtypische Abfolge allerdings kaum zu finden. Unterschiedliche Ausgangssituationen bestehen beispielsweise bezogen auf die Akteure, von denen die Impulse für die Lokale Agenda 21 ausgehen. Die Frage, wer den Anstoß für den Prozess gibt, bestimmt auch den weiteren Ablauf und die Organisationsstruktur. Einige Kommunen starten den Prozess mit der Einrichtung von Organisationsstrukturen in einer relativ frühen Phase des Prozesses, andere dagegen mit einzelnen Initiativen und Projekten, aus denen sich die Strukturen entwickeln.

In der Literatur werden darüber hinaus Systematiken vorgestellt, mit denen laufende Agenda-Prozesse typisiert werden sollen. ICLEI (in: BMU/UBA, 1998) unterscheidet beispielsweise auf der Basis empirischer Erhebungen drei Typen von Agenda-Prozessen:

### *Der systematische Weg*

Einige Kommunen sehen in der Lokalen Agenda 21 die Herausforderung, in einem umfassenden Ansatz alle Politikbereiche in die Nachhaltigkeitsdebatte einzubeziehen. Hier steht das Ziel im Vordergrund, einen kommunalen Aktionsplan zu entwickeln. Viele Kommunen wäh-

len aber einen pragmatischeren Weg, indem sie einzelne Sektoren bzw. inhaltliche Themenschwerpunkte, wie Klimaschutz, bearbeiten.

#### *Der strategische Weg*

Manche Kommunen stellen bereits frühzeitig einen Bezug zu Grundsätzen der Stadtentwicklung her oder bauen auf anderen vorhandenen Planungsinstrumenten auf. Die Lokale Agenda 21 dient dabei im Wesentlichen dazu, bestehende Lücken zu schließen.

#### *Der aktionsbezogene Weg*

Viele Kommunen arbeiten zunächst ausschließlich auf der Projekt-ebene, um Erfolge zu erzielen und die Bürgerinnen und Bürger zu einer weiteren Mitarbeit zu motivieren. Die Lokale Agenda 21 bietet damit einen Rahmen für verschiedene Aktivitäten und Initiativen.

Generell erwecken solche Einteilungen der Prozesse den Eindruck, dass sie zielgerichtet verlaufen und die Akteure in den Kommunen sich mehrheitlich für eine dieser Vorgehensweisen entscheiden. In der Praxis hat sich jedoch keine einheitliche Vorgehensweise herausgebildet. Die Kommunen bauen in der Regel auf vorhandenen Ansätzen auf und entwickeln sie im Zuge der Lokalen Agenda 21 weiter. Während die eine Kommune beispielsweise bereits über breite Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in konkreten Planungen verfügt, hat die andere schon wesentliche Teile eines Agenda-Prozesses durch die Aufstellung eines Stadtentwicklungsplans vorzuweisen. In der Praxis ist auch festzustellen, dass vielfach eine nachträgliche Zuordnung bisheriger Aktivitäten unter dem integrierenden Dach der Lokalen Agenda 21 stattfindet. Pleschberger (2000) stellt daher kritisch eine Neigung fest, *frühere Aktivitäten, die aus ganz anderen problem- und politiksektoralen Logiken entstanden sind, nachträglich mit dem Etikett Nachhaltigkeit „aufzuladen“*, und diagnostiziert eine weitgehende Kontinuität statt eines Paradigmenwechsels. Andere Autoren dagegen weisen explizit darauf hin, dass Kommunen Agenda-Prozesse letztendlich auf einer bestehenden Basis beginnen, und empfehlen eine Bestandsaufnahme, um thematische Lücken aufzuzeigen (z.B. ifeu, 1998).

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und Herangehensweisen wird deutlich, dass es eine klare Abfolge von Schritten nicht geben kann: Jede Kommune wird sich daher unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Tatsächlich durchlaufen die Agenda-Prozesse dann verschiedene Phasen. Während ihrer Übergänge ändern sich in der Regel sowohl die Aufgaben der Prozessbeteiligten als auch die Arbeitsstrukturen. Allerdings variieren die Übergänge von Kommune zu Kommune. Eine nachträgliche Unterteilung in Phasen suggeriert daher fälschlicherweise, dass die Übergänge zielgerichtet verlaufen. Dies ist aber in der Regel nicht der Fall. Letztendlich laufen in den Agenda-Prozessen viele Entwicklungen parallel. Der Agenda-Prozess ist damit eine fortlaufende Aufgabe, die auf vielen Ebenen gleichzeitig stattfindet.

#### **Fallbeispiele**

Dies bestätigen auch die Ergebnisse aus den untersuchten Kommunen. In der Regel griffen die Lokalen Agenda 21-Prozesse auf Vorausarbeiten einzelner Gremien oder auf Aktivitäten aus der Kom-

mune zurück. Zum Teil begann man mit Projekten, um dann den Bedarf nach Leitbildern festzustellen, in anderen Kommunen ging man eher zielgruppenspezifisch vor, indem man zunächst in der Verwaltung entsprechende Strukturen einrichtete. Die theoretischen Einteilung erweisen sich damit als idealtypisch, deren Bedeutung in der Schaffung eines Rahmens liegt, aber nicht als Ablauf zu interpretieren ist.

**Themen-schwerpunkte** Das Deutsche Institut für Urbanistik führte in den Jahren 1996, 1997 und 1999 Umfragen unter den Mitgliedsstädten des deutschen Städttages durch. In den Jahren 1997 und 1999 zählten Klimaschutz und Energie zu den wichtigsten Themen, gefolgt vom Verkehr. Im Jahr 1999 verwiesen die Kommunen aber verstärkt auf Programme und Projekte zu den Themen Kinder und Jugendliche, Arbeit und Beschäftigung, Soziales und Frauen. Darüber hinaus wurden auch erstmalig Themen genannt, die im engeren Zusammenhang mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung stehen, wie es im Rahmen des vorliegenden Vorhabens definiert wurde: Dazu zählen vor allem Projekte zum Thema neue Lebensstile und Konsumverhalten.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das Bundesland Hessen in einer Auswertung von Agenda-Prozessen, die mit Landesmitteln gefördert wurden. Hier zeichneten sich folgende Themenschwerpunkte ab:

- Siedlungsentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr
- Ressourcenschutz
- Soziales (Kinder und Jugend, Senioren, Nachbarschaft)
- Landwirtschaft
- Energie- und Klimaschutz.

Interessant ist auch das Ergebnis einer Umfrage in Mecklenburg-Vorpommern: Hier steht das Thema Jugend sogar an erster Stelle bei den Projekten, die im Rahmen der Lokalen Agenda 21 durchgeführt wurden. Verkehr und Energie werden dagegen erst unter der Rubrik *Sonstiges* aufgezählt (Umweltministerium M-V, 2000). Möglicherweise besteht hier ein thematisches Gefälle zwischen den Kommunen im Osten und Westen Deutschlands.

Ein Aspekt, der in seltener Einhelligkeit von verschiedenen Autoren vermisst wird, betrifft die Einbindung der Wirtschaft in die Lokale Agenda 21 und somit die Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft (BMU/UBA, 1999 a; ifeu, 2000; Speicher, 1999; Pleschberger, 2000 u.a.). Speicher (1999) kommt bei einer Auswertung der Aktivitäten mit der Wirtschaft in NRW zu dem Schluss, dass bei den bisherigen Kooperationen zwischen Kommune und Wirtschaft zudem vorwiegend ökologische Themen im Vordergrund stehen. Lediglich vereinzelt gibt es Ansätze, bei denen auch soziale Fragen im Mittelpunkt stehen. Beispiele sind Gesprächsrunden zur Zukunft der Arbeit oder zur sozial zukunftsfähigen Gestaltung der Arbeitswelt in den Ländern des Nordens.

Auch dem Aspekt der globalen Gerechtigkeit bzw. die *Folgenabschätzung unseres Tuns und Entscheidens für die Länder des Südens* (Zimmermann, 1998) wird, verglichen mit der Bedeutung für die Entstehung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung, eine relativ geringe Bedeutung beigemessen (Enquete-Kommission Zukunftsfa-

ges Berlin, 1999; Forum Umwelt und Entwicklung, 2000; Zimmermann, 1998). So kommen auch ICLEI und DIfU in einem Ländervergleich im Auftrag des Umweltbundesamtes zu dem Schluss, dass ein Problem aller untersuchten Länder in der Verknüpfung der örtlichen Kommunalentwicklung mit der globalen Nachhaltigkeit liegt. Deutschland ist dabei nicht ausgenommen (BMU/UBA, 1999 b).

Zusammenfassend fällt auf, dass vor allem Themen, die eine unmittelbare Verbesserung des eigenen Umfeldes zur Folge haben, Gegenstand vieler Lokaler Agenda 21-Prozesse sind. So hat auch eine Befragung von de Haan et al. (1998 b) unter einer Zufallsstichprobe von Bürgerinnen und Bürgern Berlins ergeben, dass Themen, für die sich die Bürger potenziell ein Engagement vorstellen könnten, vorwiegend im Bereich Gesundheit, Wohnumfeldverbesserung und Umweltschutz liegen. Weitere Themen sind Verkehr, Gewalt und Kriminalität sowie Frauenfragen. Vor dem Hintergrund, dass die Motivation vieler Agenda-Aktiven im Wesentlichen von Eigeninteressen gesteuert ist, verwundert dieses Ergebnis nicht (s.a. Unterpunkt *Beteiligung der Öffentlichkeit*). Damit besteht aber die Tendenz, den Fokus allzu sehr auf eine Verbesserung der lokalen Verhältnisse zu richten, ohne den Bezug zum globalen Maßstab des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung herzustellen. Unter anderem kann eine Folge dieser Tendenz eine Vernachlässigung relevanter Themen, zum Beispiel zu Fragen des Konsums, Lebensstils, Ressourcenverbrauchs oder der Verantwortung unseres Handelns für ärmerre Länder, sein.

Dabei liegt aber eine Schwierigkeit auch in der Operationalisierung des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung für die Handlungsebene Kommune. Generell beschreibt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung komplexe Zusammenhänge zwischen verschiedenen Bereichen des Lebens. Die Operationalisierung für die kommunale Ebene wird aber vor allem durch die Tatsache erschwert, dass die nachhaltige Entwicklung eine Vision im globalen Kontext beschreibt, von dem die Städte und Gemeinden nur einen Teil darstellen. Eine nachhaltige Kommune kann es nicht geben – sie kann immer nur einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der Welt liefern.

### **Fallbeispiele**

Eine weitere These des Vorhabens ging davon aus, dass die Agenda-Prozesse aufgrund des Lokalbezugs und der starken Betonung der Bürgerinteressen vorwiegend Aspekte betrachten, die dem Gemeinwohl und den Eigeninteressen der kommunalen Öffentlichkeit dienen. Aus diesem Grund befasste sich ein Fragenkomplex mit der grundsätzlichen Frage, inwieweit eine Diskussion des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in den untersuchten Städten und Gemeinden überhaupt stattfand.

- Nur wenige Kommunen befassten sich im Prozessverlauf gar nicht mit dem übergeordneten Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. So gab ein Interviewpartner selbstkritisch an, man habe sich *die Ziele rausgesucht, die für die Gemeinde wichtig waren*. In zwei weiteren Kommunen schien dagegen die Meinung vorzuherrschen, dass man ohnehin implizit weiß, was *nachhaltig* ist. Darauf weist beispielhaft eine Antwort, die besagte, dass eine Auseinandersetzung mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung primär in Abgrenzung zu andern *nicht-nachhaltigen* Arbeitsbereichen, wie Ver-

kehrsplanung, stattfinde. Ähnlich äußerte sich ein Interviewpartner aus einer anderen Gemeinde: Auch hier habe keine direkte Auseinandersetzung mit den Ideen einer nachhaltigen Entwicklung stattgefunden, *eher gebe es in den Arbeitskreisen eine schweigende Toleranz bzw. Akzeptanz gegenüber dem Leitbild.*

- In zwei Kommunen hatte man sich lediglich *in Ansätzen* mit dem Leitbild befasst, und in einem weiterem Fall verwies der Interviewpartner auf die Berater, die im Prozessverlauf eine zu starke Fokussierung auf lokale Themen kritisierten bzw. den Bezug zur der Nachhaltigkeit anmahnten. Die Berater achteten dann auch später darauf, dass in der Abschlussdokumentation das entsprechende Wording genutzt und relevante Themen der Nachhaltigkeitsdiskussion aufgegriffen wurden.
- In den meisten der untersuchten Städte und Gemeinden setzte man sich jedoch mit dem übergeordneten Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung, wie es in der Agenda 21 oder im Brundtland-Bericht niedergelegt ist, auseinander. Meist fand die Diskussion im Zuge der Erarbeitung von Leitlinien oder Indikatoren für eine nachhaltige kommunale Entwicklung statt.
- In der Regel war die Auseinandersetzung jedoch auf die koordinierenden Agenda-Gremien begrenzt. So erarbeitete auch die Stadt Lübeck Leitlinien für eine nachhaltige kommunale Entwicklung im Kernteam und der Koordinationsgruppe. Von einer breiten Diskussion sah man aber bewusst ab, um die Akteure aus Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit nicht zu überfordern oder zu demotivieren. Auch in Nürnberg liegt ein Leitbild vor, doch ist es nach Ansicht eines Interviewpartners aus der Verwaltung noch nicht gelungen, den Gedanken der Nachhaltigkeit in die Öffentlichkeit zu tragen. Lediglich Einzelaspekte konnten transportiert werden. Eine andere Kommune erwähnten ungefragt, dass insbesondere der Rat, obwohl ein Leitbild vorlag und beschlossen war, bislang keine Diskussionen über die Implikationen des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung für ihre Gemeinde geführt hatte.

Hier liegt ein offensichtliches Dilemma: Einerseits wird es als Notwendigkeit anerkannt, theoretische Diskussionen über das abstrakte Leitbild zu vermeiden. Dies führt aber andererseits dazu, dass die ursprünglichen Leitideen in den Agenda-Prozessen nicht vermittelt werden können. Vielmehr besteht die Tendenz, dass das Leitbild, wie es ein Interviewpartner formuliert, in der Politik zwar zunehmend häufiger, damit letztlich aber als inhaltsleeres Schlagwort verwendet wird.

Ein weiterer Fragenblock der Interviews befasste sich mit den *thema-tischen Aspekten*, die in den Agenda-Prozessen behandelt werden. Hintergrund ist die These, dass eine Operationalisierung des globalen Leitbildes auf kommunale Ebene mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist, da für die zentralen Themen, wie Verringerung des Ressourcenverbrauchs durch veränderte Konsumstrukturen sowie entwicklungspolitische Ziele, nicht nur vergleichsweise geringe Handlungsspielräume bestehen, sondern das Interesse an diesen Themen in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit schwierig zu wecken ist. Naheliegender sind, nicht nur im wörtlichen Sinn, Themen im Zusammenhang mit dem unmittelbaren Lebensumfeld.

Die Antworten auf diesen Fragenkomplex sind jedoch nur begrenzt aussagefähig, da dies zunächst das selbe Verständnis des Nachhal-

tigkeitsleitbildes voraussetzt. Für die meisten Interviewpartner bedeutete *Nachhaltigkeit* die Berücksichtigung ökonomischer und sozialer Aspekte neben den ökologischen. Einen Bezug zu globalen Problemen sahen die meisten Kommunen über Arbeitskreise und Projekte zu den Themen Energie und Klimaschutz gewährleistet. Unter anderem verwies man auf Aktivitäten im Rahmen des Klimabündnisses.

Generell kann aber festgehalten werden, dass die Ziele Ressourcenschutz und Änderung des Konsumverhaltens in den meisten Agenda-Prozessen aufgegriffen, auch wenn diese Aspekte nicht in allen Kommunen im Vordergrund stehen. Neben Energie- und Klimaschutzaktivitäten wurden Projekte oder Arbeitskreise zu Themen wie 21-Testhaushalte, Regionalkaufhäuser oder Tauschbörsen genannt.

Schwierig gestaltet sich die Einbeziehung von Fragen der globalen Gerechtigkeit. In insgesamt fünf Kommunen spielten diese Aspekte nach Aussage der Interviewpartner keinerlei Rolle in den Agenda-Prozessen, in zwei weiteren nur eine geringe. Zwei Interviewpartner verweisen außerdem auf bestehende Strukturen, wie Dritte-Welt-Arbeitskreise bzw. ein Eine-Welt-Haus, die dieses Thema in der Stadt oder Gemeinde ohnehin abdecken.

Insgesamt gaben fünf Kommunen an, dass sie sich vorwiegend mit lokalen und regionalen Aspekten beschäftigen, zwei Interviewpartner problematisierten die Schwierigkeiten, die globale Dimension des Leitbildes zu vermitteln, und ein Interviewpartner bezweifelte generell, dass das Leitbild für die kommunale Ebene zu konkretisieren ist.

Bestätigt wird die These, dass zentrale Themen der nachhaltige Entwicklung, wie sie in dem *Anforderungsprofil Nachhaltigkeit* (s. Kapitel 3.2) formuliert wurden, nicht abgedeckt werden, zudem durch die Untersuchungsergebnisse zu dem Instrument Indikatoren (s. Kapitel 4.4.1).

## Anstöße zu Veränderungsprozessen

In der Regel führen Agenda-Prozesse zu Veränderungen der Aufbauorganisation, indem nach der Anfangsphase Zuständigkeiten für die Betreuung und Fortführung der Prozesse eingerichtet werden. De Haan et al. (1998 b) unterscheiden auf der Grundlage von Interviews in Agenda-Initiativen aus sechs Berliner Bezirken vier Organisationsmodelle bei Agenda-Prozessen:

### Veränderung der Aufbauorganisation

Beim *Kooperationsmodell* sind die Verantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren breit gestreut. Merkmale sind flache Hierarchien und Einbeziehung möglichst vieler Personen.

Das *Initiationsmodell* ist hierarchisch organisiert: Eine kleine Kerngruppe gibt Leitlinien vor, die von den Mitakteuren und Multiplikatoren weitergetragen und umgesetzt werden. Wesentliche Merkmale sind klare Strukturen und Verantwortlichkeiten und ein eher zielorientiertes Denken.

Im *Verwaltungsmodell* werden Rahmen geschaffen und Ressourcen bereitgestellt, die Ideen und Visionen werden von den übrigen Agenda-Aktiven entwickelt.

Innerhalb des *Netzwerkmodells* werden eher lose Verbünde gepflegt. Die Akteure kommen meist spontan und zweckgebunden zusammen, und es finden häufig Neustrukturierungen statt.

In den meisten Städten und Gemeinden übernimmt aber inzwischen die Verwaltung die koordinierende Funktion. Die Lokale Agenda 21 führt daher in der Regel zu Veränderungen bei der Aufbauorganisation der Verwaltung (s.a. Unterpunkt: Beteiligung der Verwaltung). Darüber hinaus werden in vielen Kommunen im Zuge der Agenda-Prozesse recht komplexe Organisationsmodelle aufgestellt, die möglichst alle Ebenen der beteiligten Agenda-Aktiven abdecken: Die relevanten Akteure aus der Öffentlichkeit sollen darin idealerweise ebenso eingebunden werden wie die Verwaltung und der Gemeinderat. Aber nicht nur zwischen den verschiedenen Akteursebenen, auch zwischen den verschiedenen Ressorts innerhalb der Verwaltung bzw. des Kommunalparlaments ist für einen ressortübergreifenden Austausch zu sorgen. Ein Beteiligter des Agenda-Prozesses in München sieht in der Komplexität der Organisationsstrukturen den *Ausdruck für checks und balances, die die Leute brauchten, um sich darin zu finden*.

Mit fortschreitendem Agenda-Prozess vereinfachten sich die Strukturen jedoch teilweise wieder (CAF/Agenda-Transfer, 2000 a; ifeu, 2000). Vor allem bei einer stärkeren professionellen Unterstützung durch die Verwaltung können sich einige Organisationsstrukturen aber auch wieder auflösen.

#### **Veränderung der Zusammenarbeit**

Viele Autoren weisen auf eine veränderte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren, vor allem zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit, aber auch zwischen Verwaltung und Kommunalparlament, hin (s.a. Stichwort: *Beteiligung des Kommunalparlaments* und *Beteiligung der Öffentlichkeit*). Standardmäßig anzuwendende Beteiligungsverfahren gibt es im Rahmen der Lokalen Agenda 21-Prozesse nicht, die Bandbreite reicht von Bürgerversammlungen bis zu Zukunftswerkstätten (s. Tabelle 4). Ein häufig anzutreffendes Modell ist die Bildung von Foren und Arbeitsgruppen, die zu bestimmten Themenschwerpunkten arbeiten. Im Idealfall sind in diesen Arbeitsgruppen auch Mitarbeiter der Verwaltung sowie Vertreter der Ratsfraktionen eingebunden. Eine neue Qualität der Zusammenarbeit ergibt sich auch durch die koordinierenden Agenda-Gremien, in denen sich Mitglieder der Fraktionen, der Arbeitsgruppen und der Verwaltung verständigen. Diese Foren können wichtige Schnittstellen darstellen, um die Ergebnisse aus dem Agenda-Prozess aufzubereiten und in die Arbeit der Verwaltungen und der Kommunalparlamente aufzunehmen. Ein solcher Rahmen bietet jenseits der Polarisierungen in den Kommunalparlamenten eher die Möglichkeit einer konstruktiven Diskussion und stellt darüber hinaus einen Ansatz dar, um möglichen Konkurrenzen zwischen Parlament und Agenda-Gremien rechtzeitig zu begegnen. Die Arbeit in derartigen Gremien bedarf aber einer guten organisatorischen Vorbereitung und zielgerichteten Prozesssteuerung, um ihrer Funktion gerecht zu werden.

Auch verwaltungsintern können sich neue Formen der Zusammenarbeit ergeben, wenn querschnittsorientierte Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Einige Arbeitsgruppen werden allerdings nur vorübergehend und mit zeitlich eingrenzbaren Aufgaben eingerichtet und nach Erledigung der Aufgaben wieder aufgelöst.

In vielen Lokalen Agenda 21-Prozessen werden Methoden der Moderation, Teamführung oder Projekt- und Prozessorganisation (s.a. Stiftung Mitarbeit, 1998) eingesetzt und einzelne Teilnehmer in diesem Bereich aus- und weitergebildet. Damit werden neue Schlüsselqualifikationen ausgebildet, die eine Professionalisierung der Zusammenarbeit ermöglichen.

Weiterbildung/  
Qualifizierung

## Steuerungswirkung

Die Entwicklung von Leitlinien oder einer Programmatik könnten dazu beitragen, die inhaltliche Richtung der Agenda-Prozesse zu steuern und wird daher in vielen Kommune als wichtiger Grundstein für die Lokale Agenda 21 gesehen. Allerdings zeigt die Praxis immer wieder, dass für die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger operative Vorgehensweisen notwendig sind. Strategische Diskussionen dagegen lähmen die Prozesse. Übereinstimmend werden daher in der Fachdiskussion konkrete Projekte als zwingend erforderlich angesehen, um die Motivation der Akteure fortdauernd zu sichern (Bogumil und Vogel, 1999; Gehrlein und Stärk, 2000; ifeu, 2000; Rösler, 2000 u.a.). Oft scheint aber der Eindruck zu bestehen, dass die Lokale Agenda 21 eine Ansammlung von Einzelprojekten ist. Eine Umfrage des ifeu-Instituts unter sechs Kommunen in Baden-Württemberg weist jedoch darauf hin, dass die Projektorientierung in den Kommunen einer programmatischen Ausrichtung in den Kommunen am Agenda-Prozess nicht entgegensteht. Alle Interviewpartner sahen in den Projekten eine gute Möglichkeit, in überschaubarem Zeitrahmen auch vorzeigbare Erfolge zu erzielen und die Beteiligten weiter zu motivieren. Im weiteren Verlauf der Prozesse entsteht aber bei einigen Akteuren offensichtlich der Bedarf nach übergeordneten Leitlinien. Alle befragten Kommunalvertreter wiesen darauf hin, dass es notwendig ist, den Bezug der Projektarbeit zu den Leitideen der nachhaltigen Entwicklung herzustellen. Die Auswertung kommt daher zum Schluss, dass die Kritik an der Projektorientierung der Agenda-Prozesse oft vernachlässigt, dass der Weg zum Ziel längere Zeit in Anspruch nimmt - und auch nehmen muss, wenn er auf Motivation und Bewusstseinsprozesse in der Kommune setzt.

Leitlinien/  
Programmatik

Wie die Leitbildentwicklung aus der Projektarbeit folgen kann, zeigen beispielhaft die Fallbeispiele Friedrichshafen und Öhringen: In beiden Fällen geht man gleichermaßen *von oben* und *von unten* vor: *Von oben*, indem man ein Raster für die Leitlinien entwickelt, *von unten*, indem man Leitlinien, die themenbezogen in den Arbeitsgruppen entstanden, in dieses Raster integriert (ifeu, 2000). Ein weiteres Beispiel ist die Stadt Rheinfelden: Durch professionelle Moderation und öffentlich geförderte fachwissenschaftliche Begleitforschung (Heimer, 2000) wird unter anderem darauf hingewirkt, dass prozessbegleitend immer wieder der Bezug zur nachhaltigen Entwicklung hergestellt wird. Der Aufstellung eines Leitbildes im Rahmen der Lokalen Agenda 21 beider Rheinfelden (diesseits und jenseits der Grenze) folgte beispielsweise eine Veranstaltung über Indikatorenkonzepte. Zusätzlich wurde ein Projektbewertungsschema entwickelt, das dem Abgleich der Projektziele mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung dient.

Auch die dritte Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU, 1999) zeigt, dass die Kommunen bestrebt sind, Leitlinien zu ent-

wickeln: Immerhin etwa 50 Prozent der Befragten haben bereits Leitbilder vorbereitet, weitere 27 Prozent sogar schon verabschiedet. Lediglich 21 Prozent halten ihre Entwicklung nicht für erforderlich.

### Fallbeispiele

Ausgehend von der These, dass programmatische Ansätze eine Steuerungswirkung der Lokalen Agenda 21, im Gegensatz zu Projekten, eher unterstützen können, befasste sich ein Fragenblock der Befragung mit dem Thema *Projektorientierung versus Programmatik*.

- Dabei zeigte sich, dass von den untersuchten Kommunen lediglich fünf explizit auf die Durchführung von Projekten setzten. Doch auch hier, so zeigte die Befragung, entstand im fortschreitendem Prozessstadium der Bedarf nach übergeordneten programmatischen Festlegungen in Form eines Leitbildes oder Nachhaltigkeitszielen bzw. –indikatoren:
- In einer Kommune wurde die Situation zum Zeitpunkt der Befragung wie folgt beschrieben: Die Fachforen arbeiten selbstorganisiert an ihren jeweiligen Themen; dabei spielen häufig gruppendynamische Prozesse eine große Rolle. Dies hatte zur Folge, dass der Prozess „ausgefranst“ ist, d.h. ohne gemeinsame Zielrichtung arbeitet und sich wichtige kommunale Akteure zurückgezogen haben. ... In der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren könnte eine Chance liegen, den Prozess zielorientierter zu gestalten und die Leitbilddiskussion neu zu führen.
- In einer der untersuchten Großstädte sprachen sich die Interviewpartner sehr überzeugt für eine projektorientierte Vorgehensweise aus. Trotzdem wurde auch hier deutlich, dass die Dezentralisierung der Themen und Inhalte einer starken zentralen Steuerung bedarf. Entsprechend sah das Agenda-Büro seine Aufgabe darin, einzugreifen, wenn Defizite aufgedeckt wurden. So ergriffen die Mitarbeiter beispielsweise die Initiative zur Gründung eines Arbeitskreises zu soziale Themen, um diese Aspekte im Prozess zu stärken. Interessant erwies sich hier auch die Einschätzung eines Verwaltungsmitarbeiters in leitender Funktion: Im Verlauf des Interviews äußerte er mehrfach große Skepsis gegenüber der Veränderungswirkung der verschiedenen Reformprozesse – ob Lokale Agenda 21 oder Verwaltungsreform. Trotz seines gleichzeitig entschiedenen Eintritts für einen projektorientierten Ansatz befürwortete er aber *langfristige Festlegungen* als hilfreicher Ansatz, um *die politischen Akteure zu nachhaltigem Verhalten zu motivieren*. Allerdings, so schränkte er ein, sei dazu aber *ein nuanciertes und strategisch geschicktes Vorgehen und langjährige Verwaltungserfahrung erforderlich*.

Mit insgesamt elf Kommunen nahm der Großteil der befragten Kommunen den Auftrag aus Kapitel 28 der Agenda 21 jedoch wörtlich. In der Regel lag ein Handlungsprogramm als Entwurf oder als verabschiedetes Dokument vor.

### Verbindlichkeit

Liegt ein Leitbild vor, tritt oft die Frage auf, welche Rolle solche allgemeinen Handlungsgrundsätze in den Entscheidungsabläufen einer Kommune spielen können. Denn im Einzelfall wird voraussichtlich nach wie vor nach den jeweiligen Interessenslagen entschieden. Daraus ging eine Evaluierung des ifeu-Instituts (2000) auch der Frage nach den Erfahrungen mit den Handlungsgrundsätzen und Program-

men nach. Generell sahen alle Interviewpartner die Leitlinien als sinnvolle Instrumente an, auch wenn man sich zum Teil darüber bewusst war, dass sie konkrete Entscheidungen nur bedingt beeinflussen. Ob die Leitlinien eine Planungs- und Steuerungsfunktion im Sinne eines Controllings übernehmen können, ist jedoch zu bezweifeln. Ihre Funktion wird voraussichtlich eher auf einer weicheren Ebene liegen: So sahen auch die befragten Kommunalvertreter die Aufgabe der Leitlinien darin, eine Argumentationsbasis in der politischen Diskussion zu bieten und das Nachdenken in übergeordneten Zusammenhängen zu fördern - oder, wie es ein Interviewpartner aus Friedrichshafen ausdrückte, *ein schlechtes Gewissen zu erzeugen*.

### Fallbeispiele

Auch in den untersuchten Fallbeispielen zeigte sich, dass mit der Verabschiedung des Programms zwar ein wichtiger, aber doch nur ein erster Schritt getan ist:

- In einigen Kommunen hatten die Handlungsprogramme keine oder nur geringe Bedeutung für den Rat. Die Politik stufte konkrete Projekte als wichtiger ein.
- In einem Fall lehnte der Rat die Verabschiedung des Handlungsprogramms sogar ab. Aus Sicht der Verwaltung lag der Grund für diese reservierte Haltung in der Furcht vor Machtverlusten in den Reihen der Kommunalpolitiker.
- In einer weiteren Kommune führte ein Bürgermeisterwechsel zu einer Änderung der Prozessausrichtung: Die neue Stadtspitze forderte eine stärkere Beschäftigung mit Projekten statt mit programmatischen Festlegungen.
- In einer Großstadt, in der bereits neben einem Handlungsprogramm auch Leitlinien und Indikatoren in Abstimmung mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet waren, führte ein Dezernentenwechsel zu einem verstärkten Druck in Richtung Projektarbeit.

Einzelne Antworten geben aber auch Hinweise auf erste Optimierungspotenziale: So wurde in einer Kommune als Grund für die geringe Akzeptanz des Handlungsprogramms aufgeführt, dass sich viele Adressaten für die Maßnahmen außerhalb von Verwaltung und Rat finden. Damit besteht für die kommunalen Akteure keine Handlungsansatz. Dass die Handlungsprogramme im Einzelfall stringenter und zielgerichteter gestaltet werden können, löst jedoch nicht das grundsätzliche Dilemma, dass sie erst eine Bedeutung in der Kommune erlangen können, wenn sie von der Politik getragen werden.

- Eine zentrale Ausgangfrage des Projektes lag darin, in wie weit die Lokale Agenda 21 eine *Steuerungsfunktion* in der Kommune übernehmen kann. Die Antwort aus der derzeitigen Praxis ist eindeutig: Diejenigen Vertreter aus Kommunen, in denen sich die Handlungsprogramme oder Leitlinien zum Zeitpunkt der Befragung gerade erst in der Konsultationsphase befanden oder erst kurze Zeit vorher verabschiedet wurden, äußerten tendenziell noch große Hoffnung auf eine Steuerungswirkung.
- Aus Kommunen, in denen der Prozess bereits längere Zeit lief, war nur ein Interviewpartner von einer Steuerungswirkung überzeugt: *Die inhaltliche Ausrichtung des Prozesses der "Umweltgerechten Stadt Güstrow" übernahm auf jeden Fall Steuerungs-*

*funktionen. Konzeptionell wurde aus Sicht der Verwaltung sehr gute Arbeit geleistet, aber – so schränkte der Interviewpartner ein – es fehlten noch Umsetzungsstrategien.*

- Alle übrigen Interviewpartnern – sowohl aus der Verwaltung als auch aus der Politik – sprachen der Lokalen Agenda 21 dagegen eine Steuerungsfunktion ab. Die Gründe, die dazu genannt werden, waren vielfältig. Eindeutig dominiert jedoch die Einschätzung, dass die Unterstützung im Rat und in der Verwaltung fehle. In engem Zusammenhang mit diesem Argument steht ein weiterer Grund: die zu geringe finanzielle Ausstattung.

Die folgenden Auszüge aus den Interviewprotokollen dokumentieren Antworten auf die Frage *Übernimmt die Lokale Agenda 21 eine Steuerungsfunktion für die kommunale Entwicklung? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?* und geben einen Einblick in die derzeitigen Stimmungen in den Kommunen.

In einer Kommune unterschieden sich die Einschätzungen zwischen dem Agenda-Beauftragten und dem für Umweltschutz zuständigen Verwaltungsvertreters deutlich:

- Der Agenda-Beauftragte sah in der Lokalen Agenda 21 *ein Zünglein an der Waage*. Inzwischen etabliere es sich zunehmend, sich in der politischen Argumentation auf die Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung zu beziehen. Auch wird verstärkt die Position der Lokalen Agenda 21 zu einzelnen Themen und Fragen eingefordert.
- Der für Umweltschutz zuständige Verwaltungsvertreter dagegen sprach der Lokale Agenda 21 eine Steuerungsfunktion ab. Für viele Politiker habe die Lokale Agenda 21 eher eine Alibifunktion. Man könne auf das Umweltreferat verweisen, dass *für diese Dinge zuständig ist*. Der Grundgedanke der nachhaltigen Entwicklung sei bisher nicht in den Planungen und Vorhaben der Verwaltungsarbeit integriert, und in der Politik werde der Begriff zwar zunehmend häufiger aufgegriffen, aber oft missverständlich und missbräuchlich verwendet.

Ein weiteres Fallbeispiel illustriert anschaulich die Schwierigkeiten in einem Prozess, der von ambitionierten Zielen der zuständigen Mitarbeiter im Agenda-Büro gekennzeichnet ist:

*Bislang übernahm die Lokale Agenda 21 aus Sicht des Agenda-Büros keine Steuerungsfunktion in der Kommune, obwohl verschiedene Steuerungsinstrumente - Aktionsprogramm, Indikatoren sowie eine Bewertungsmatrix für Vorhaben, Projekten und Beschlüssen - erarbeitet wurden.*

*Einen wesentlichen Grund dafür sah man in der unzureichenden Unterstützung durch die Verwaltungsspitze. Bislang war die Lokale Agenda 21 als ein Projekt organisiert und damit bis Ende des Jahres 2001 zeitlich befristet. Zum Zeitpunkt der Befragung (Sommer 2001) war offen, wie die Fortführung sichergestellt werden sollte und ob es eine Zuständigkeit geben werde, um die Umsetzung des Aktionsprogramms sowie die Konformität des Verwaltungshandelns mit den Zielen der Lokalen Agenda 21 regelmäßig zu überprüfen. Dies sei eine wichtige Voraussetzung, um eine Steuerungswirkung zu entfalten. Erschwert wurde der Prozess durch den Wechsel des Bürgermeisters. Der neue Amtsinhaber nahm sich des Themas zwar inzwi-*

*schen verstärkt an, doch war noch nicht absehbar, welche Bedeutung der Prozess erhalten werde. Extreme finanzielle Engpässe durch einen hochverschuldeten Haushalt und mangelnde Unterstützung in der Politik und der Verwaltungsspitze ließen Zweifel offen, ob das Projekt institutionalisiert werde. Ein Ausstieg aus der Lokalen Agenda 21 erwartete man zwar nicht, da er auch über die Stadtgrenzen hinaus imageschädigend wäre. Zudem würde der Zugang zu Fördermitteln erschwert. Möglicherweise, so befürchtete man im Agenda-Büro, ließe man die Lokale Agenda 21 jedoch lediglich auf einem Minimalniveau mit Alibicharakter weiterführen.*

*Unabhängig von den aktuellen Unsicherheiten im Prozess zweifelte man aber auch generell daran, dass die Lokale Agenda 21 eine längerfristige Steuerungsfunktion übernehmen kann. Vielmehr vermutete man eine grundlegende Sperrre bei Politik und Verwaltung gegenüber größerer Transparenz und Verbindlichkeit.*

Im Rahmen des Expertengesprächs, in dem die Ergebnisse aus der Interviewphase des Vorhabens vorgestellt wurden, kamen die anwesenden Vertreter aus Kommunen, Wissenschaft und Agenda-Büros der Länder zum Schluss, dass der Lokalen Agenda 21 eher Prozess- als ein Steuerungscharakter<sup>1</sup> zukommt. Die Erwartungen, die mit dem Begriff der Steuerung verbunden sind, so das Fazit der Teilnehmer des Expertengesprächs, sind jedoch auch hoch: Umweltschutz und Nachhaltigkeitsziele können nur soweit eine steuernde Wirkung entfalten, wie sie von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden. Erst dann können sie in Verwaltung und Politik eine vorrangige Rolle erhalten. Instrumente, wie die Lokale Agenda 21, können aber dazu beitragen, die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien in der Öffentlichkeit, der kommunalen Verwaltung und der Politik zu stärken. Damit entfalten sie in gewissem Maße eine steuernde Wirkung, indem sie einen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Vor allem in den kleineren Kommunen übernehme das Instrument jedoch die Funktion, Lernprozesse und Veränderungen bei vielen Beteiligten auszulösen. Die Vertreter der kleineren Städte und Gemeinden berichteten, dass die Entwicklung in ihren Kommunen durch verschiedene, zeitlich parallel laufenden Prozesse gekennzeichnet ist, und sahen Chancen für allmähliche Veränderungen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung.

In der einschlägigen Literatur besteht weitgehend Einigkeit, dass die Lokale Agenda 21 in der Öffentlichkeit nach wie vor eine geringe Bedeutung hat. Eine Vielzahl unterschiedlichster Gründe wird dafür verantwortlich gezeichnet. Die Städte und Gemeinden selbst nennen, befragt nach Hemmnissen für Einführung, Entwicklung und Umsetzung

#### **Hemmnisse**

<sup>1</sup> s. S. 20: Eine Steuerungswirkung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist gegeben, wenn Nachhaltigkeitsziele auf strategischer Ebene sowohl in Politik als auch Verwaltung eine maßgebliche, richtungsweisende Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen und auf operativer Ebene in Plänen, Vorhaben sowie Einzelentscheidungen verankert werden. Wichtige Voraussetzungen für eine Steuerungswirkung sind die Verbindlichkeit der Beschlüsse sowie Zielsetzungen und Erfolgskontrollen bezogen auf die Integration in konkrete Maßnahmen sowie eine Anpassung der Maßnahmenplanungen an Zielabweichungen.

zung der Lokalen Agenda 21, an erster Stelle das Fehlen von Finanzmitteln oder Personal zur Durchführung (Rösler, 2000). Darüber hinaus sehen sie die Gründe in folgenden weiteren Aspekten:

- Andere Prioritäten in der kommunalen Politik
- Mangelndes Interesse an der Privatwirtschaft
- Mangelndes Interesse in der Bevölkerung
- Informationsdefizite
- Mangelndes Interesse in der Verwaltung
- Mangelndes Interesse gesellschaftlicher Gruppen.

Die Münchener Projektgruppe für Sozialforschung (MPS, 2000) unterscheidet zwischen Hemmnissen aus Sicht der Agenda-Beteiligten und strukturellen Hemmnissen. Aus Sicht der Agenda-Beteiligten ergeben sich folgende Probleme:

- Mangelnde politische Unterstützung
- Vernetzungsdefizite. Die Lokale Agenda 21 stellt oft ein einseitiges Verwaltungsprojekt oder bürgerschaftliche Initiative dar
- Partizipationsdefizite bzw. unzureichendes Partizipationsmanagement
- Konkurrenz zu etablierten politischen Gremien
- verlangsamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse durch Einbindung der Bürger
- Lähmung durch kontroverse Debatten über Strategien und Ziele.

Darüber hinaus erschweren einige strukturelle Voraussetzungen die Einführung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21:

- Mangelnde Übereinstimmung zwischen den Werten, die dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu Grunde liegen und den Bedürfnissen der Einzelnen
- Schwierige Vermittelbarkeit des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung und des Begriffs Agenda
- Begrenzende politisch-rechtliche Rahmenbedingungen bzw. mangelnder Handlungsspielraum der Kommunen
- Angespannte Finanzlage der Kommunen
- Effizienzdenken durch moderne Managementkonzepte in der Verwaltung
- Etablierte Routinen im Verwaltungshandeln, insbesondere geprägt durch Selbstbilder eines *hoheitlichen Verwaltungshandels*
- Bestehende politische Kultur. So erfordern die kurzen Wahlzyklen die Orientierung an kurzfristigen, parteipolitischen Themen und ihre medienwirksame Inszenierung. Gleichzeitig wird bei Stadt- und Gemeinderäten eine Abwehr gegenüber partizipativen direktdemokratischen Planungen und Entscheidungen und aufgrund des geringen Interesses der Bürgerinnen und

Bürger an aktiver Beteiligung ein Trend zur *Zuschauer-demokratie* konstatiert.

- Festgefügte kommunale Machtstrukturen. Dieser Aspekt zielt auf eine mögliche Verflechtung einflussreicher kommunaler Akteure, die Änderungen im Machtgefüge als Bedrohung ansehen können.

In einem ähnlichen Spektrum bewegen sich die Faktoren, die das Bundesland Hessen bei der Auswertung der durch Landesmittel geförderten Agenda-Prozesse als einschränkend identifizierte. Neben einer mangelnden Unterstützung der Verwaltungsspitze und gerinem Interesse bei Politik und Bevölkerung wurde eine Unsicherheit im Umgang mit den erzielten Ergebnissen festgestellt. Außerdem wurde das traditionelle Rollenverständnis der Verwaltung als Hindernis für eine direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger erkannt. Zusätzlich erwies sich auch hier die schwierige Vermittelbarkeit der Ziele und Inhalte der Agenda 21 als Hemmnis.

Die schwierige Vermittelbarkeit der Agenda-Gedanken wird immer wieder beklagt. Das DIfU (1999) weist auf die zusätzliche Verwirrung durch die Ähnlichkeit der Begriffe Agenda 21 und der umstrittenen Agenda 2000 hin. Um den Begriff konkreter zu fassen, wurden bereits zahlreiche Versuche unternommen, das Leitbild in Form von Checklisten oder Indikatorenansätze zu konkretisieren. Allerdings sind diesen Versuchen Grenzen gesetzt, da sich das Leitbild nicht auf eine Liste eindeutiger Handlungsanweisungen reduzieren lässt. In der Praxis der Agenda-Prozesse besteht aber die Tendenz, einfache Konzepte einzufordern. Obwohl dieses Anliegen verständlich ist, ist es aber letztendlich weder sinnvoll noch erfüllbar, denn das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung betrifft komplexe Zusammenhänge und bedarf längerfristiger Lern- und Denkprozesse. Durch eine Beschränkung auf einfach vermittelbare und opportune Themen entsteht die *Gefahr einer Trivialisierung der Prozesse* (Pleschberger, 2000).

Einige weitere mögliche Hemmfaktoren führt Born (1999 a) unter dem Stichwort *politische „Großwetterlage“* an: Neben allgemeinen politischen Rahmenbedingungen zählt er dazu vor allem die abnehmende Bedeutung umwelt- und entwicklungspolitischer Themen bei gleichzeitigem Vorrang von arbeitsmarktlichen Problemen. Gründe sieht er in der Strukturkrise traditioneller Schlüsselindustrien und einer wachsenden sozialen Verunsicherung. Die Bedeutung von Staat und Politik hebt auch Schmitz (1998) hervor. Die Chancen von Veränderungen durch Bewusstseinsbildung und Freiwilligkeit im Rahmen von Agenda-Prozessen einen Weg in eine Zukunftsfähigkeit zu finden, sieht er als begrenzt an, und betont, dass die Städte nicht nachholen können, was der Staat als rahmensexzende Ebene versäumt. Vielfach werden aber sehr hohe Erwartungen an die Veränderungseffekte der Agenda-Prozesse gerichtet. Darin sieht Born (1999 a) weitere Hemmfaktoren für die Lokale Agenda 21: *hochgesteckte Ziele und frustrierte Erwartungen* aufgrund *leerer Versprechungen* können die Lokalen Agenda 21-Prozesse ebenfalls blockieren.

Der ausführlichen Liste von Hemmnissen stehen aber auch eine Reihe von Chancen durch die Lokale Agenda 21 gegenüber. Vorrangig **Chancen** wird dabei das verbesserte Kommunikations- und Kooperationsklima in den Kommunen hervorgehoben. So kommt das Bundesland Hes-

sen (HMULF, 2000) zum Schluss, dass eine Vernetzung zwischen verschiedenen Akteursgruppen, die bislang keine Berührungspunkte miteinander hatten, stattfindet. Als Beispiele werden Kooperationen zwischen Landwirten und Naturschützern oder auch der lokalen Wirtschaft und sozial engagierten Gruppen genannt. Zusätzlich konnte der Dialog mit den Bürgern, der bei einzelnen Vorhaben oder durch die Einführung neuer Steuerungsmodelle in den Städten und Gemeinden bereits praktiziert wurde, durch den Agenda-Prozess intensiviert werden. Gleichzeitig stieg die Identifikation der Prozessbeteiligten mit der Stadt bzw. Gemeinde. Auch das DIfU zählt als einen der wichtigsten Erfolge die Tatsache, dass fast 70 Prozent der befragten Städte und Gemeinden angeben, neue Kooperationspartner gewonnen zu haben. Diskussionen finden außerdem nicht mehr linear in Richtung Politik, sondern zunehmend mehr auch untereinander statt (Rösler, 2000). Schmidt (2000) stellt daher auch einen Zugewinn an Beteiligung und Macht, insbesondere für die Umweltverbände, fest. Weitere Erfolge liegen in einer allgemeinen Belebung des gesellschaftlichen, gemeinwohlorientierten Miteinanders in den Kommunen. Insgesamt scheint die Lokale Agenda 21 eine Stärkung der Zivilgesellschaft zu bewirken.

### Fallbeispiele

Auch die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Lokale Agenda 21 – selbst wenn ihr eine Steuerungsfunktion abgesprochen wurde, in den meisten Beispielstädten und –gemeinden eine Bereicherung darstellt:

Der Idee einer Steuerungsfunktion kommen die Antworten aus zwei Kommunen am nächsten, die ihr den Verdienst zusprachen, dass *erstmalig qualitative Vorstellungen und Kriterien für Kommunalentwicklung entstanden* (Groß-Umstadt) bzw. eine *Perspektivenentwicklung* (Güstrow) stattfand. Eine weitere Gemeinde wies darauf hin, dass auf der Basis der Ziele und Maßnahmen des Handlungsprogramms eine Zielkontrolle möglich sei.

Der entscheidende Beitrag der Lokalen Agenda 21 in dem kommunalen Beziehungsgefüge aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit scheint aber auf drei Ebenen zu liegen:

- Ein Antwortenstrang bezieht sich auf die *Integration von Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung* in etablierte kommunale Strukturen. So sprach man der Lokalen Agenda 21 in München eine beratende Funktion zu. In Dresden, wo die Lokale Agenda 21 projektbezogen angegangen wurde, sah man das Ziel darin, dass an möglichst vielen Stellen Aktivitäten entstehen, die nach und nach ein Geflecht für eine Zusammenarbeit im Hinblick auf eine nachhaltige kommunale Entwicklung bilden. In Groß-Umstadt hoben die Interviewpartner aus der Verwaltung darauf ab, dass es gelungen war, im Zuge der Lokalen Agenda 21 Verfahrenswege zu entwickeln, die es ermöglichen, Arbeitsergebnisse aufzugreifen und umzusetzen.
- Zu einer weiteren Kategorie lassen sich Antworten zusammenfassen, die auf eine *Erweiterung von Themen, Ideen und Inhalten im Spektrum der kommunalen Aktivitäten* hinweisen. Insbesondere diejenigen Kommune, die vorwiegend projektorientiert arbeiten, nennen diese Aktivitäten als Chance für die kommunale Entwick-

lung. Ein Beispiel ist die Stadt *Hagen*. Auch in *Dresden* sah man es als einen Verdienst der Lokalen Agenda 21, dass über konkrete Projekte diverse Aspekte des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung an die Öffentlichkeit kommuniziert werden konnten. Aus Sicht der Verwaltung in *Kaiserslautern* übernimmt die Lokale Agenda 21 eine wichtige Stellung im Spannungsfeld soziale Verantwortung und sparsamer Umgang mit den Ressourcen unserer Umwelt. Dies spiegelt sich in den verschiedenen Arbeitskreisen zu diesen Themenfeldern wider. Auch nach Ansicht des befragten Ratsvertreters in *Kaiserslautern* hat die Lokale Agenda 21 zwar keine Steuerungsfunktion - eine Randerscheinung stelle sie aber auch nicht dar. Bei bestimmten Themen, wie Energie, behindertengerechte Stadt, Umnutzung des Landesgartenschaugeländes oder ökologisches Bauen habe sie sehr intensiv mitgewirkt. So habe sie zusätzliche Impulse im sozialen Bereich und bei konkreten Projekten gegeben.

- Einen weiteren Beitrag in den Kommunen leistet die Lokale Agenda 21 in einem Großteil der untersuchten Kommune zur Förderung der *Bürgerbeteiligung*. So stellte man in *Drensteinfurt* eine größere Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen durch die Bürgerbeteiligung fest. In anderen Kommunen, beispielsweise in *Groß-Umstadt*, *Lübeck* oder *Nürnberg* wurde die Stärkung der Bürgerbeteiligung bereits als Wert an sich eingeschätzt und als positiver Effekt der Lokalen Agenda 21 hervorgehoben. In einer weiteren Kommune stellt ein Gesprächspartner auch eine Förderung des Gemeinwesengedankens fest, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass damit auch verstärkte Vertretung von Eigeninteressen stattfindet.

In der Befragung der Mitgliedsstädte des deutschen Städttetages nennen die Teilnehmer eine Reihe von Voraussetzungen, unter denen der Agenda-Prozess erfolgreich verläuft (Rösler, 2000):

#### Erfolgsfaktoren

- Unterstützung der Verwaltungsspitze und Politik
- Verwirklichung konkreter Projekte
- Kooperative Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und externen Akteuren
- Engagement und Kompetenz der Agenda-Beauftragten der Verwaltung
- Interesse und Engagement der externen Akteure
- Vorhandensein eines Leitbildes zur nachhaltigen Entwicklung
- Bereitschaft der Verwaltung, Anregungen Externer in das Verwaltungshandeln zu integrieren
- Mitwirkung der örtlichen und regionalen Presse
- Zielgerichteter Einsatz von Finanzmitteln für Maßnahmen, die den Prinzipien der Nachhaltigkeit entsprechen
- Art der Informationsvermittlung
- ämterübergreifende Bearbeitung von Themen
- verbindliche Regelungen.

Ähnliche Aspekte werden auch von anderen Autoren genannt (z.B. Forum für Umwelt und Entwicklung, 2000; Klie und Ross, 2000; Selle, 1999). Letztendlich handelt es sich dabei jedoch nicht um Agenda spezifische Aspekte, sondern um generelle Voraussetzungen für gut funktionierende Prozesse. Erforderlich ist darüber hinaus eine laufende kritische Auseinandersetzung über die Konformität der Aktivitäten mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung.

### Fallbeispiele

Die Befragung der Kommunen bestätigt die Auflistung von Rösler (2000). Zusätzliche Hinweise auf Erfolgsfaktoren betreffen vor allem Optimierungen im Projektmanagement.

- Hilfreich scheint eine Zielklärung zu Beginn des Prozesses, insbesondere eine Klärung der Erwartungen und Anforderungen zwischen den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zu sein.
- Darüber hinaus sollte die Gremien, die im Agenda-Prozess eingerichtet werden, klar definierte, gemeinsam zu bearbeitende Aufgaben erhalten. Ein Gremium, in dem die Verwaltungsmitarbeiter über die Einrichtung von verwaltungsinternen Strukturen nachdenken, während die beteiligten Organisationen Projekte initiieren möchte, hat dagegen schwierige Ausgangsbedingungen. Für jede dieser Erfordernisse sollte daher ein eigener Rahmen geschaffen werden.
- Als sinnvoll scheint sich auch die Einrichtung eines Gremiums zu erweisen, das unter Einbindung je eines Vertreters der Fraktionen die Beschlussfassung im Rat vorbereitet. Damit kann die Chance, dass die Ergebnisse der Prozesse aufgenommen und umgesetzt werden, deutlich erhöht werden.
- Ein weiterer Aspekt betrifft die Anbindung des Agenda-Büros bzw. der Agenda-Beauftragten in der Verwaltung bzw. an die Ratsgremien.
- Einige Stimmen wiesen darauf hin, dass eine zu enge Verknüpfung der Lokalen Agenda 21 mit Umweltthemen, wie in vielen Kommunen praktiziert, zu einer Marginalisierung der Lokalen Agenda 21 führt. *Es wirkt sich, so ein Verwaltungsmitarbeiter, oftmals negativ aus, die Agenda etwa dem Umweltamt zuzuordnen. Dadurch wird sie als Fachaufgabe des Umweltschutzes verstanden.* Sinnvoller ist die Anbindung an eine Stabsstelle der Verwaltungsleitung bzw. an den Haupt- oder Stadtplanungsausschuss.
- Ein maßgeblicher Erfolgsfaktor, der darüber hinaus immer wieder genannt wurde, ist die Offenheit und Kooperationsfähigkeit der beteiligten Personen in Verwaltung und Politik. Darüber hinaus bieten stabile politische Verhältnisse einen sicheren Rahmen für laufende Agenda-Prozesse.

### Querbezug zu anderen Instrumenten

#### Koordination zwischen den Instrumenten

Insbesondere in der Anbindung an neue, freiwillige Steuerungsinstrumente werden Hoffnungen für Veränderungsprozesse in den Kommunen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung gelegt (DifU/Iclei, 2001). In den vergangenen Jahren wurde eine Vielzahl von neuen Ansätzen und Instrumenten entwickelt und in den Kommunen erprobt (s. nachfolgende Kapitel 4.2 - 4.4). Bislang stehen die unter-

schiedlichen Instrumente zur Steuerung von Veränderungs- und Entwicklungsprozessen aber in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen beziehungslos nebeneinander. Damit laufen verschiedene Prozesse parallel zueinander. Damit können sie zu gegenseitigen Blockaden führen, da Ressourcen in der Verwaltung und bei den Bürgerinnen und Bürgern gebunden werden (HMULF, 2000; ifeu, 2000; IAW, 2000 u.a.). Gelingt jedoch eine Verzahnung verschiedener Veränderungsprozesse, sind theoretisch Synergieeffekte denkbar. Ein Schwerpunkt des vorliegenden Forschungsvorhabens lag daher auf der Frage, ob und wie verschiedene Planungs- und Steuerungsinstrumente zur Förderung gekoppelt werden können, um eine nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen zu fördern.

### **Fallbeispiele**

In den untersuchten Kommunen wurden in der Regel eine Reihe von Instrumenten eingesetzt, ohne dass eine zentrale Koordination der verschiedenen Instrumente stattfand.

In den meisten Fällen wurden lediglich einige Instrumente über ein Amt oder sogar nur eine Person koordiniert. Ein Beispiel stellt die Gemeinde Güstrow dar: Hier werden die Lokale Agenda 21, Indikatoren und das Öko-Audit über die Abteilung Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung koordiniert.

- In Lorsch war eine personelle Verknüpfung über den Klimaschutzbeauftragten gegeben, der zuvor Sprecher des Agenda-Arbeitskreises Klimaschutz war.
- In Groß-Umstadt gab es keine offiziellen Strukturen zu Verbindung der Instrumente. Hier verlief die ausgesprochen gute und kooperative Zusammenarbeit auf einer informellen Ebene und war von dem Engagement der beteiligten Personen geprägt, dem eine aufgeschlossene Verwaltungsspitze ausreichenden Feiraum ließ.
- In einer der untersuchten Großstädte fanden zwar verwaltungintern partielle Abstimmungen zwischen den verschiedenen Instrumenten statt, doch ging diese Initiative von einzelnen Mitarbeitern aus und hing damit maßgeblich von der Offenheit der jeweiligen Personen ab. Dieses Beispiel zeigte gleichzeitig, dass der Kooperationsfähigkeit der Mitarbeiter Grenzen gesetzt sind, wenn zu viele Prozesse parallel verlaufen und miteinander abzustimmen sind. So war der Interviewpartner aus dem Bereich des Controlling zwar bereit, Nachhaltigkeitsindikatoren mit der Kosten-Leistungsrechnung zu verbinden. Da aber ebenfalls Indikatoren der Gleichstellungsstelle und des Umweltamtes integriert waren, sah er deutliche zeitliche Restriktionen.

Verschiedene kommunale Vertreter hoben daher auch hervor, dass sie eine Koordination der häufig parallel laufenden Prozesse als notwendig erachten. Ein Interviewpartner, der zwar einerseits eine Abstimmung der Instrumente und Aktivitäten in der Verwaltung einfordert, äußert jedoch andererseits generelle Zweifel, dass sie überhaupt realisierbar ist. Der zitierte Gesprächspartner zeigt, bei all seiner Skepsis, aber eine Perspektive auf, die in der Fachdiskussion bislang möglicherweise zu wenig beachtet wurde:

*Über die Lokale Agenda 21 hinaus gibt es noch eine Reihe weiterer Querschnittsaufgaben, die für sich beanspruchen, in die gesamte Verwaltung integriert zu werden. Einen Königsweg für eine optimale*

*Kombination der verschiedenen Instrumente und Ansätze gibt es dabei nicht. Es kann lediglich einen verstärkten Versuch der Zusammenführung über Personen geben. Allerdings ist mit einer verstärkten Integration der verschiedenen Ziele auch eine stärkere Relativierung verbunden: Die verschiedenen Interessensvertreter müssen dann ggf. auch Abstriche machen.*

Dies zeigt zwei Aspekte:

- Ein erster erforderlicher Schritt für eine optimierte Anwendung der verschiedenen Instrumente liegt damit in einer zentralen Koordinationsstelle für die verschiedenen Aktivitäten, die im Kontext der nachhaltigen Entwicklung laufen.
- Allerdings scheint eine Zusammenführung über Organisationsstrukturen nicht auszureichen. Vielmehr erhält die These Unterstützung, dass die Auswahl kooperationsbereiter Personen ein wichtiger Ansatzpunkt für die Koordination der Instrumente ist. Zusätzlich sind Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Interessen in den Verwaltungen zu führen. Insgesamt zeigt sich damit, dass der Blick verstärkt auf soziale Kompetenzen und persönliche sowie organisationale Lern- und Entwicklungsprozesse gerichtet werden sollte.

#### **Geeigneter Instrumentenmix**

Welche Instrumente und Instrumentenkombinationen eignen sich nun aber zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21? In der Fachliteratur werden dazu verschiedene Wege aufgezeigt: So sieht das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW, 2000) folgenden idealtypischen Instrumentenmix zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene:

- abgeschlossene Verwaltungsreform,
- implementiertes Umweltmanagementsystem,
- ausgeprägtes Selbstverständnis als Bürgerkommune und
- systematische Einbettung und Unterstützung Lokaler Agenda 21 Initiativen.

Andere Autoren richten den Fokus auf die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in bestehende Abläufe und Strukturen, um für eine Durchdringung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in die Stadt- und Gemeindepolitik zu sorgen. Die Münchener Projektgruppe für Sozialforschung (MPS, 2001) verwendet dazu den Begriff *institutionelle Stabilisierung* und benennt drei Ebenen, auf denen die Agenda-Prozesse an die kommunalen Strukturen anknüpfen können:

- Einbindung in bestehende planerische Instrumente, mit denen die kommunale Entwicklung gesteuert werden soll, wie Flächennutzungs-, Bebauungs- und Stadtentwicklungspläne.
- Nutzung weicher kommunaler Instrumente, wie informales oder kooperatives Verwaltungshandeln. Unter diesen Begriff werden das Stadtmarketing ebenso wie die Verwaltungsreform und offene Planungen mit Bürgerbeteiligung subsumiert. Entsprechend zählen dazu auch Planungsinstrumente, soweit sie partizipatorische und dialogische Verfahren nutzen.
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Auch auf dieser Ebene betont die Projektgruppe den Aspekt der Bürgerbe-

teiligung an Planungsprozessen sowie zusätzlich die Entwicklung innovativer Projekte und Initiativen.

Damit können prinzipiell zwei divergierende Herangehensweisen unterschieden werden, über die eine Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene denkbar ist:

- Bei der ersten Herangehensweise, skizziert vom IAW, wird ein additives Vorgehen favorisiert. Dieser Ansatz kann als primär instrumentorientiert bezeichnet werden. Hier werden die Instrumente selbst als die Motoren gesehen, welche die verschiedenen Anliegen – wie Bürgerbeteiligung, Einrichtung von Organisationsstrukturen, Stärkung von Umweltschutzz Zielen – fördern, die mit der Lokalen Agenda 21 verbunden werden.
- Die zweite Herangehensweise, bereits angedeutet vom Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS, 2001), setzt dagegen auf eine Kombination aus Instrumenten, Verfahren und Methoden und richtete den Blick damit bereits über die instrumentelle Ebene hinaus auch auf andere, weiche Faktoren des Managements.

### **Fallbeispiele**

Zu der Frage, welche Instrumentenkombination sich für eine Unterstützung einer nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene am ehesten eignet, trafen die Interviews keine eindeutige Aussage.

- Während beispielsweise die untersuchten Dorfentwicklungsprozesse von einigen Interviewpartner als die optimale Lösung zur Einbindung der Bevölkerung gesehen werden, schränken andere Interviewpartner ein, dass sie bestimmte Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung vernachlässigen.
- Andere Instrumente, wie Klimaschutzkonzepte, können zwar bei entsprechender Prozessgestaltung verschiedene Anforderungen einer Lokalen Agenda 21 – sowohl thematisch als auch prozessbezogen – erfüllen. Wie sich dagegen die praktische Umsetzung gestaltet, hängt ebenso von der Konzeption als auch von einer Reihe lokaler Rahmenbedingungen ab.
- Das gleiche gilt beispielsweise für Stadtentwicklungskonzepte: Während einige der untersuchten Prozesse inhaltliche, andere prozessbezogene Parallelen mit der Lokalen Agenda 21 aufwiesen, zeigte mindestens ein weiterer Fall, dass eine Verknüpfung mit dem Agenda-Prozess aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen verhindert wurde.
- Auch der Beitrag der Verwaltungsreform zu einer nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt: Während in einzelnen Gemeinden die Verwaltungsreform als ein wichtiger, unterstützender Prozess gesehen wurde, schränkten die Reformbestrebungen in anderen Kommunen durch ihre weitgehende Fokussierung auf Effizienzpotenziale die Lokalen Agenda 21-Prozesse erheblich ein.

Die Befragung verdeutlichte damit folgende Aspekte:

- Eine Kopplung der verschiedenen Instrumente über geeignete Organisations- und Personalstrukturen ist sinnvoll. In den meisten Kommunen besteht hier Verbesserungsbedarf.
- Ein optimaler Instrumentenmix kann jedoch nicht identifiziert werden. Eine Reihe von Instrumenten haben Potenziale zur Unterstützung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung und der Lokalen Agenda 21. Allerdings hängt die tatsächliche Nutzung dieser Potenziale von externen Faktoren ab. Die Instrumente transportieren lediglich Inhalte, Methoden und Vorgehensweisen. Deshalb sollte sich die Diskussion weniger auf die Frage nach den geeigneten Instrumenten als vielmehr auf die Frage nach den Zielen und Methoden konzentrieren.
- Die Ausgangs- und Rahmenbedingungen in den Kommunen bestimmen damit die möglichen Veränderungsprozesse in den Kommunen. Dabei sind von kommunalen Akteuren beeinflussbare und unveränderliche Rahmenbedingungen zu unterscheiden.
- Die Bestrebungen um eine nachhaltige Entwicklung in den Kommunen wird sich dabei immer in dem Konfliktfeld von Gemeinwohl- bzw. Nachhaltigkeitsorientierung auf der einen und betriebswirtschaftlicher Effizienzorientierung bzw. Verfolgung von Eigeninteressen auf der anderen Seite bewegen. Innerhalb dieses Spektrums gilt es jedoch, einen konstruktiven Umgang mit den beeinflussbaren Rahmenbedingungen sicherzustellen und damit die Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung auszuschöpfen.

### C. Fazit

#### **Lokale Agenda 21 als Steuerungsinstrument?**

Ergebnis der Befragungen in den 16 Kommunen und des Expertengespräches ist es, dass der Lokalen Agenda 21 eher Prozesscharakter als ein Steuerungswirkung (Definition: s. S. 20) zukommt. Allerdings ist der Anspruch der Steuerung auch sehr hoch: Umweltschutz und Nachhaltigkeitsziele können nur soweit eine steuernde Wirkung entfalten, wie sie von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden. Erst dann können sie in Verwaltung und Politik eine vorrangige Rolle spielen. Noch ist die Bedeutung der Handlungsprogramme und Leitlinien, die aus der Lokalen Agenda 21 erarbeitet wurden, in den politischen Gremien und zum Teil auch bei der Verwaltungsleitung, insbesondere in größeren Kommunen, aber gering.

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

Der hohe Anspruch, der in der Fachdiskussion oft formuliert wird, soll jedoch die Erfolge der Lokalen Agenda 21 in den Kommunen nicht schmälern: Im Rahmen der bestehenden gesellschaftlichen Veränderungspotenziale konnte die Lokale Agenda 21 bereits gute Effekte erzielen. Deutschland ist dabei erheblich weiter als andere Länder. Mit über 2000 Beschlüssen zur Durchführung der Lokalen Agenda 21 sind 14 Prozent aller Kommunen erfasst.

Die Veränderungen, welche die Lokale Agenda 21 im kommunalen Beziehungsgefüge aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit auslöst, liegen auf drei Ebenen:

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

In den meisten der betrachteten Kommunen wurde eines der wichtigsten Ziele im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung erreicht: Die *Verringerung des Ressourcen- und vor allem des Energieverbrauchs*.

**Nachhaltigkeitsprofil abgedeckt?**

Andere wichtiger Ansatzpunkte für die lokale Ebene, wie Bewusstseinbildung für Konsumfragen, Förderung von alternativen Wirtschaftsstrukturen, entwicklungspolitische Aktivitäten oder Integration von Migrantinnen und Migranten, spielen dagegen oft eine marginale Rolle. In den meisten Prozessen fehlt dabei eine inhaltliche Prioritätensetzung, welche Ziele und Maßnahmenbereiche vorrangig zu behandeln sind. Das hat vielfach zur Folge, dass alle sozialen und kulturellen Aktivitäten, die das Leben in den Kommunen abwechslungsreicher und vielfältiger gestalten, bereits als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung gewertet werden. Damit rückt die Verbesserung der Lebensbedingungen in den reichereren Ländern in den Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsbestrebungen in den Kommunen.

Die Gründe für diese Tendenz liegen auf mehreren Ebenen: Zum einen sind die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf globale Wirtschafts- und Konsumstrukturen begrenzt. Zum anderen ist aber auch die Mobilisierbarkeit der Bürgerinnen und Bürger für solche Themen gering. Fragen nach dem zulässigen Konsumniveau oder der Gerechtigkeit zwischen armen und reichen Ländern implizieren eine

Auseinandersetzung um eine mögliche Selbstbeschränkung und erfordern damit eine altruistische Herangehensweise. Es ist dagegen erheblich einfacher, Engagement zu erreichen, wenn eigene Interessen betroffen sind. Insgesamt sind die Kernthemen der Lokalen Agenda 21 in der Konkurrenz mit vielen anderen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbarer betreffenden Fragen nur schwierig zu kommunizieren. Um eine breite Mobilisierung zu erreichen, ist ein professionelles Marketing für die Lokale Agenda 21 erforderlich. Dafür fehlen aber in vielen Kommunen Kapazitäten und fachliche Voraussetzungen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Lokale Agenda 21 damit Interessensvertreter und Lobbyist für alle Aspekte wird, die umweltbezogenen, sozialen und kulturellen Zielen dienen. Damit bietet sie ein wichtiges Gegengewicht zu bestehenden gesellschaftlichen Trends. Die Handlungsansätze für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sind jedoch ausbaufähig.

**Anknüpfung an andere (Steuerungs-) Instrumente** Insgesamt zeigt die Befragung, dass der politisch-administrative Wille eine wichtige Voraussetzung ist, damit die Instrumente Veränderungswirkungen erzielen können. In Abhängigkeit von den Zielen und Schwerpunkten in Verwaltung und Politik kann die inhaltliche und prozessbezogene Ausgestaltung aller Instrumente, auch der formal-rechtlichen, erheblich variieren. In diesem Spielraum liegen die Potenziale, um Veränderungen zu erreichen. Damit rückt statt der Frage nach der richtigen Auswahl und Kombination der Instrumente vielmehr diejenige nach den Ziele und geeigneten Methoden, unter anderem zur Überprüfung der Umsetzung von Prozessergebnissen in politische Entscheide, in den Mittelpunkt. Die Instrumente bilden damit in erster Linie den formalen Rahmen für Ziele und Methoden.

Damit die verschiedenen Aktivitäten jedoch optimal und zielgerichtet miteinander verbunden werden können, ist eine interne Abstimmung der Ziele und Koordination der Instrumente erforderlich. Dazu sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, die von der Bündelung von Zuständigkeiten bei einem Amt bzw. bei einzelnen Mitarbeitern über koordinierende Ämter oder Arbeitsgremien bis hin zu informeller Zusammenarbeit reichen.

Eine erfolgreiche Koordination wird aber nicht nur von einer personellen und organisatorischen Verknüpfung, sondern maßgeblich auch von persönlichen, organisatorischen und politischen Voraussetzungen abhängen. Deutlich wird, dass der Blick von den Instrumenten stärker auf Methoden sowie Prozesse und damit letztlich auf organisationales sowie persönliches Lernen gelegt werden muss.

Trotzdem werden sich die Bestrebungen um eine nachhaltige Entwicklung in den Kommunen immer in dem Konfliktfeld von Gemeinwohl- bzw. Nachhaltigkeitsorientierung auf der einen und betriebswirtschaftlicher Effizienzorientierung bzw. Verfolgung von Eigeninteressen auf der anderen Seite bewegen. Innerhalb dieses Spektrums gilt es jedoch die Potenziale auszuschöpfen.

## 4.2 Planungsinstrumente

### 4.2.1 Flächennutzungsplan mit integrierter strategischer Umweltprüfung

Vor dem Hintergrund aktueller Rechtsentwicklungen, zum Beispiel das Inkrafttreten der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme am 27.6.2001, lässt sich aus den instrumentenbezogenen Voruntersuchungen mit Blick auf die nähere Zukunft das Erfordernis ableiten, die Handhabung der Instrumente *Flächennutzungsplan* und *Strategische Umweltprüfung*, die sogenannte Plan-UVP, im Zusammenhang zu betrachten.

#### Vorbemerkung

Die strategische Umweltprüfung wird nach der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie innerhalb von drei Jahren möglicherweise eine gegenüber heute höhere ökologische Steuerungsfunktion in der vorbereitenden Bauleitplanung ausüben. Inhaltlich und verfahrensseitig wohnt dieser Instrumentenverknüpfung ein Potenzial inne, das viele Ähnlichkeiten mit der Lokalen Agenda 21 aufweist.

Der Zeitpunkt der Untersuchung bringt es jedoch mit sich, dass hier noch nicht auf Praxisanwendungen der neuen Rechtslage zurückgegriffen werden kann. Vielmehr werden Erfahrungen aus freiwilligen Plan-UVP einzelner Kommunen aus Pilotprojekten des Bundes sowie eigene Anwendungserfahrungen in die Darstellung einbezogen.

#### A. Grundlagen

Aufgrund der rechtlich vorgeschriebenen Orientierung der Flächennutzungsplanung an Kriterien der nachhaltigen Entwicklung und der obligatorischen Bürgerbeteiligung bietet das Instrument der Flächennutzungsplanung deutliche Potenziale für eine Verknüpfung mit der Lokalen Agenda 21. Es galt zu prüfen, ob die Flächennutzungsplanung bereits wichtige Prozessschritte der Lokalen Agenda 21 abdecken kann. Eine gleichzeitige Verknüpfung mit der strategischen Umweltprüfung könnte auf eine stärkere Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien hinwirken.

#### Grund für die Auswahl des Instrumentes

Interessant an diesem Instrument ist insbesondere seine Verbindlichkeit: Durch Gemeindebeschluss wird die Flächennutzungsplanung nicht nur behördensverbindlich, sondern auch bestimmd für nachgeordnete Entscheide.

Aufgabe der *Flächennutzungsplanung* ist die Vorbereitung und Darstellung der im Laufe der nächsten 10 bis 15 Jahre beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde.

#### Aufgabe FNP

Diese vorbereitende Bauleitplanung liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde, muss jedoch den, durch die Raumordnung vorgegebenen Zielrahmen beachten. Flächennutzungspläne bilden ihrerseits wiederum den Rahmen für daraus zu entwickelnde teilräumliche Bebauungspläne mit rechtsverbindlichen Festsetzungen.

Zur Gewährleistung einer sachgerechten Ermittlung der von der Planung berührten Belange und zu ihrer gerechten Abwägung untereinander und gegeneinander enthält das BauGB verfahrensrechtliche Anforderungen. Dazu zählt insbesondere eine zweistufige, nicht nur

auf die rechtlich Betroffenen beschränkte Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange.

**Herkunft FNP** Die Grundlagen des heutigen Bauplanungsrechtes reichen weit in das 19. Jahrhundert zurück und entwickelten sich im Wesentlichen aus dem Baupolizeirecht und den Fluchtliniengesetzen einzelner Länder. Die weitere Entwicklung war durch eine heterogene an den jeweiligen Bedürfnissen orientierte Rechtsentwicklung der Reichs-, Landes- und Bundesebene gekennzeichnet. Erst mit dem Bundesbaugesetz 1960 gelang es, die Vielzahl der gültigen Rechtsvorschriften zusammenzufassen.

In verschiedenen Novellierungsschritten (Baugesetzbuch 1986, Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993, Bau- und Raumordnungsgesetz 1998, Baugesetzbuch 2001) wurde das baulieitplanerische Instrumentarium materiell und verfahrensmäßig weiter ausgestaltet. Für die letzten Novellierungen ist dabei eine stärkere Akzentuierung umweltschützender Belange in der Abwägung und eine größere Transparenz der Abwägungsentscheide kennzeichnend z.B. durch Aufnahme eines Umweltberichts in die Begründung zum Bebauungsplan.

**Aufgabe UVP** Die Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht prinzipiell in der frühzeitigen und umfassenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen von bestimmten Vorhaben und Plänen auf die Umwelt.

Während das US-amerikanische Vorbild den Begriff des *Environmental Impact Assessment* verwendet (wörtlich: *Einschätzung der Umweltauswirkungen – Umweltfolgenabschätzung*), hat sich im deutschen Sprachraum der Begriff *Umweltverträglichkeitsprüfung* eingebürgert, der Inhalte und Ziele des Instruments nur ungenau beschreibt. Mit dem Verfahren wird tatsächlich nicht die Verträglichkeit eines Vorhabens mit der Umwelt geprüft und festgestellt, sondern lediglich seine Auswirkungen auf die Umwelt abgeschätzt.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren und umfasst die Ermittlungen, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens bzw. eines Plans auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kultur und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern.

**Herkunft UVP / SUP** Nach der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung 1970 in den USA scheiterte 1973 zunächst der Versuch, die gesetzlichen Grundlagen in der Bundesrepublik für ein vergleichbares Instrument zu verabschieden. 1975 wurden zwei Regelungen verabschiedet, die für öffentliche Maßnahmen des Bundes die Prüfung der Umweltverträglichkeit gewährleisten sollten (BMI, 1975; BMV, 1975). Die Grundsätze haben allerdings in der Praxis keine große Bedeutung erlangt.

Wachsendes Umweltbewusstsein in den 80er Jahren, das sich in der selbstbindenden Verabschiedung freiwilliger kommunaler UVP-Richtlinien manifestierende Interesse vieler Städte und Gemeinden und die 1985 von der EG verabschiedete *Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten* (85/337/EWG) stießen die Diskussion wieder an. Im Jahr 1990 wurde das *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)* zur Um-

setzung der EG-Richtlinie in nationales Recht verabschiedet und in den folgenden Jahren mehrfach geändert. Die letzte Änderung erfolgte durch das Gesetz zur *Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie u.a.* ... vom 27.7.2001, das den Katalog der UVP-pflichtigen Projekte wesentlich erweitert und gerade bei städtebaulichen Projekten bereits den Übergang zur sogenannten Plan-UVP markiert.

Die *EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Richtlinie über die strategische Umweltprüfung, abgekürzt SUP-RL)* ist am 21.7.2001 in Kraft getreten und muss innerhalb von drei Jahren in deutsches Recht umgesetzt werden. Damit wird die UVP Planungsphasen vorverlagert, die der Projektgenehmigung vorausgehen. Die Verfahren zur Berücksichtigung von Umweltbelangen werden durch zusätzliche Anforderungen ergänzt.

Flächennutzungspläne gehören zu den Pflichtaufgaben der Kommunen. Nach erstmaliger Aufstellung werden sie in der Regel, wenn sich Rahmenbedingungen und öffentliche und private Planungsabsichten wandeln, kleinräumig geändert oder fortgeschrieben. Neuaufstellungen von Flächennutzungspläne finden dagegen meist erst nach 10 bis 15 Jahren statt, wenn sie als Orientierungsrahmen für die künftige Stadtentwicklung veraltet sind oder übergeordnete raumordnerische, landesplanerische oder fachplanerische Ziele zwischenzeitlich fortentwickelt wurden. In der Regel ergeben sich dann umfangreiche Ansatzzpunkte, den Zielkanon neuen Erfordernissen zukunftsfähiger Entwicklung anzupassen und die vorgeschrivenen Beteiligungsprozesse auf eine breitere Grundlage zu stellen.

#### Stand der Praxis

Aufgrund der zwischenzeitlich veränderten gesetzlichen Anforderungen, z.B. der neuen Planungsleitlinie *nachhaltige städtebauliche Entwicklung*, der städtebaulichen Eingriffsregelung und der vielfältigen Berücksichtigungserfordernisse für Umweltbelange in der Abwägung lässt sich vor allem bei Flächennutzungsplänen, die in den letzten 10 Jahren aufgestellt wurden, ein Trend zur programmatischen Ökologisierung ausmachen (Beispiele: s.a. Hinzen und Bunzel, 2000).

Eine strategische Umweltprüfung eines Flächennutzungsplans im Sinne der Anforderungen der SUP-RL kann naturgemäß noch nicht vorliegen, da die Umsetzung in deutsches Recht und die damit einhergehenden Konkretisierungen der Verfahrensvorschriften noch ausstehen. Gleichwohl liegen diesbezüglich Erfahrungen von Städten mit der Handhabung der freiwilligen kommunalen (Plan-)UVP sowie aus Pilotprojekten des Bundes vor, die Orientierungen für die künftige Handhabung und für die Einschätzung der Auswirkungen der Potenziale dieses Instruments geben. Auf diese Erfahrungen wird im Folgenden Bezug genommen, soweit die Pilotstädte im Untersuchungsset einbezogen sind. Zur Erweiterung dieser kommunalen Handhabungen wird ergänzend noch auf eigene Praxiserfahrungen mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen mit integrierter Umweltprüfung zurückgegriffen.

#### Fallbeispiele

Von den 17 Kommunen, die im Rahmen des Forschungsvorhabens untersucht wurden, hatten vier Flächennutzungspläne, die materiell oder verfahrensmäßig durch eine besondere Berücksichtigung von

#### Größe der Kommunen

Umweltbelangen gekennzeichnet sind.

Im Einzelnen handelt es sich um

- drei westdeutsche Großstädte zwischen 100.000 bis 500.000 Einwohner
- eine westdeutsche Mittelstadt in der Größenklasse zwischen 25.000 bis 100.000 Einwohner

#### Prozessbeginn/ Stadium

#### Fallbeispiele

In *Nürnberg* wurde das Verfahren zur Gesamtfortschreibung des FNP mit integriertem Landschaftsplan Ende 1997 beschlossen. Nach einer Folge von insgesamt 25 Runden Tischen in den einzelnen Stadtteilen zur Aufnahme erster Bürgeranregungen (1998/99) fand Anfang des Jahres 2001 als förmlicher Verfahrensschritt die frühzeitige Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange statt. (8.600 Einwendungen) Auch wenn in dieser Stadt seit 1994 eine freiwillige kommunale UVP praktiziert wird, war diese im bisherigen FNP-Verfahren allem Anschein nach für die Berücksichtigung von Umweltbelangen weniger bedeutsam als die landesgesetzlich vorgeschriebene Integration des Landschaftsplans in den FNP. Der Beginn des Lokalen Agenda 21-Prozesses ist auf Mitte 1995 zu datieren.

In *Erlangen* lief der Prozess der Erarbeitung und Aufstellung des Flächennutzungsplans mit integrierter UVP zwischen den Jahren 1990 bis 1995. Das Steuerungselement Plan-UVP wurde vom Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung in 1989 konzeptionell vorbereitet und im Zeitraum 1994/95 wissenschaftlich begleitet. Das Verfahren ist mit dem Satzungsbeschluss zum FNP 1995 abgeschlossen. Eine zeitliche Verknüpfung mit dem Prozess der Lokalen Agenda 21 (Einleitungsbeschluss Februar 1999 nach 2-jährigen Vorarbeiten) ist nicht gegeben.

In *Hagen* führte man Anfang der 90er Jahre einen qualifizierten UVP-artigen Ansatz im Rahmen der Gesamtfortschreibung des FNP durch, ohne dies als UVP zu bezeichnen und ohne ein formales UVP-Verfahren durchzuführen. Mit dem Ende der 90er Jahre begonnenen Lokalen Agenda 21-Prozess, der programmatisch zunächst mit der Neuaufstellung eines Stadtentwicklungskonzepts verbunden war, besteht prozedural kein Zusammenhang.

Der Flächennutzungsplan in *Kaiserslautern* wurde Anfang der 90er Jahre (1990 bis 1992) überarbeitet und fortgeschrieben. Dabei standen insbesondere die Integration des neuen Landschaftsplans und die Überprüfung der FNP-Darstellungen unter Umweltgesichtspunkten im Mittelpunkt. Die UVP-Aufgaben wurden im Rahmen so genannter *Gebietsbriefe* für teilräumliche Fortschreibungen im Rahmen eines universitären Forschungsvorhabens bearbeitet. Ein förmliches UVP-Verfahren kam nicht zum Tragen. Eine Verknüpfung mit dem 1996 angestoßenen Lokalen Agenda 21-Prozess besteht nicht.

Die Fallbeispiele spiegeln insoweit die Bemühungen und unterschiedlichen Herangehensweisen einzelner Kommunen in den 90er Jahren wider, die Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Flächennutzungsplans zum Anlass zu nehmen, Umweltbelange systematisch und umfassend und zum Teil auch über eine erweiterte Beteiligung, in das

Planwerk einfließen zu lassen. Die Fallbeispiele sind insoweit antizipierende Anwendungen einer Regelung, die erst ab dem Jahre 2004 in der Bundesrepublik förmlich zur Anwendung kommt. Dass dabei bestimmte Regelungen, wie das jetzt in der SUP-RL enthaltene Monitoring bzw. Umweltcontrolling, noch nicht zur Anwendung kamen, ergibt sich aus der zeitlichen Abfolge der Vorgänge.

## B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung

### Zielsetzungen und Prozessstrukturen

### Zielsetzungen FNP

Die grundlegenden Planungsleitziele der Flächennutzungsplanung sind im BauGB festgelegt:

- Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.
- Gewährleistung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodenordnung.
- Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt.
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen.
- Berücksichtigung der Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung (§ 1 Abs. 5 BauGB) sowie sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden.
- Begrenzung von Bodenversiegelungen auf den notwendigen Umfang (§ 1a Abs. 1 BauGB).
- Verminderung und Ausgleich von zu erwartenden Eingriffen (§ 1a Abs. 2 BauGB).

Eine Definition des Begriffes *nachhaltige städtebauliche Entwicklung* enthält das BauGB nicht, doch lässt sich diese aus § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetztes (ROG) ableiten: *Danach soll eine nachhaltige Raumentwicklung die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung bringen. Die drei zentralen Zielsysteme der Raumplanung, Soziales, Ökonomie und Ökologie sind danach zu einem Ausgleich zu bringen.* <...> *Der neue, diese Zielsysteme überlagernde Gedanke ist der des Nachweltschutzes. Bauleitplanung hat eine städtebauliche Ordnung zu schaffen, die auch für künftige Generationen unter sozialen, ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten tragfähig ist. Ressourcenverbrauch ohne adäquaten Ersatz widerspricht diesem Ziel, da künftigen Generationen die Möglichkeit der Nutzung dieser Ressourcen abgeschnitten wird.* (Hinzen und Bunzel, 2000)

Bei der Analyse der Fallbeispiele wurde berücksichtigt, dass die Planungsleitlinie *nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung* erst im Jahr 1998 explizit mit der Novellierung des BauGB rechtswirksam wurde.

Die Zielsetzung der strategischen Umweltpflege bestimmter Pläne und Programme – hier des Flächennutzungsplans – ist durchaus geeignet, diese Maßgaben zu konkretisieren. Sie will im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltniveau

### Zielsetzungen SUP

sicherstellen und dazu beitragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden (Art. 1 SUP-RL).

Konkret sollen im Rahmen der SUP die voraussichtlichen, erheblichen Auswirkungen von Flächennutzungs-Plänen auf die Umwelt geprüft werden, einschließlich sekundärer, kumulativer, synergetischer, kurz-, mittel- und langfristiger, ständiger und vorübergehender, positiver und negativer Auswirkungen.

Genereller Zweck des UVP-Verfahrens ist es, die Entscheidung über ein Vorhaben durch die systematische, umfassende und formalisierte Untersuchung der zu erwartenden Umweltauswirkungen auf eine tragfähigere Grundlage zu stellen, an der neben dem Träger des Verfahrens und der Entscheidungsbehörde insbesondere die Öffentlichkeit und andere möglicherweise betroffene Behörden beteiligt sind. Dabei werden im Unterschied zur Projekt-UVP nunmehr auch Standortalternativen und Bedarfssfeststellungen in die Prüfung miteinbezogen. Neu ist außerdem, dass nunmehr auch die tatsächlichen Umweltauswirkungen aus der Durchführung der Pläne zu überwachen sind (Monitoring).

**Zielebene FNP** Der Flächennutzungsplan zielt auf die strategische Ebene, indem er die vorbereitende Bauleitplanung umfasst, und dient damit der Steuerung der zukünftigen Entwicklung des ganzen Gemeindegebiets nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde und stellt die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar.

Die Plan-UVP ist einerseits ein strategisch wirkendes Instrument, das auf die ökologische Ausgestaltung der Planziele sowie die umfassende Berücksichtigung von Umweltbelangen im Verfahren der Planerstellung und -entscheidung zielt. Es entfaltet aber hinsichtlich der verfahrensmäßigen Integration sowie des nachfolgenden Monitorings auch operative Wirkungen.

**Zielkontext FNP** Die Flächennutzungsplanung hat entsprechend ihrer Aufgabe gesamtstädtischer Entwicklungssteuerung im Gemeindegebiet und ihrer übergreifenden Planungsleitlinien, die sich an einer nachhaltigen Entwicklung orientieren sollen, einen umfassenden Zielkontext, der z.B.

- Umnutzungs- und Erneuerungsmaßnahmen im Bestand,
  - Standortvorsorge für neue Wohnbau- und Gewerbegebiete,
  - Standortvorsorge für Infrastruktureinrichtungen,
  - Bestätigung von Raumnutzungen,
  - Hinweise auf Umweltsanierungserfordernisse im Zusammenhang mit der Flächennutzung,
  - Entwicklung von Natur und Landschaft
- u.a. umfasst.

**Zielkontext SUP** Bei der strategischen Umweltprüfung ergibt sich der Zielkontext zunächst aus Art. 174 und Art. 5 des EG-Vertrags. Danach soll die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips u.a. zur Verwirklichung folgender Ziele beitragen:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität.
- Schutz der menschlichen Gesundheit.
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (Art. 174).

Zudem müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (Art. 5).

Weitere Bezugnahmen, aus denen sich auch die Bedeutung der Bewertung möglicher Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen ableiten lässt, sind u.a.

- das Übereinkommen über die biologische Vielfalt einschließlich FFH- und Vogelschutz-Richtlinien (1992) und
- die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (1985).

Der Planungsbereich der Flächennutzungsplanung umfasst das gesamte Gemeindegebiet, in bestimmten Ausnahmefällen auch nur Teile des Gemeindegebietes. Das BauGB (1998) ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen auch eine gemeindeübergreifende, regionalisierte Flächennutzungsplanung (§ 204).

**Räumlicher Bezug FNP**

Räumlich beschränkt sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf den planungs- bzw. vorhabensbezogenen Wirkraum, der je nach Wirkfaktor des Vorhabens bzw. der Planung und nach Schutzgut unterschiedlich abgegrenzt wird.

**Räumlicher Bezug SUP**

Fokussierungen der Umweltprüfung auf Standorte, für die umweltbedeutsame Neuansiedlungen vorgesehen sind, sind dabei operational sinnvoll.

Die Geltungsdauer eines Flächennutzungsplanes beträgt in der Praxis in der Regel 10 bis 15, in einigen Fällen aber auch 25 bis 30 Jahre. Änderungsverfahren sind innerhalb dieses Zeitraumes jederzeit möglich und werden von den Gemeinden bei veränderten Rahmenbedingungen und Planungserfordernissen regelmäßig genutzt.

**Zeitlicher Bezug / Geltungsdauer FNP**

Die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen erfolgt im Hinblick auf ihre zeitliche Geltungsdauer und die Wirkung der durch sie begründeten Umweltauswirkungen.

### **Fallbeispiele**

Generelles Ziel der untersuchten Flächennutzungspläne bzw. -planverfahren ist es, einen auf veränderte Rahmenbedingungen und Zukunftserfordernisse abgestellten Orientierungsrahmen für die künftige städtebauliche Entwicklung der Gemeinde in den nächsten 10 bis 15 Jahren zu schaffen. Darin müssen sehr unterschiedliche öffentliche und private Belange, unter anderem auch wirtschaftliche, soziale, verkehrliche, ökologische und infrastrukturelle Belange, miteinander abgewogen werden. Ein genereller Vorrang eines dieser Belange ist insoweit ausgeschlossen. Eine wohlgegrundete Betonung eines Belangs ist jedoch möglich.

Die Grundüberzeugung in Verwaltung und Politik, nach langen Jahren der Missachtung bzw. Untergewichtung ökologischer Belange, diesen nunmehr bei der Neuaufstellung bzw. Fortschreibung der Flächennutzungspläne deutlich mehr Gewicht beizumessen, kennzeichnet die hier näher betrachteten Planungsprozesse. Dabei unterscheiden sie sich im Wesentlichen hinsichtlich der Methodik und der Intensität der Qualifizierung und Aufbereitung der Umweltbelange.

- Im Fall von *Nürnberg* lässt sich bei der FNP-Erarbeitung vereinfacht die Arbeitsteilung ausmachen, dass der FNP für die "harten" städtebaulichen, wirtschaftlichen, verkehrlichen und infrastrukturellen Wachstums- und Bestandsentwicklungsziele steht. Entsprechend sind die zuständigen Ämter und Dienststellen im Wirtschaftsreferat zusammengefasst. Der in den FNP zu integrierende Landschaftsplan formuliert vor allem die ökologischen Ziele für den Freiraum im Außenbereich und für die städtischen Grünflächen. Zuständig ist das dem Umweltdezernat zugeordnete Umweltamt. Da beim derzeitigen Verfahrensstand eine Abwägung der z.T. konkurrierenden Belange untereinander und gegeneinander noch nicht vollzogen ist, lässt sich über das letztendliche Maß der Berücksichtigung von Umweltbelangen im FNP keine Aussage treffen.
- Unter den gleichen landesrechtlichen Maßgaben (Integration des Landschaftsplans in den FNP) wurde die Aufgabe der verstärkten Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Flächennutzungsplanung in der Nachbarstadt *Erlangen* einige Jahre früher mit Hilfe einer Plan-UVP implementiert. Inhaltlich, bzgl. der umweltrelevanten Ergebnisdarstellungen und ablaufbezogen wurden die Ziele der Plan-UVP Anfang der 90er Jahre gemeinsam vom Umweltamt und vom Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung konzipiert. Materiell diente eine von einem externen Landschaftsplanningbüro erarbeitete *Landschaftsplanerische Stellungnahme* mit landschaftsökologischer Grunduntersuchung und Zielentwicklung als fachgutachterliche Orientierungshilfe im mehrstufigen Prüfverfahren der Plan-UVP.
- Primäres Ziel der Überarbeitung des Flächennutzungsplans von *Kaiserslautern* war die Integration des fortgeschriebenen Landschaftsplans sowie weiterer umweltschützender Belange. Eine förmliche Plan-UVP wurde nicht angestrebt. Besonders bemerkenswert war in diesem Prozess die systematische Ermittlung des Untersuchungsrahmens der UVP (Scoping) für exemplarische Auswirkungsbereiche im Rahmen sogenannter Gebietsbriefe.
- Ziel der in *Hagen* durchgeführten Umweltfolgenabschätzung im Flächennutzungsplan-Erarbeitungsverfahren war es im Wesentlichen, frühzeitig das gesamtstädtische und das standortbezogene ökologische Risikopotenzial neu auszuweisender Gewerbe- und Wohnbaustandorte abzuschätzen und mit Hilfe eines Restriktionsflächen-Ansatzes möglichst konfliktarme Standorte zu identifizieren. Neben ökologischen Kriterien wurden auch städtebauliche Eignungskriterien in die Untersuchung einbezogen.

## Vorgehen / Ablauf

### Verfahrensträger FNP

Verfahrensträger der Flächennutzungsplanung sind die Gemeinden, die den Plan aufstellen und beschließen. Der Plan muss von der höheren Verwaltungsbehörde (Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierung) genehmigt werden. Die Genehmigungsbehörde überprüft insbesondere die Konformität des Planes mit den Zielen der Raumordnung. Erarbeitet wird der Plan i.d.R. durch die Verwaltung, ggf. unter Hinzuziehung externer Planungsbüros.

Verfahrensträger für die Durchführung der strategischen Umweltprüfung beim FNP soll die Behörde auf lokaler Ebene sein, die den Plan erstellt oder wesentlich ändert. Näheres wird im Rahmen der nationalen Umsetzungsvorschriften geregelt. Aus Gründen fachlicher Kompetenz wird diese SUP sinnvollerweise im Umweltamt o.ä. angesiedelt. Planungsämter können sich zur fachlichen Unterstützung externer Büros bedienen.

### Verfahrensträger SUP

## Fallbeispiele

In allen untersuchten Städten hat der Rat (i.d.R. auf Vorschlag der Verwaltung) den Grundsatzbeschluss zur Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Flächennutzungsplans freiwillig mit der Maßgabe zur Integration des Landschaftsplans, zur engen Verzahnung mit der Plan-UVP bzw. zur frühzeitigen Abschätzung von Umweltrisiken verknüpft.

Das Baugesetzbuch enthält verschiedene Regelungen zur Beteiligung am Verfahren der Flächennutzungsplanung:

### Verfahrensbeteiligte FNP

Die *Bürgerbeteiligung* erfolgt in einem zweistufigen Verfahren:

- Im Rahmen der *frühzeitigen Bürgerbeteiligung* werden die Bürger frühzeitig und öffentlich über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen und über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung unterrichtet und es wird ihnen ein zweites Mal Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben. Den Bürgern werden die Ergebnisse der Prüfung der Erörterung mitgeteilt.
- Im Rahmen der *öffentlichen Auslegung* des Entwurfs zum Flächennutzungsplan einschließlich Erläuterungsbericht haben die Bürger zum zweiten Mal Gelegenheit, innerhalb einer Frist von einem Monat Anregungen zur Planung vorzubringen. Den Bürgern werden die Ergebnisse der Prüfung ihrer Anregungen mitgeteilt.

*Träger öffentlicher Belange* (TÖB) sind öffentliche und private Behörden, Verwaltungen, Dienststellen etc. Welche TÖB beteiligt werden, hängt davon ab, welche Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden. Im Rahmen der *frühzeitigen Trägerbeteiligung* werden Stellungnahmen der TÖB eingeholt, die durch die Planung berührt werden. Dies kann im zeitlichen Zusammenhang mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung sowie der öffentlichen Auslegung des Entwurfs zum Flächennutzungsplan geschehen. Die Stellungnahme ist dabei auf den jeweiligen Aufgabenbereich des TÖB beschränkt. Die TÖB sind verpflichtet, Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung

und Ordnung bedeutsam sein können. Die Abgabefrist der Stellungnahme ist auf einen Monat beschränkt, die Frist kann aber ggf. verlängert werden. Die Stellungnahmen der TÖB sind in der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Planungen sind mit den *Nachbargemeinden* abzustimmen: Bei erheblichen Auswirkungen der Planungen auf die Nachbarstaaten sind die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange der Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit über die Planungen zu unterrichten (*Grenzüberschreitende Unterrichtung*).

**Verfahrensbeteiligte** Im Rahmen der strategischen Umweltprüfung sind die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit frühzeitig und effektiv zu beteiligen. Bei voraussichtlich grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen sind ggf. betroffene EU-Mitgliedsstaaten zu konsultieren.

Gegenüber der Vorhaben bezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutet dies, in den meisten Bundesländern, die Öffnung der strategischen Planungsebene für die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Da die Beteiligung an der strategischen Umweltprüfung im Rahmen der üblichen Verfahrensschritte der Bauleitplanung vorgenommen wird, werden insoweit keine verfahrensmäßigen Neuerungen erwartet. – Die Details werden in noch zu erstellenden nationalen Umsetzungsvorschriften geregelt werden.

### Fallbeispiele

Die untersuchten Flächennutzungsplanverfahren mit integrierter Plan-UVP wiesen viele Gemeinsamkeiten beim Umfang der Beteiligung von städtischen Dienststellen und Trägern öffentlicher Belange auf. Ressortübergreifende Arbeitsgruppen sind im Erarbeitungsverfahren mittlerweile die Regel. Sie unterscheiden sich allerdings in der Bereitschaft zur Einbindung der Öffentlichkeit sowie in der Intensität der Beteiligung.

Die Beispiele zeigen sehr deutlich den institutionellen Bedeutungszuwachs, der sich für die Umweltämter mit der Aufwertung ökologischer Belange im Planverfahren verbindet. Vereinzelt beklagten die Umweltämter aber auch die geringe Kooperationsbereitschaft der Planungsämter.

Sehr deutliche Unterschiede zeigen sich bei den untersuchten Städten hinsichtlich der Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren. Das Spektrum reicht hier vom Mindeststandard des zweistufigen Regelbeteiligungsverfahrens bis zu freiwilligen innovativen Beteiligungsformen. So gab man beispielsweise in *Nürnberg* interessierten Bürgern und Bürgerinnen in einer sehr frühen Phase der Planung im Sinne einer *offenen Planung* Gelegenheit, ihre Interessen, Anregungen und Wünsche frühzeitig in den Prozess einzubringen. Über den Zeitraum von einem Jahr wurden insgesamt 25 Runde Tische in den Stadtteilen durchgeführt. Damit wurden *Zukunftsforen* für quartierbezogen arbeitende Bürgervereine Umwelt- und Naturschutzverbände, soziale Gruppen u.a. geschaffen. Zusätzlich wurden die gesamtstädtischen Entwicklungen und Ziele in einem öffentlichen Hearing erörtert. Diese einjährige informelle Bürgerbeteiligung fand zwei Jahre vor der ersten formellen Beteiligungsphase, der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, statt.

Die Flächennutzungsplanung erfolgt in einem mehrstufigen Planungsprozess:

- Aufstellungsbeschluss
- Grundlagenermittlung
- Vorentwurf, ggf. sich wesentlich unterscheidende Planungsalternativen
- frühzeitige Beteiligung der Bürger und ggf. der TÖB
- Entwurf
- Abstimmung der Planungen mit den Nachbargemeinden und ggf. Unterrichtung der Nachbargemeinden und TÖB von Nachbarstaaten
- öffentliche Auslegung des Entwurfs zum Flächennutzungsplan und ggf. Beteiligung der TÖB (sofern noch nicht durchgeführt)
- genehmigungsfähige Planfassung
- Planbeschluss der Gemeinde
- Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde
- ortsübliche Bekanntmachung

**Ablauffschritte  
FNP**

Die Durchführung der strategischen Umweltprüfung soll gemäß SUP-RL (2001) in den folgenden Arbeitsschritten erfolgen:

„*Screening*: Prüfung, ob bei der Aufstellung oder Änderung eines Planes eine obligatorische oder konditionale SUP erforderlich ist; bei einer Einzelfallprüfung und/oder der Festlegung der Programmarten für eine konditionale SUP erfolgt eine Konsultation der Umweltbehörden und Information der Öffentlichkeit.

**Ablauffschritte  
SUP**

*Scoping*: Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen, die unter Berücksichtigung des Wissenstands und derzeitiger Prüfmethoden sowie vernünftige Merkmale des Plans realistischerweise verlangt werden können; dabei Konsultation der Umweltbehörden.

*Umweltbericht*: Erstellung eines Umweltberichtes zu dem Planentwurf, in dem die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie realistische Alternativen, die den Zielen und dem räumlichen Anwendungsbereich des Plans oder Programms Rechnung tragen, ermittelt, beschrieben und bewertet werden.

*Konsultationen*: der Umweltbehörden und Öffentlichkeit sowie ggf. betroffener EU-Mitgliedsstaaten durch Auslegung des Planentwurfs und des Umweltberichts sowie Einholung von Stellungnahmen innerhalb ausreichend bemessener Fristen vor Annahme des Plans.

*Berücksichtigung bei der Beschlussfassung*: Berücksichtigung des Umweltberichts, der abgegebenen Stellungnahmen und der Ergebnisse von grenzüberschreitenden Konsultationen bei der Erstellung und vor Annahme des Plans.

*Unterrichtung über die Entscheidung*: Unterrichtung der Umweltbehörden, der Öffentlichkeit und der konsultierten Mitgliedsstaaten über die angenommene Planfassung und Erklärung zur Einbeziehung von Umwelterwägungen, Berücksichtigung von Umweltbericht, Stellung-

nahmen und grenzüberschreitenden Konsultationen sowie Alternativwahl (Jacoby, 2000).

### Fallbeispiele

Die Ablauf-Ausgestaltung der Plan-UVP beim Flächennutzungsplanverfahren war in *Erlangen* am ausgeprägtesten:

- Scopingtermin (Planungsamt, Umweltamt, indirekt: Liegenschaftsamt).
- 1. Stufe UVP (vor frühzeitiger Bürger- und TÖB-Beteiligung) Stellungnahme zur Standortdiskussion neu darzustellender Wohnbau- und Gewerbegebiete.
- gemeinsamer Vorschlag zu Wohnbau- Gewerbegebiete, die in einer 2.UVP-Stufe vertieft untersucht werden sollten.
- Ersteinschätzung von Standortalternativen unter Umweltgesichtspunkten.
- vertiefte Untersuchungen relevanter Standorte (UVP 2. Stufe).
- Erstellung eines UVP-Dokuments.
- Auslegung eines eigenständigen UVP-Dokuments.

Bei den teilräumlichen Fortschreibungen des Flächennutzungsplans *Kaiserslautern* wurde den Ablaufschritten Screening und Scoping besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Der für die Plan-UVP notwendige Untersuchungsrahmen wurde hier in sogenannten *Gebietsbriefen* für ausgewählte Untersuchungsflächen aufgeschlüsselt, die materiell den Charakter von Umwelterheblichkeitsprüfungen haben.

Die gutachterliche Untersuchung zum ökologischen Risikopotenzial im Flächennutzungsplan neu darzustellender Wohnbau- und Gewerbegebiete (*Hagen*) stellt die inhaltliche Prüfung von möglichen Umweltfolgen (analog zum Schritt *Umweltbericht*) in den Vordergrund. Hier gliedern sich die Untersuchungsschritte in mehrere Stufen:

- gesamtstädtische, raumbezogene Empfindlichkeitsanalyse
- standortbezogene Auswirkungsprognose

**Verfahrensgrundsätze FNP** Für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen gelten entsprechend der Regelungen des BauGB folgende Verfahrensgrundsätze:

- Planungshoheit der Gemeinde
- gegenseitige Abstimmung zwischen Nachbargemeinden
- verfahrensintegrierte UVP gem. § 3 UVPG
- Abwägungsgebot
- Anpassungserfordernis an Ziele der Raumordnung
- Zweistufige Beteiligung von Bürgern, Trägern öffentlicher Belange (TÖB), Nachbargemeinden; grenzüberschreitende Beteiligung
- Ratsbeschluss
- Genehmigungserfordernis durch die Aufsichtsbehörde.

**Verfahrensgrundsätze SUP** Verfahrensgrundsätze für die künftige Handhabung der strategischen Umweltprüfung in der Bundesrepublik werden im Zuge der Umsetzungsregelungen in nationales Recht erarbeitet.

Aus der SUP-RL lassen sich bisher folgende allgemeinen Verfahrensgrundsätze ableiten:

- planungsebenen-anangepasste Umweltprüfung
- Zugänglichkeit relevanter Informationen für Bürger und betroffene Behörden
- frühzeitige Konsultation der betroffenen Behörden und Bürger
- angemessene Fristen für Konsultationen und Stellungnahmen.

Aufgrund der Rechtsgrundlage und der langjährigen Rechtssprechung weist die Bauleitplanung einen hohen Grad der Formalisierung auf, der gleichwohl hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung wie der Verfahrensausgestaltung offene, flexible Handhabungen ermöglicht (z.B. Art und Intensität der Bürgerbeteiligung, Darstellungsweise, Erläuterung der Planungsfolgen, u.a.m.).

#### **Verfahrensspielräume FNP**

Aussagen über die konkreten Verfahrensspielräume in der strategischen Umweltprüfung werden erst möglich sein, wenn in der bevorstehenden Umsetzung der SUP-RL in nationales Recht der Rahmen für die Verfahrensausgestaltung gesetzt wird.

Die Flächennutzungsplanung ist behördenverbindlich. Rechtsansprüche Dritter entstehen durch ihn nicht.

#### **Verbindlichkeit**

Die strategische Umweltprüfung entfaltet keine eigenständige Verbindlichkeit. Da die Ergebnisse der strategischen Umweltprüfung bei der Erstellung und vor Annahme der Pläne im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, ergibt sich eine mittelbare Verbindlichkeit aus den Darstellungen, die in den Flächennutzungsplan Eingang gefunden haben.

#### **Anstöße zu Veränderungsprozessen**

Die inhaltliche Erarbeitung und die verfahrensmäßige Abwicklung eines Flächennutzungsplans gehören zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Die Zuständigkeit für die Wahrnehmung dieser Aufgabe obliegt i.d.R. dem Planungsamt. Soweit die geringe Größe und Ausstattung der Gemeinde oder die Fülle anderweitiger Aufgabenwahrnehmung eine Bearbeitung mit eigenem Personal nicht zulassen, bedienen sich die Kommunen externer Planungsunterstützung. Veränderungen der Aufbauorganisation sind allein aus dieser Aufgabenwahrnehmung insoweit nicht erforderlich.

#### **Veränderung der Aufbauorganisation**

Die Durchführung strategischer Umweltprüfungen erfolgt voraussichtlich analog zur Durchführung der Projekt-UVP im Rahmen bereits bestehender Verwaltungsverfahren zumeist in der Zuständigkeit der kommunalen Umweltbehörden – bei kleineren Kommunen mit externer Unterstützung. Auch wenn z. Z. im Einzelfall eine Verlagerung der Zuständigkeiten hin zu den Planungsämtern erörtert wird, wird hier davon ausgegangen, dass die Einführung der Plan-UVP auf Flächennutzungsplan-Ebene aus Praktikabilitätsgründen, wie z. B. Know-how, Personal und Ausstattung, Veränderungen in der Aufbauorganisation der betroffenen (Umwelt-)Behörden nicht erwarten lässt.

**Veränderung der Zusammenarbeit** Generell ist in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der inhaltlichen Erarbeitung und der verfahrensmäßigen Abwicklung komplexer Planungsprojekte, wie einem Flächennutzungsplan, die Einsicht und die Erfahrung gewachsen, dass dies erfolgreich nur durch Techniken modernen Managements sowie neue Formen der ressortinternen und ressortübergreifenden Kooperation und Beteiligung bewältigt werden kann.

Überdies hat es in nicht wenigen Gemeinden in den letzten Jahren verstärkte Bemühungen um die Verbesserung der Bürgerbeteiligung gegeben. Hier wird u.a. versucht, durch intensive Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Gestaltung von Form und Inhalt der Verfahren Bürgergruppen anzusprechen, die sich an traditionell organisierten Verfahren nicht beteiligen (wollen oder können), z.B. durch moderierte Sitzungen, zielgruppenorientierte Ansprache, Nutzung von IuK-Techniken. Die strategische Umweltprüfung von Flächennutzungsplänen könnte aufgrund der hohen Komplexität der davon berührten Fragestellungen und des erhöhten Arbeitsaufwandes besondere Anforderungen an eine effiziente Ausgestaltung der Zusammenarbeit innerhalb der betroffenen kommunalen Dienststellen sowie der kommunalen und staatlichen Dienststellen stellen.

**Weiterbildung/Qualifizierung** Prinzipiell besteht das Erfordernis, sich im Hinblick auf die materielle und verfahrensmäßige Ausgestaltung und Fortentwicklung der Flächennutzungsplanung, z. B. durch interkommunalen Erfahrungsaustausch; Fortbildungsangebote zur Handhabung des Planungsrechts, weiterzubilden. Darüber hinaus wird die Umsetzung der strategischen Umweltprüfung bei der Flächennutzungsplanung, ähnlich wie dies bei den vielfältig angebotenen Fortbildungen zum Thema *Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie* der Fall ist, einen erheblichen Weiterbildungs- und Qualifizierungsbedarf auslösen. Dies betrifft die Mitarbeiter aus Planungs- und Umweltämtern ebenso wie die aus den einschlägigen Stadt- und Umweltplanungsbüros.

### Fallbeispiele

- In *Nürnberg, Erlangen und Kaiserslautern* wurden ressortübergreifende FNP bzw. Plan-UVP begleitende Arbeitsgruppen eingerichtet.
- In *Nürnberg* wurde darüber hinaus zur zusätzlichen Bürgerbeteiligung frühzeitige stadtteil- und projektbezogen arbeitende Runde Tische gebildet sowie Hearings durchgeführt.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

**Querbezüge zu förmlichen Planwerken** Querbezüge zu förmlichen Instrumenten ergeben sich durch horizontale und vertikale Integration. Z. B. durch Anpassung an die Ziele der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung), Abstimmung mit den Planungen in den Nachbargemeinden, Übernahmen und Kennzeichnungen aus förmlichen Fachplanungen (z. B. Landschaftsplänen und sonstigen Plänen, insbesondere der Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft und des Immissionsschutzes), Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Berücksichtigung derer Planungen.

Die strategische Umweltprüfung im Flächennutzungsplan steht in gleicher Weise in einem vertikalen und horizontalen inhaltlichen Bezug zu den SUP auf der Ebene der Raumordnung oder der Bebauungsplanung sowie auf der Ebene der umweltrelevanten Fachpla-

nungen. Daraus können mittel- und langfristig zusätzliche Erkenntnisgewinne, Synergien und Aufwandseinsparungen erwachsen.

Die Ergebnisse von der Gemeinde beschlossener sonstiger städtebaulicher Planungen sollen bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen berücksichtigt werden. Dazu zählen z.B. Stadt(teil)entwicklungskonzepte und städtebauliche Rahmenplanungen.

#### Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten

Ob im Rahmen der nationalen Umsetzung der SUP-RL, etwa im Kontext der für den Umweltbericht gem. Art. 5 vorzulegenden Informationen, auch Bezugnahmen auf andere freiwillige Instrumente des Umweltschutzes und der Umweltvorsorge, z. B. Umweltqualitätszielkonzepte, kommunale Umweltpläne o. ä., möglich sind, bleibt einstweilen abzuwarten.

Die strategische Umweltprüfung im Rahmen des Flächennutzungsplans zielt auf die Abschätzung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die sich aus der Realisierung des Planes ergeben würden und benennt die notwendigen Maßnahmen, um erhebliche negative Umweltauswirkungen zu verhindern, zu verringern oder soweit wie möglich auszugleichen. Das im sogenannten Umweltbericht darzulegende Prüfergebnis basiert auch auf einer zweistufigen Information und Beteiligung der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit.

#### SUP beim FNP und der Lokale Agenda 21

Als Instrument planerischer Umweltvorsorge greift dies insoweit prozessbezogen und materiell-inhaltlich wesentliche Anforderungen der Agenda 21 bzgl. der Ausgestaltung der Lokalen Agenda 21 und des vorausgehenden Prozesses auf – insbesondere dessen ökologische Säule. Der Flächennutzungsplan hingegen greift auch andere Belange, soziale, wirtschaftliche, städtebauliche, verkehrliche etc., auf.

#### Fallbeispiele

In Nürnberg wurde eine Verbindung zwischen dem Verfahren der Fortschreibung des Flächennutzungsplans und dem Lokalen Agenda 21-Prozess über eine Projektgruppe FNP hergestellt, die zum Runden Tisch *Ökologische Stadtplanung* gehört und vom Leiter des Stadtplanungsamtes fachlich betreut wird. Die Zusammenarbeit gestaltet sich schwierig aufgrund des hohen Abstraktionsgrades der Flächennutzungsplanung und der begrenzten Kapazität ehrenamtlicher Mitarbeiter.

#### C. Fazit

Seit Mitte der 90er Jahre sind in verschiedenen Groß- und Mittelstädten, z. T. im Rahmen der freiwilligen kommunalen UVP, z. T. im Rahmen von geförderten Modellvorhaben, verstärkt Ansätze zur Integration der Umweltplanung, der Landschaftsplanung und der Plan-UVP in den Flächennutzungsplan entwickelt und erprobt worden. Diese methodisch unterschiedlich ausgestalteten Ansätze haben mittlerweile in verschiedenen Plan-Neuaufstellungsverfahren Anwendung gefunden. Daraus lassen sich verschiedene Rückschlüsse auf eine erfolgreiche Anwendung der strategischen Umweltprüfung gem. SUP-RL im Rahmen künftiger der Flächennutzungsplanung ziehen.

#### Weiterentwicklung der Umweltprüfung im FNP

**Bezug zur Lokalen Agenda 21** Die Flächennutzungsplanung dient der Darstellung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde nach ihren voraussehbaren Bedürfnissen. Sie soll eine *nachhaltige* städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende Bodennutzung gewährleisten. Die Beteiligung von Bürgern und den verschiedensten Interessensträgern ist gewährleistet und in Form und Intensität flexibel gestaltbar. Durch Gemeindebeschluss wird die Flächennutzungsplanung für nachgeordnete Entscheide in der Kommune verbindlich.

Allein mit diesen wenigen formalen und gesetzlich abgesicherten Kriterien erschließen sich umfangreiche Verknüpfungsmöglichkeiten zum Prozess der Lokalen Agenda 21: Zukunftsorientierung, Verantwortung für alle gesellschaftlichen Gruppen, inkl. der nachfolgenden Generationen, nachhaltige Entwicklung im Themendreieck Soziales, Ökonomie und Ökologie, Bürgerbeteiligung, Verbindlichkeit. Diese Kriterien stellen materiell-inhaltlich und prozessbezogen Potenziale für die Verknüpfung der Flächennutzungsplanung mit den Zielen bzw. Aufgaben und dem Prozess der Lokalen Agenda 21 dar. Eine wichtige Prämisse ist jedoch, dass Flächennutzungsplanverfahren und Agenda-Prozess zeitlich zu synchronisieren sind. Diese in Teilen konvergenten bzw. synergetischen Potenziale zu entwickeln, bedarf einer bewussten Entscheidung und eines klaren Prozess-Designs.

Mit Blick auf andere Agenda spezifische Themen wie Generationsgerechtigkeit, Entwicklungszusammenarbeit, Jugend- und Frauenförderung u. a. kann der FNP die Lokale Agenda 21 jedoch nicht ersetzen.

Im Rahmen der strategischen Umweltprüfung gem. SUP-RL (2001) sollen frühzeitig Umwelterwägungen in die Ausarbeitung und Annahme von Plänen einfließen, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Damit wird es erstmalig möglich, auf gesetzlicher Grundlage bereits vor Festlegung konkreter Standorte oder bestimmter Maßnahmen deren *ökologischen* Stellenwert für die nachhaltige Entwicklung einer Raumes zu überprüfen. Bei diesem Verfahren ist die Öffentlichkeit einzubeziehen.

Dies sind Potenziale, die sich auch für die Lokale Agenda 21 nutzen lassen, denn auch hier steht die umweltverträgliche, nachhaltige Entwicklung des Gemeinwesens im Vordergrund.

## 4.2.2 Stadt(teil)entwicklungskonzepte

### A Grundlagen

Zielrichtung und thematische Breite sowie die möglichen Beteiligungsformen der Stadt(teil)entwicklungsplanung erschließen inhaltlich und prozessbezogen potenziell vielfältige Verknüpfungspunkte zum Prozess der Lokalen Agenda 21. Eine Arbeitshypothese dieser Untersuchung war deshalb, dass die Stadt(teil)entwicklungsplanung bei entsprechender Ausgestaltung eine wesentliche mittel- bis langfristig orientierte Grundlage für die Lokale Agenda 21 einer Gemeinde darstellen könnte bzw. dass der Agenda-Prozess und die Lokale Agenda 21 wesentliche Gehalte und Beiträge zur Stadt(teil)entwicklungsplanung leisten kann.

Gründe für die Auswahl

Daher wurde an konkreten Fallbeispielen untersucht, ob und in welchem Umfang Stadt(teil)entwicklungsplanung und Lokale Agenda 21 sich verknüpfen lassen und welche Ergebnisse dabei erzielt werden.

#### Fallbeispiele

Zum Instrument Stadt(teil)entwicklungskonzept wurden in insgesamt sieben Städten aus allen Gemeindegrößenklassen bis auf die Kleinstädte in der gesamten Bundesrepublik Gespräche geführt. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Städte der folgenden Größenklassen:

Größe der Kommune

- zwei Großstädte in der Größenordnung von über 500.000 Einwohnern,
- zwei Großstädte in der Größenordnung von 100.000 bis 500.000 Einwohnern,
- zwei Städte in der Größenordnung von 25.000 bis 100.000 Einwohnern und
- eine Stadt in der Größenordnung von 10.000 bis 25.000 Einwohnern.

*Stadt(teil)entwicklungspläne* dienen der konzeptionell-strukturellen Gesamtplanung oder der städtebaulichen (d.h. baulich-räumlichen) Planung und der damit zusammenhängenden Finanz-, Investitions- und Zeitplanung (Umsetzungsplanung). Sie umfassen in der Regel auch soziale, kulturelle, technische, verkehrliche, wirtschaftliche und personelle Aspekte kommunaler Entwicklung.

Aufgabe

Der *städtebauliche Rahmenplan* ist ein informelles Planungsinstrument der Gemeinde für Teile des Gemeindegebiets (Stadtteilentwicklungspläne). In seiner Planungsebene liegt er zwischen dem Flächennutzungsplan als vorbereitendem und dem Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan; er zeigt die notwendigen strukturellen und gestalterischen Zusammenhänge in der erforderlichen Präzision auf.

Die wesentliche Funktion von Stadt(teil)entwicklungsplänen und städtebaulichen Rahmenplänen *liegt darin, alternative Zielvorstellungen für diese Aufgabenbereiche zu erarbeiten und diese in ihren gegenseitigen Abhängigkeiten und mit ihren Folgewirkungen aufzuzeigen.* (Braam, 1993)

Zu diesem Zweck werden häufig Szenarien erarbeitet, in denen die Auswirkungen unterschiedlicher Strategien und Entscheide auf die zukünftige Entwicklung der Stadt untersucht und dargestellt werden.

Szenarien können eine gute Grundlage für die Vermittlung komplexer Zusammenhänge darstellen – auch in Lokale Agenda 21-Prozessen.

Stadt(teil)entwicklungspläne und städtebauliche Rahmenpläne haben keine gesetzliche Grundlage, es handelt sich um informelle Planungsinstrumente. Allerdings sind sie indirekt durch § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB, *die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung*, in der Bauleitplanung eingeführt.

Beide Planungsinstrumente werden von vielen Kommunen seit etwa 30 Jahren intensiv genutzt und fortentwickelt; zum überwiegenden Teil werden sie von den Gemeinderäten als intern verbindliche Rahmenvorgaben für planerische Entscheidungen genutzt (Selbstbindungsbeschluss).

**Herkunft** Nach Verabschiedung des Bundesbaugesetzes 1960 wurde der Stadtplanung die Aufgabe übertragen, weit über das hinaus zu planen, was sie traditionell unter Planung verstanden hat, nämlich die baulich-räumliche Organisation der bebauten und zu bebauenden Flächen. Neu hinzu kamen mit dem BBauG 1960 die Aufgaben, sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung zu richten oder die Eigentumsbildung im Wohnungsbau zu fördern. *Die Stadtplaner mußten damit weit über ihr Fachgebiet hinaus denken und in Fürsorge für die, die (noch) nicht selbst planten, deren zukünftige Ansprüche im voraus erkennen und planerisch sichern. Diese Überforderung der Planer führt zu dem Gedanken, die Beplanten an den Planungsabläufen zu beteiligen. Der Dt. Städtetag (DST) hatte 1965 unter dem Motto Wer baut die Stadt? diese Diskussion selbst eröffnet* (Hotzan, 1994).

Stadt(teil)entwicklungspläne und städtebauliche Rahmenpläne wurden in diesem Zusammenhang in einer Reihe von Städten Mitte der 60er Jahre eingeführt; damit einher ging auch die Gründung von interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppen, Stabsstellen oder Dezernaten für Stadtentwicklungsplanung. Anfang der 70er Jahre griff die Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung das Thema Entwicklungsplanung auf und entwickelte Hinweise und Empfehlungen zu ihrer Anwendung (KGST, 1972).

**Stand der Praxis** Etwa von Ende der 80er bis Ende der 90er Jahre verlor die Stadt(teil)entwicklungsplanung zeitweilig an Bedeutung. Diese Zeit ist mit dem Schlagwort *Stadtentwicklung durch Projekte* verbunden; bisweilen wurde die Bedeutung einer kommunalen Gesamtentwicklungssteuerung geradezu verneint. Mittlerweile kann von einer Renaissance der Stadt(teil)entwicklungsplanung gesprochen werden, wobei die Planwerke nicht mehr mit dem Absolutheitsanspruch erstellt werden, wie dies zuvor der Fall war. Mittlerweile wird die Entwicklungsplanung eher als flexibles Instrument betrachtet, das die Möglichkeit offen hält, auf kurzfristige Entwicklungen zu reagieren, ohne dabei die langfristigen Gesamtziele aus den Augen zu verlieren.

### Fallbeispiele

Bei der Untersuchung der Beispielstädte zeigte sich jedoch, dass das Verständnis von Aufgaben und Nutzen von Stadtentwicklungskonzepten durchaus unterschiedlich ausgeprägt war. In einem Fall gab es innerhalb des Bearbeitungszeitraumes für das Stadtentwicklungskonzept einen Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Rat. Die neue Mehrheit hat zuvor die Entscheidung für die Erarbeitung des Kon-

zeptes nicht mitgetragen und war zunächst nicht gewillt, diesen Prozess fortzusetzen. Nach ihrer Auffassung bedürfe es keiner umfassenden Gesamtplanung, vielmehr sei es notwendig, Projekte in der Stadt zu initiieren und umzusetzen. Erst nach einem längeren Prozess gelang es der Verwaltung gemeinsam mit dem beauftragten Planungsbüro, einen gangbaren Weg zur Fortsetzung des Planungsprozesses zu finden, allerdings um den Preis des Verzichts auf einige zuvor vereinbarte Arbeitsschritte und Beteiligungsverfahren. Zum Zeitpunkt der Untersuchung war nicht absehbar, ob und in welchem Umfang das Stadtentwicklungskonzept fertiggestellt werden kann.

Insgesamt handelt es sich um sehr unterschiedlich ausgestaltete Prozesse. Sowohl inhaltlich als auch prozessbezogen repräsentieren sie das Spektrum der Möglichkeiten, mit der Stadtentwicklungsprozesse vor dem Hintergrund spezifischer lokaler Ausgangsbedingungen und Aufgabenstellungen gestaltet werden können und müssen. Bei zwei Prozessen stand nicht die Gesamtstadt, sondern Stadtteile im Mittelpunkt.

### **Fallbeispiele**

Alle acht untersuchten Planungsprozesse begannen Mitte bis Ende der 90er Jahre des letzten oder Anfang dieses Jahrhunderts, vier Prozesse waren zum Zeitpunkt der Untersuchung abgeschlossen. Der Bearbeitungszeitraum der verschiedenen Prozesse beträgt (inkl. der noch nicht abgeschlossenen) zwischen einem und zehn Jahren.

Die Prozesse mit den längsten Erarbeitungszeiträumen hatten teilweise mehrfach einen Wechsel der thematischen Schwerpunkte hinter sich. Eine weitere Ursache der langen Bearbeitungszeiträume lag in wechselnden politischen Mehrheiten in den Räten der Städte, bei denen die neuen Mehrheitsfraktionen die Entscheidung für die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes vormals nicht mitgetragen hatten. Allerdings kann auch die thematisch breite Bearbeitung des Stadtentwicklungsplanes unter Einbeziehung einer großen Anzahl von Akteuren und Bürgern in allen Prozessphasen die Bearbeitungszeit verlängern; dies trifft vor allem auf größere Städte mit komplexen Aufgabenstellungen zu, bei denen wesentliche Grundlagen zunächst durch die Erstellung von Fachkonzepten aufgearbeitet wurden.

### **Prozessbeginn/ Stadium**

## **B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung**

### **Zielsetzungen und Prozessstrukturen**

Stadt(teil)entwicklungsplanung betrachtet städtebauliche Maßnahmen in der Regel auch im Kontext der Finanz- und Investitionsplanung und umfasst soziale, kulturelle, ökologische, technische, verkehrliche, wirtschaftliche und personelle Aspekte der kommunalen Entwicklung. Sie dient damit der Gesamtsteuerung kommunaler Prozesse und Entwicklungen in allen Politikbereichen und ihrer Umsetzung im Rahmen der finanziellen, personellen, wirtschaftlichen, räumlichen, natürlichen etc. Ressourcen der Gemeinde.

### **Zielsetzungen**

In der Fachliteratur werden als wesentliche Kriterien einer kommunalen Entwicklungsplanung genannt:

- Einbeziehung der verfügbaren Ressourcen, wie Finanzen, Flächen und Personal,

- Ermittlung und Festlegung von Zeitpunkten und Zeiträumen, in denen bestimmte Maßnahmen realisiert werden,
- Setzung eindeutiger und nachvollziehbarer Prioritäten,
- einheitliche Grundlage für alle kommunale Aufgabenbereiche,
- horizontale Integration der einzelnen Fachplanungen,
- vertikale Integration der Vorgaben und Absichten übergeordneter Gebietskörperschaften (KGST, 1972, nach Braam, 1993).

*Stadtentwicklungsplanung (StEP) bezeichnet jede kommunale Entwicklungsplanung, die in sachl. und zeitl. umfassendem Sinn alle gemeindl. Planungsaufgaben wie Finanz- und Personalplanung, die Bauleitplanung sowie die Fachplanungen (z.B. Schulentwicklungsplanung) mit dem Ziel der bestmögl. Entwicklung der 'Stadt (bzw. Gemeinde) als ganzer' zu einem Planungsvorgang zusammenfasst und unter Berücksichtigung der gemeindl. Ressourcen und polit. Wertungen Steuerungsmöglichkeiten für die ohnehin ablaufenden Veränderungen bietet. Die Stadtentwicklungsplanung setzt damit den Rahmen für alle kommunalen Planungen ... (Hotzan, 1994)*

### **Fallbeispiele**

Diese umfassende und flexibel auf spezifisch zu formulierende Aufgabenstellungen ausgerichtete Zieldefinition für Stadt(teil)entwicklungspläne spiegelte sich auch in den untersuchten Fallbeispielen wider. In den meisten Fällen wurde mindestens ein inhaltlicher Bezug zur Lokalen Agenda 21 über die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Nachhaltigkeit hergestellt. Eine wesentliche Neuerung bei der Erarbeitung der Stadt(teil)entwicklungspläne war das Bestreben, mit verschiedenen Akteuren und den Bürgern einen Konsens über die zukünftige Entwicklung der Stadt bzw. einzelner Stadtteile zu erreichen. In diesen Fällen wurden die Potenziale zur Prozessgestaltung offensiv durch die beteiligten Verwaltungen genutzt. In den Gesprächen wurde berichtet, dass in der gemeinsamen Arbeit an den Stadt(teil)entwicklungsplänen das Verständnis bei den Beteiligten über die Rahmenbedingungen und Zwänge der Planungsverfahren deutlich gewachsen sei und auch die Interessen anderer Prozessbeteigter transparenter und nachvollziehbarer würde.

Eine nicht unerhebliche Rolle spielte auch der Wunsch der Initiatoren der jeweiligen Prozesse, über die gemeinsame Erarbeitung die beteiligten externen Akteure auf ein gemeinsames Handeln bei zukünftigen Entscheiden einzustimmen.

Inhaltlich und prozessbezogen bietet die Stadt(teil)entwicklungsplanung vielfältige Möglichkeiten, auf die jeweiligen spezifischen Aufgabenstellungen, Rahmenbedingungen und Zielvorstellungen einzugehen. Dies war auch in vielen der untersuchten Fälle ausschlaggebend für die Entscheidung, einen Stadtentwicklungsplan zu erarbeiten. Dabei wurde häufig als Vorteil dieses Instruments hervorgehoben, dass alle für die Stadtentwicklung relevanten Themen und Aufgaben, wie wirtschaftliche, soziale und ökologische Fragen in der erforderlichen Breite integriert werden konnten.

Die Stadtentwicklungsplanung ist als kommunale Aufgabe und kommunales Instrument eingeführt und wird von den Verwaltungen und den politischen Entscheidungsgremien getragen. Aus diesem Grund

genießt sie im Kreis der lokalen Akteure eine hohe Akzeptanz. Insfern wurde dieses Instrument auch dazu genutzt, im Vorfeld formaler Entscheide, z. B. bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes im Rahmen vorlaufender Beteiligungsverfahren, Konsens über grund-sätzliche Entwicklungsoptionen herzustellen und dabei auch konflikt-trächtige Fragestellungen zu behandeln. Im Vergleich zu verschiede-nen Lokale Agenda 21-Prozessen wurde sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Stadtentwicklungsplanung eine sehr viel hö-here Verbindlichkeit zukommt und eine strukturierte, zielorientierte Gestaltung des Prozesses schneller zu Ergebnissen führt.

Aus diesem Grund hat sich die Stadt *Lüdinghausen* ausdrücklich da-für entschieden, den Auftrag zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 durch die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes anzuneh-men. Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren die Themen-offenheit und die beabsichtigte Verbindlichkeit ihres Stadtprofils. Die Bürger und lokalen Akteure hat die Stadt durch einen breiten kon-sensorientierten Beteiligungsprozess integriert. Im Rückblick sah die Stadt in dem gewählten Weg eine gute Möglichkeit, die Ziele der Lo-kaLEN Agenda 21 durch das Stadtentwicklungskonzept gemeinsam mit ihren Bürgern zu entwickeln. Nach ihrer Aussage sind die Ergeb-nisse ihres Stadtprofils viel konkreter und besser nutzbar als vieles, was Lokale Agenda 21-Prozesse erreicht haben.

Auf der anderen Seite besteht allerdings auch die Gefahr, das Stadt-(teil)entwicklungskonzept inhaltlich zu überfrachten, wie dies in einem Fall beobachtet werden konnte. Hier wurden im Lauf der Bearbeitung immer neue Themenfelder eröffnet, so dass der Prozess zum Zeit-punkt der Untersuchung nach neun Jahren immer noch nicht abge-schlossen war.

Die Entwicklungsplanung hat i.d.R. eine strategische Ausrichtung, sie ist für die Gemeinden das strategische Planungsinstrument "par ex- **Zielebene** cellence".

Im Sinne einer gesamtgemeindlichen Entwicklungsplanung behandelt die Stadt(teil)entwicklungsplanung i.d.R. ressortübergreifend eine **Zielkontext** Vielzahl von Themenbereichen wie

- Bevölkerungsentwicklung und -struktur,
- Wirtschaftsentwicklung und -förderung,
- Ermittlung von Wohnbauland- und Gewerbeblächenbedarf,
- öffentlicher und privater Verkehr,
- Kultur, Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen,
- Freizeit, Sport, Erholung,
- Auslastung und Tragfähigkeit der Infrastrukturen,
- Umweltentwicklung und -sanierung,
- Ausgleichserfordernisse für Eingriffe in Natur und Landschaft,
- Entwicklung von Natur und Landschaft,
- Festlegung der Grundzüge für die Inanspruchnahme von Frei-raum für Siedlungszwecke sowie

- die aus diesen Einzelthemen abgeleitete mittel- und langfristige Finanz- und Investitionsplanung.

### Fallbeispiele

In den untersuchten Fallbeispielen spiegelten sich die strategische Ausrichtung und inhaltliche Breite der Prozesse wider:

- Regelmäßiger Schwerpunkt der Planungen war die Abschätzung der zukünftigen demografischen, wirtschaftlichen (gewerbliche Wirtschaft und (Einzel-)Handel), sozialen und verkehrlichen Entwicklung.
- Daraus abgeleitet, in Einzelfällen auch unabhängig davon, wurden Vorstellungen und konkrete Planungen hinsichtlich der zukünftigen Siedlungsentwicklung, insbesondere Wohnbauflächen und gewerbliche Bauflächen, entwickelt.
- Bei der Ableitung von räumlichen Entwicklungsvorstellungen spielte die Abschätzung und Bewertung der lokalen ökologischen Folgen von Siedlungsentwicklung eine zunehmend große Rolle (Umweltfolgenabschätzung); dies erfolgte vor dem Hintergrund der gesetzlichen Verpflichtung, Eingriffe in Natur und Umwelt zu vermeiden, zu vermindern oder auszugleichen.
- In verschiedenen Prozessen spielte die Beteiligung und Mitwirkung der lokalen Akteure am Planungsprozess einen Rolle, um eine möglichst hohe Akzeptanz für die Ergebnisse zu erreichen. Dies hatte vor allem Vorteile, sofern aufbauend auf dem Stadtentwicklungsplan in förmlichen Planungsverfahren *harte* Entscheide getroffen werden sollen, wie die Aufstellung von Flächennutzungsplänen.
- Schließlich wurde auch das Ziel verfolgt, mit Hilfe der Planungen einen verbindlichen Ziel- und Orientierungsrahmen für die Verwaltung, die Politik, aber auch durch freiwillige Selbstbindungen anderer Beteiligte und Akteure, abzuleiten und so ein einheitliches und konfliktärmeres Vorgehen im Hinblick auf zukünftige Entscheide zu erreichen.
- Strategische Absichten standen auch hinter der Erarbeitung von Leitzielen und Leitbildern für die zukünftige Entwicklung einer Kommune wie der Leitlinienbeschluss zur *Perspektive München* zeigt. Dieser beinhaltet die Grundprinzipien des Stadtentwicklungskonzepts: Nachhaltigkeit und Urbanität. Als Leitlinien wurden beschlossen (Stadt München, 1999b):
  - ◆ Sicherung und Förderung von Beschäftigung und wirtschaftlicher Prosperität.
  - ◆ Verbesserung der Kooperation in der Region – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes.
  - ◆ Sicherung des sozialen Friedens durch soziale Kommunalpolitik.
  - ◆ Stärkung der Stadtteile durch Stadtteilentwicklung.
  - ◆ Entwicklung zukunftsfähiger Siedlungsstrukturen durch intelligente Nutzung der innerhalb der Stadt vorhandenen Flä-

chenpotentiale.

- ◆ Bewahrung der typischen Stadtgestaltung.
- ◆ Erhaltung und Verbesserung der Mobilität für alle Verkehrsteilnehmer.

Kommunale Entwicklungsplanungen zielen i.d.R. auf die gesamtstädtische, in einigen Fällen auch auf die regionale Ebene, den Verflechtungsraum einer Kommune. Daneben sind auch teilräumliche Entwicklungsplanungen bekannt. Städtebauliche Rahmenplanungen zielen aufgrund ihrer stärker baulich-räumlichen Ausrichtung dagegen vor allem auf kleinräumige Bereiche, auch wenn sie zu diesem Zweck gesamtstädtische Entwicklungsabsichten reflektieren müssen (Braam, 1993).

**Räumlicher Bezug**

Stadt(teil)entwicklungsplanungen werden für einen überschaubaren Zeitraum erstellt: Dieser kann sich z. B. aus dem Zeitraum ergeben, für den sinnvollerweise Vorabschätzungen wichtiger Entwicklungstendenzen möglich sind (z. B. Bevölkerungsentwicklung), auf die Geltungsdauer eines Flächennutzungsplan beziehen, der inhaltlich-strategisch aufgewertet werden soll, oder aus einem bestimmten, langfristig angelegten kommunalen Projekt ergeben (z. B. komplexe Entwicklungsmaßnahmen, Sanierungsmaßnahmen).

**Zeitlicher Bezug**

### **Fallbeispiele**

In den Fallbeispielen wurden sowohl zeitliche Begrenzungen, z. B. der FNP-Geltungszeitraum mit einem definierten Zeitraum von 10 bis 15 Jahren, aber auch zeitlich offene Prozesse, insbesondere bei Konzepten, die Leitbilder und -ziele zum Gegenstand haben, gefunden.

Methodisch lassen sich zeitliche Begrenzungen vor allem durch den Horizont von Prognosen und Vorabschätzungen wichtiger Rahmenbedingungen ableiten, z. B. zur Bevölkerungs- oder Verkehrsentwicklung. Prognosen über einen Zeitraum von mehr als 10 bis 15 Jahren liefern keine verlässlichen Aussagen zukünftiger Entwicklungen und so konnten auch Planungen auf einer derartigen Basis darüber hinaus keine sinnvollen Darstellungen treffen.

Anders war dies bei Konzepten bzw. Zielaussagen, die Leitbilder und -ziele zum Gegenstand haben. Hier ging es darum, einen für die lokalen Akteure verbindlichen Handlungsrahmen festzulegen, der unabhängig von externen Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen bei der Ableitung von konkreten Entscheidungen wirksam sein soll. Ein gutes Beispiel für derartige Ziele sind die oben dokumentierten Leitlinien der *Perspektive München*. Allerdings ist auch bei derartigen Zielsystemen absehbar, dass sie sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen müssen.

Aus diesen Gründen wurden einige der bereits abgeschlossenen Stadt(teil)entwicklungskonzepte sowohl in Bezug auf das inhaltliche Konzept als auch die Maßnahme- bzw. Umsetzungsplanung in regelmäßigen Abstand überprüft und fortgeschrieben.

### Vorgehen/ Ablauf

**Verfahrensträger** Die Aufstellung eines Stadt(teil)entwicklungsplanes wird in der überwiegenden Anzahl der Fälle durch die Gemeinde beschlossen; die Planung und Steuerung des Verfahrens wird einer Verwaltungsstelle oder einem externen Planungsbüro übertragen.

### Fallbeispiele

In den Fallbeispielen waren, mit einer Ausnahmen, die mit der Stadtplanung bzw., im Falle der Stadt *München*, Stadtentwicklungsplanung befassten Ämter und Dezernate federführend für die Erstellung der Konzepte zuständig.

Die Stadt *Lüdinghausen*, in der das Stadtprofil als Lokale Agenda 21 erarbeitet wurde, hatte dagegen eine komplexe Trägerschaft entwickelt. Eine Lenkungsgruppe aus sieben Vertreter der Fraktionen, entsprechend ihrer Verteilung im Rat, sowie der Bürgermeister, der Stadtdirektor, der Dezernent und der Planungsamtsleiter, begleitete den Prozess. Ihre Aufgabe bestand in der Erörterung und Koordination der Arbeiten.

In verschiedenen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass eine zentrale und stringente Steuerung wichtig für den Erfolg des jeweiligen Prozesses sei. Diese Aussage wurde sowohl vor dem Hintergrund erfolgreicher wie auch aus Sicht der Befragten ungünstig verlaufener Planungen geäußert.

**Verfahrensbeteiligte** Entsprechend der Aufgabenstellung und Zielrichtung der Entwicklungsplanung können Dritte in umfassendem Sinne am Erarbeitungsprozess beteiligt werden. Dies ist umso notwendiger, als die Planung die zukünftige Entwicklung in umfassendem Sinne, sowohl thematisch als auch hinsichtlich der Maßnahmen- und Finanzplanung, steuern soll. Insofern ergibt sich ein weiter Beteiligungskreis, der - wie bei der Flächennutzungsplanung - alle kommunalen und staatlichen Verwaltungsdienststellen, Träger öffentlicher Belange, externe Fachplaner, Nachbargemeinden, aber auch die Bürgerschaft und verschiedene gesellschaftliche Gruppen umfassen kann. Der Kreis der Beteiligten und der Modus der Beteiligung war in den untersuchten Fallbeispielen unterschiedlich geregelt. Dabei ist zwischen der Beteiligung von professionell organisierten Gruppen und Interessensträgern und den Bürgern zu differenzieren.

Die Beteiligung der *formalen Gruppen*, zumeist als Träger öffentlicher Belange im Sinne von § 4 BauGB definiert, reichte von dem Kenntnisnahmeverfahren und der Informationsübermittlung an einzelne Dienststellen (allerdings nur ausnahmsweise) bis hin zur gleichberechtigten Bearbeitung von Einzelthemen oder dem gesamten Planungskonzept in breit besetzten Arbeitsgruppen.

Die verschiedenen *Ämter und Dezernate* innerhalb einer Verwaltung übernahmen zumeist fachlich eng definierte Teilaufgaben wie die Bearbeitung eng umrissener Fragestellungen als Grundlage für die Gesamtplanungen. Fachkonzepte und Fachplanungen wurden häufig auch extern an Fachgutachter vergeben. Fachämter waren darüber hinaus auch zeitweise oder dauerhaft in Arbeitsgruppen vertreten, in denen sie ihre fachlichen Belange in den Planungsprozess einbringen konnten.

*Externe Verwaltungen* (Nachbargemeinden und -städte, Kreise, je nach Verwaltungsgliederung die Unteren oder Mittleren staatlichen Fachverwaltungen, sonstige Planungsträger, Ver- und Entsorgungssträger etc.) wurden i.d.R. in Anlehnung an die Regelungen zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gem. § 4 BauGB beteiligt. Dies hatte vor allem bei Planungsverfahren zur Vorbereitung eines Flächennutzungsplanes den Zweck, frühzeitig Informationen zu anderen Entwicklungsabsichten oder -planungen einzuholen oder die jeweiligen Stellen über Ziele und Zwecke der eigenen Planungen zu informieren und sich so vorab gegenseitig abzustimmen.

Schließlich wurden in den meisten Fällen auch sonstige, insbesondere *lokale Akteure und Interessensgruppen* in den Planungsprozess einbezogen. Hierbei wurde neben der Informationsweitergabe und -gewinnung auch das Ziel verfolgt, innerhalb einer Stadt einen breiten Diskurs über die zukünftige Entwicklung des Gemeinwesens anzuregen, potenzielle Konflikte frühzeitig zu identifizieren und nach Möglichkeit einen Konsens zu erreichen.

Die Beteiligung der *Bürger* war in allen untersuchten Beispielstädten integraler Bestandteil des Prozesses zur Stadt(teil)entwicklungsplanung. Auch hier wurden unterschiedliche Formen und Intensitäten der Beteiligung beobachtet: von der Durchführung von Zukunftswerkstätten oder Projektgruppen über Bürgerversammlungen oder Befragungsaktionen u. ä.; lediglich in einem Fall war ein Beteiligungsverfahren zunächst vorgesehen, wurde aber nach einem politischen Mehrheitswechsel nicht mehr durchgeführt.

Dabei zeigte sich auch in dieser Untersuchung der bekannte Umstand, dass sich die Bürger nicht in derselben Breite wie die formalen Interessensträger zur Beteiligung bewegen lassen und hauptsächlich die sogenannten *Berufsbürger*, vor allem Mitglieder und Funktionäre von Vereinen und Verbänden, an den angebotenen Beteiligungsrundernahmen teilnahmen. In kleineren Städten wurden in mehreren Fällen gezielt einzelne Bürger angesprochen und mit gutem Erfolg zur Teilnahme an unterschiedlichen Arbeitsgruppen eingeladen. Für die insgesamt relativ geringe Teilnahme der Bürger an den Planungsprozessen wurde besonders der hohe Abstraktionsgrad der Stadtentwicklungsplanung verantwortlich gemacht. Auf der anderen Seite wurde in einigen Fällen deutlich, dass Wünsche und Interessen der Bürger nicht in dem Umfang Berücksichtigung fanden, wie dies bei den Anliegen der formalen Interessensträger der Fall war.

In einigen Fällen wurden besondere Anstrengungen unternommen, um die Bürger insgesamt oder spezifische Gruppen zur Teilnahme an den Planungen zu motivieren:

- In *Güstrow* wurden Workshops ausgerichtet, die nach Alter der Teilnehmer differenziert wurden, da Bürger unterschiedlichen Alters auch unterschiedliche Ansichten und Ideen haben.
- In *Lüdinghausen* wurde für Medienvertreter eine eigene Zukunftswerkstatt angeboten, da sich herausgestellt hatte, dass die Journalisten über detaillierte Informationen und Kenntnisse von Problemen verfügten und darüber hinaus ihre besondere Beteiligung dem Planungsprozess eine besonders *gute Presse* bescherte. Schwerpunkt des Stadtentwicklungskonzeptes *Lüdinghausen* war die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Fünf Lüdinghause-

ner Schulen haben sich auf unterschiedliche Art und Weise (z.B. Projektwochen) mit dem Stadtentwicklungskonzept beschäftigt. Resultat daraus ist etwa ein Kinderstadtplan.

- Mit dem integrierten Stadtteilentwicklungskonzept Ostersbaum wurde in *Wuppertal* ein ganzheitlicher Ansatz mit Projekten zu unterschiedlichen Handlungsfeldern verfolgt. Schwerpunkte war die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Verbesserung der Kultur-, Bildungs- und Sozialangebote sowie die Aufwertung des Wohnungsbestandes. Im Stadtteil ansässige Organisationen wurden als potenzielle Träger der Maßnahmen frühzeitig in den Prozess mit eingebunden.

Im Unterschied zu den gesamtstädtisch, strategisch angelegten - eher abstrakteren - Stadtentwicklungsplänen boten die eher operational angelegten Stadtteilentwicklungsplanungen größere Chancen, betroffene Bürger zur Mitarbeit zu motivieren. Hier wird die Entwicklung der unmittelbaren Lebensumwelt der Menschen behandelt.

Die meisten Städte hatten die Ausarbeitung der Planungen externen Büros übertragen, lediglich einige Großstädte verfügten über ausreichend Personal, um diese Arbeit selbst übernehmen zu können. In verschiedenen Fällen wurden die Beteiligungsrunden durch externe Planer oder spezialisierte Moderatoren angeleitet. In den Gesprächen wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die externe Moderation sehr hilfreich für den jeweiligen Prozess gewesen sei, da hierdurch ggf. vorhandene Vorbehalte gegenüber dem Planungsträger (d. h. den Stadtverwaltungen) vermieden werden konnten. In zwei Fällen wurde allerdings auch berichtet, dass die externe Moderation es nicht geschafft hatte, alle zunächst Beteiligten dauerhaft in den Prozess zu integrieren.

## Ablaufschritte

Definierte oder gar standardisierte Arbeitsschritte für die Erarbeitung von Stadt(teil)entwicklungsplänen lassen sich nicht feststellen; sie sind von der konkreten Aufgabenstellung und der gewählten Arbeits- und Organisationsform abhängig. Erfahrungsgemäß lassen sich folgende Arbeitsschritte benennen, die im Rahmen der Erstellung einer Stadt(teil)entwicklungsplanung notwendig sein können:

- Bestandsaufnahmen
- Stärken- und Schwächenanalysen
- Potenzialermittlungen
- Erstellung von Prognosen
- Entwicklung von Leitbildern und Leitzielen
- Tragfähigkeitsberechnungen (von technischen, finanziellen, personellen, natürlichen Ressourcen)
- Durchführung von Planungswerkstätten, Abstimmungsrunden, oft in Verbindung mit der Verwaltung
- Durchführung von Beteiligungsverfahren für Bürger, Träger öffentlicher Belange, gesellschaftliche Gruppen etc.
- Entwicklung und Bewertung von Szenarien, Entwicklungsalternativen

- Erstellung von Handlungs- und Maßnahmenkonzepten, Finanzplanung
- Beschluss über die Planung durch die Gemeinde

### Fallbeispiele

In den untersuchten Fallbeispielen fanden sich alle oben genannten Arbeitsschritte in unterschiedlicher Form und Mischung wieder.

Hinsichtlich des Ablaufs sind dabei die folgenden Fallbeispiele herauszuheben:

- Die Erstellung des Stadtteilentwicklungskonzept Klotzsche in Dresden erfolgte in den vier Arbeitsschritten Bestandsaufnahme, Entwicklungsziele (Leitbild), Entwicklungskonzept und Umsetzungskonzept. Besonders war dabei die Form der Beteiligung und der gegenseitigen Abstimmung der unterschiedlichen Akteure und ihrer Interessen und Vorstellungen. Dazu hatte die Stadtverwaltung im Rahmen der einzelnen Arbeitsschritte Workshops, Diskussionsveranstaltungen, Befragungen u. ä. durchgeführt, die unterschiedlichen Arbeitsergebnisse in ihrer ganzen Breite jeweils dokumentiert und mit allen Beteiligten gemeinsam hinsichtlich einer Konsenslösung diskutiert. Erst auf der Basis der jeweiligen gemeinsamen Arbeitsergebnisse wurden die folgenden Arbeitsschritte weitergeführt.
- Hervorzuheben sind die Szenarien, die im Rahmen des Stadtprofils *Lüdinghausen* erstellt wurden. Die Szenarien wurden als Prosatexte aus der Sicht einer Familie im Jahr 2010 geschrieben und im Rahmen einer Bürgerversammlung in Form kurzer Spielszenen vorgestellt. Inhalt sind zwei unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten ("Status quo" und "Strategie"). Die gewählte Form ermöglichte es, aus Sicht der Bürger die Auswirkungen verschiedener möglicher Entwicklungsmöglichkeiten sehr anschaulich darzustellen und so komplexe Sachverhalte auch für Laien verständlich und kommunizierbar zu machen.

Da es sich bei der Stadt(teil)entwicklungsplanung um ein informelles Planungsinstrument handelt, bestehen keine formellen Vorgaben und Standards zur Ausgestaltung des Erarbeitungs-, Aufstellungs- oder Beteiligungsverfahrens. **Verfahrensgrundsätze**

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die oft gewünschte Umsetzungsorientierung und der angestrebte Verbindlichkeitscharakter mit bestimmten Anforderungen an den Prozess verbunden sein kann, z. B. hinsichtlich Form und Umfang der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen im Planungsprozess.

**Verfahrens- und Spielräume** Das Erarbeitungsverfahren einer Stadt(teil)entwicklungsplanung weist – weil auch informelles Planungsinstrument – vergleichsweise große Spielräume auf. Dies betrifft sowohl die Ablaufplanung und – gestaltung als auch die organisatorische Ausgestaltung der Kooperations- und Beteiligungsmodalitäten. Verfahrensbindungen ergeben sich allenfalls insoweit, als die Umsetzungsorientierung einer Planung und ihr angestrebter Verbindlichkeitscharakter mit bestimmten Anforderungen an den Prozess verbunden sein kann (s. Abschnitt Verfahrensgrundsätze).

**Verbindlichkeit** Eine Stadt(teil)entwicklungsplanung kann durch die Gemeinde bzw. den Rat mit dem Ziel der Selbstbindung an ihre Inhalte und Aussagen beschlossen werden. Diese Selbstbindung kann jederzeit durch Aufhebung des Beschlusses oder schlichte Missachtung ausgesetzt werden. In der Bauleitplanung sollen die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Praktisch bedeutet dies, dass die indirekte Bindungswirkung dieser informellen Planwerke nur so stark ist, wie die Ratsmitglieder die Orientierungsfunktion der Stadt(teil)entwicklungskonzepte für ihre weiteren Entscheide als opportun bzw. nützlich betrachten.

### Fallbeispiele

Alle bereits abgeschlossenen Planungsprozesse wurden in den jeweiligen politischen Gremien beschlossen bzw. in einem Fall zur Kenntnis genommen. Maßnahmen oder Projekte, die sich aus diesen, aber in Einzelfällen auch aus noch nicht abgeschlossenen Prozessen ableiten, befanden sich in der Umsetzungsphase. Die strategischen Zielaussagen der Stadtentwicklungsplanungen dienten auch als Grundlage für formale Planungsprozesse (Bebauungsplanung, Flächennutzungsplanung) oder für Einzelentscheide, wobei berichtet wurde, dass dies teilweise mit Schwierigkeiten verbunden war: In einem Fall berücksichtigten die, für die Bauleitplanung zuständigen Sachbearbeiter die Ergebnisse der Stadtentwicklungsplanung nicht, in zwei anderen Fällen fehlten der Gemeinde die finanziellen Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

**Veränderung der Aufbauorganisation** Größe und Komplexität der Stadt(teil)entwicklungsplanung haben bereits in der Vergangenheit zur Entwicklung neuer Arbeitsformen geführt; dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen oder wird gerade im Zusammenhang mit der Renaissance der Stadt(teil)entwicklungsplanung wieder neu entdeckt. Dies kann die Einübung von kooperativen oder horizontal verknüpften Arbeitsformen, wie Arbeitskreise und -gruppen, betreffen, wie sie auch im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform diskutiert werden oder die Erprobung und Institutionalisierung neuer Formen der Bürgerteilhabe am Planungs- und Umsetzungsprozess.

Die Organisationsformen für die Erstellung von Stadt(teil)entwicklungsplanungen reichen von besonderen Dezernaten, Referaten oder Ämtern bis hin zu kooperativen, ämterübergreifenden Arbeitsgruppen, denen Planungsstäbe beigeordnet sein können. Dabei wurde die Erfahrung gemacht, dass selbständige und von der übrigen Verwaltung getrennte Organisationsformen eher kontraproduktiv arbeiten, da sie aus Kompetenzgründen leicht in Konfrontation mit etablierten Ämtern geraten oder inhaltlich-fachlich zu weit von den alltäglichen Anforderungen an die Verwaltung entfernt sind. Organisationsformen, die die fachliche Bearbeitung in den bestehenden Verwaltungsgliederungen belassen, sind demgegenüber überlegen. Auch ist die externe Bearbeitung durch ein Planungsbüro möglich, deren Arbeit durch Politik und Verwaltung begleitet wird.

## Fallbeispiele

Für die Bearbeitung der untersuchten Stadt(teil)entwicklungskonzepte wurden sehr unterschiedliche und teilweise sehr komplexe Organisationsformen geschaffen. Teilweise wechselte die Zusammensetzung der verschiedenen Organisationsformen in Abhängigkeit von den jeweiligen Arbeitsschritten, der Aufgabenstellung oder in einem Fall als Ergebnis eines Wechsels der politischen Mehrheitsverhältnisse.

Allgemeine Erkenntnisse zu den Vor- oder Nachteilen bestimmter Organisationsformen lassen sich aus den untersuchten Fallbeispielen nicht ableiten. Es lassen sich lediglich Hinweise dafür finden, dass einfach und klar strukturierte Formen hinsichtlich der Durchführung der Planungen gegenüber komplexen und wechselnden Strukturen Vorteile aufweisen, z. B. bezüglich der Mitwirkungsbereitschaft oder des Bearbeitungszeitraums. Differenzierte Formen bieten demgegenüber möglicherweise bessere Möglichkeiten, unterschiedliche Gruppen anzusprechen und in die Prozesse zu integrieren.

Stadt(teil)entwicklungsplanung ist eine Querschnittsaufgabe, bei der inhaltliche Komplexität und Breite fach- und ressortübergreifende Arbeitszusammenhänge innerhalb, aber auch außerhalb der Verwaltung notwendig machen. Damit sind strukturelle und fachliche Anforderungen an die Planungsbeteiligten verbunden:

- Die Abstimmung fachlicher Ressortplanungen erfordert Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten, die sich in den persönlichen und organisatorischen Voraussetzungen widerspiegeln müssen.
- Der Planungsprozess gibt den Beteiligten Einblick in die Arbeitsweise und -inhalte in für ihn eigentlich fremde Fachgebiete und kann damit zu persönlichen Lernprozessen führen.
- Schließlich ist Stadt(teil)entwicklungsplanung bzw. städtebauliche Rahmenplanung in vielen Fällen mit der Erprobung neuer und innovativer Formen der Arbeitsorganisation und der Beteiligung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen verbunden. Als Beispiele sollen hier die Moderation, zielgruppenorientierte Beteiligungsverfahren, Planungswerkstätten und -zellen, Bürgergutachten u.v.m. genannt werden.
- Gerade im Zusammenhang mit der Entwicklung von Leitzügen und Leitbildern der Stadtentwicklung werden derzeit die Potenziale der IuK-Techniken ausgelotet und erprobt.

## Veränderung der Zusammenarbeit

## Fallbeispiele

Die größten und bislang nachhaltigsten Veränderungen im Zusammenhang mit den untersuchten Fallbeispielen betreffen das Verhältnis zwischen Planern und politischen Gremien auf der einen und den Bürgern auf der anderen Seite. In nahezu allen Prozessen wurde in diesem Zusammenhang von positiven Entwicklungen unterschiedlicher Form berichtet, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Die Einbeziehung der Bürger im Zusammenhang mit dem Stadtentwicklungsplan Güstrow hat sich nach Auffassung der Gesprächspartner bewährt. Die Bürger brachten neue Ideen in den Prozess ein. Der Blickwinkel für andere Ansichten, Wünsche und Einstellungen wurde bei allen Prozessbeteiligten geöffnet.

### Weiterbildung/ Qualifizierung

- Als positiver (Neben-)Effekt des in *Lüdinghausen* gewählten Modus der Bürgerbeteiligung wurde ein wesentlich besseres Verständnis der verschiedenen beteiligten Akteure untereinander angesehen: Die Bürgerbeteiligung ist eine andere geworden. Die diversen Gruppen lernten die Sicht des anderen und sich gegenseitig kennen und respektieren. Die Stadt überlegte zum Zeitpunkt der Gespräche, andere Grundsatzthemen wie das strittige Thema Windkraftanlagen in einer Bürgerversammlung zu diskutieren bzw. unter Bürgerbeteiligung in Werkstätten bearbeiten zu lassen.
- Das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung, so der Interviewpartner des Stadtplanungsreferates *München*, änderte sich während des Prozesses. Auch in Verbindung mit den Veranstaltungen der Münchener Volkshochschule zur Lokalen Agenda 21 entwickelte sich in der Öffentlichkeit ein neues Selbstvertrauen, das sich in einer größeren Beteiligung an Planungsprozessen und der Initiierung von Projekten widerspiegelt. Ferner wurde die Verwaltung für die Öffentlichkeit transparenter.

Die Gestaltung und Durchführung komplexer Stadt(teil)entwicklungsplanungen sind mit Anforderungen an die Prozessbeteiligten verbunden, die in vielen Fällen über das alltägliche (Verwaltungs-)Handeln hinaus gehen (siehe oben). Dies betrifft sowohl die fachlichen als auch die sozial-kommunikativen Kompetenzen: In unterschiedlichem Maße sind erfahrungsgestützte fachliche und sozial-kommunikative Lernprozessen hinsichtlich des fachlichen und prozessbezogenen Wissens sowie der Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit bei den Beteiligten erforderlich, sofern der Prozess erfolgreich organisiert und durchgeführt werden soll.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

#### Querbezüge zu förmlichen Planwerken

Querbezüge zu förmlichen Planwerken ergeben sich, sofern ein Stadt(teil)entwicklungsplan Grundlage für eine förmliche Bauleit-, Finanz- oder sonstige Planung werden soll, die die Berücksichtigung förmlicher Planwerke voraussetzt. Dies muss allerdings nicht geschehen. Es steht der Gemeinde frei, dies zu tun.

#### Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten

Es bietet sich an, bei der Erstellung eines Stadt(teil)entwicklungskonzeptes andere, freiwillig-kommunale Instrumente zu berücksichtigen bzw. zu integrieren. Allgemein dürfte die Qualität der Planung steigen, wenn z.B. Planungs- bzw. Entwicklungsalternativen einer Umweltfolgenabschätzung unterzogen werden oder kommunale Umweltziele in sie einfließen.

### Fallbeispiele

Die untersuchten Planungen zur Stadt(teil)entwicklung fanden vielfältige Berücksichtigung in anderen kommunalen Instrumenten, wobei erwartungsgemäß Unterschiede zwischen den bereits abgeschlossenen und den noch laufenden Prozessen beobachtet wurden.

In zwei Fällen sollte die Stadtentwicklungsplanung nach ihrem Abschluss als inhaltliche und, im Hinblick auf die notwendigen Abstimmungen und Anpassungen an andere (Fach-) Planungen, auch prozedural als Grundlage für die Flächennutzungsplanung dienen. In einem Fall war dies zum Zeitpunkt der Gespräche ungewiss, da

nach einem politischen Mehrheitswechsel die Aufstellung des Flächennutzungsplans selbst in Frage gestellt war.

In anderen Fällen dienten die Stadt(teil)entwicklungspläne als Grundlage für die Bebauungsplanung. Es wurde allerdings berichtet, dass die Umsetzung der Stadtentwicklungspläne in B-Pläne mit Schwierigkeiten verbunden war: in einem Fall wurde die Ursache in den jeweiligen Sachbearbeitern gesehen, die die Ergebnisse der Entwicklungsplanung nicht aufgriffen, in einem anderen Fall schien die Entwicklungsplanung selbst innerhalb der Verwaltung noch nicht ausreichend bekannt zu sein. In einem dritten Fall kam es schließlich zu dem überraschenden Vorgang, dass im Rahmen der Bebauungsplanung Ziele der Entwicklungsplanung ausdrücklich ignoriert wurden. Während die Entwicklungsplanung eine moderate Siedlungsflächenerweiterung mit relativ hohen Siedlungsdichten vorschlug, wurden als Ergebnis der Beteiligung der Bürger am Planungsverfahren im Bebauungsplan große Grundstücke mit einer extensiven Bebauung vorgesehen.

In einigen Fällen wurden im Rahmen der Stadt(teil)entwicklungspläne Einzelprojekte und -maßnahmen entwickelt, die in nächster Zeit umgesetzt und realisiert werden sollten. Zu diesem Zweck wurden projektgebunden Haushaltsmittel durch die jeweiligen Fachauschüsse und Räte zur Verfügung gestellt. Kommunen mit einer angespannten Haushaltslage standen dabei allerdings vor großen Problemen. Die Verwaltung der Stadt *Lüdinghausen* erstellte zur Kontrolle der Umsetzung ihres Stadtprofils eine Synopse aller Einzelziele und -projekte, die sie zweimal jährlich den jeweils zuständigen Fachauschüssen bzw. dem Rat zur Beratung und schrittweisen Abarbeitung vorlegte.

Hinsichtlich der Verknüpfung mit der Lokalen Agenda 21 verfügt die Stadt(teil)entwicklungsplanung materiell-inhaltlich und prozessbezogen über große Potenziale; ein unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien ausgestalteter und in einem breiten Dialog zustande gekommener Stadt(teil)entwicklungsplan könnte sogar mit einer Lokalen Agenda 21 identisch sein. Allerdings werden dann zentrale Themenfelder in einer nachhaltigen Entwicklung, wie Naturschutz, Konsumverhalten und der globalen Verteilungsgerechtigkeit abgesessen werden.

#### **Querbezüge zur Lokalen Agenda 21**

### **Fallbeispiele**

Bei der Untersuchung der sieben Fallbeispiele wurden auf sachlich-inhaltlicher, prozessbezogener und personeller Ebene in unterschiedlichem Maße Verknüpfungen zwischen der Stadt(teil)entwicklungsplanung und der Lokalen Agenda 21 gefunden:

- Die Stadt *Lüdinghausen* entschied sich bewusst und ausdrücklich dafür, keine Lokale Agenda 21 zu erstellen. Bei dieser Entscheidung spielten Erfahrungen aus anderen Kommunen eine wesentliche Rolle, die man im Vorfeld befragt hatte. Demnach waren die Ergebnisse Lokaler Agenda 21-Prozesse zu unverbindlich, als dass sie Grundlage für die künftige Entwicklung einer Stadt sein könnten. Die Erstellung eines Flächennutzungsplanes kam aus Sicht der Stadt auch nicht in Frage, da dieses Instrument aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen zu unflexibel und thematisch zu stark auf die Darstellung von Bauflächen etc. eingeschränkt sei.

Mit dem Stadtentwicklungskonzept habe die Stadt jedoch ein hinreichend konkreteres aber flexibles Instrument gewählt, um die Entwicklung der Stadt zu steuern und konkrete Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Nach Aussage der Gesprächspartner komme die starke partizipative Ausrichtung des Stadtprofils allerdings einem Lokalen Agenda 21- Prozess nahe.

- In zwei Fällen war die Erstellung des Stadt(teil)entwicklungskonzeptes selbst ein Projektvorschlag, der im Rahmen der Lokalen Agenda 21 entwickelt und dann umgesetzt wurde. Durch das Stadtteilentwicklungskonzept Klotzsche in *Dresden* konnte hierdurch die Aufmerksamkeit, vor allem der Politik, auf den Stadtteil gelenkt werden. In einem anderen Beispiel gelang es allerdings nicht, die im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts entwickelten Arbeitspapiere (Bestandsanalyse, Prognosen, Szenarien) mit dem Agenda-Fachforum Stadtentwicklung zu diskutieren, da die Papiere den Mitgliedern des Fachforums zu theoretisch waren. Hier wurde durch die Verwaltung die Chance gesehen, dass sich im Fachforum Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der Vorstellung des konkreteren Raum- und Maßnahmenkonzeptes noch eine intensive Diskussion des Stadtentwicklungskonzeptes entwickeln könnte.
- In verschiedenen anderen Kommunen wurden die beiden Prozesse mit der Absicht parallel betrieben, beide im weiteren Arbeitsverlauf inhaltlich und prozessbezogen zunehmend stärker zu verzahnen, z.B. durch Integration auf Leitbild- und Zielebene, personelle Verknüpfung der Prozesse, gemeinsame Steuerungsgremien etc.
- In einer Großstadt wurde eine Anknüpfung des Stadtentwicklungskonzepts an die Lokale Agenda 21 als schwierig realisierbar eingeschätzt, da zwei gesellschaftspolitisch unterschiedliche Selbstverständnisse aufeinandertreffen: Der Agenda-Prozess zielte auf eine reflexive Modernisierung und einen diskursiven Bottom-Up-Prozess ab, in den auch Laien einbezogen werden. Ziel der Agenda war eine Verhaltens- und Produktionsänderung und die Stärkung der Verantwortung mittels einer ethischen Strategie. Im Gegensatz dazu war die Stadtentwicklungsplanung aus Sicht des Gesprächspartners ein Top-Down-Prozess, der auf Expertenwissen beruhte und in der Standortsicherung sein Hauptziel hatte. Berührungspunkte lagen in diesem Fall an folgenden Stellen:
  - Nachhaltigkeit wurde auch im Stadtentwicklungskonzept berücksichtigt.
  - Indikatoren des Stadtentwicklungskonzepts wurden mit den Nachhaltigkeitsindikatoren der Agenda abgestimmt. Darüber hinaus soll ein weiteres Indikatorenset im Umweltbereich entwickelt werden. Es ist vorgesehen, dabei auf den Nachhaltigkeitsindikatoren der Lokalen Agenda 21 und den Indikatoren des Stadtentwicklungskonzeptes aufzubauen.
  - Die Leitlinien und übergreifenden Strategien des Stadtentwicklungskonzepts wurden im Agenda-Fachforum *Wohnen, Siedeln, Mobilität* diskutiert und durch Projektideen ergänzt.
  - Im Rahmen der Öffentlichkeitsphase des Stadtentwick-

lungskonzeptes wurden sieben Veranstaltungen zum Thema *Agenda 21 und Stadtentwicklungskonzept – wie passt das zusammen?* von der örtlichen Volkshochschule sowie dem zuständigen Verwaltungsamt durchgeführt.

- In drei Fällen berichteten die Gesprächspartner schließlich, dass die Verbindung von Stadt(teil)entwicklungskonzept und Lokaler Agenda 21 durch die personelle Verknüpfung gewährleistet wurde. In diesen Fällen waren jeweils dieselben Personen mit der Bearbeitung bzw. Betreuung der jeweiligen Prozesse betraut.
- In einem Fall verhinderten die Vertreter der Wirtschaft im Stadtentwicklungsprozess die Verknüpfung der beiden Prozesse, da sie eine starke Dominanz der Umweltthemen befürchteten und die Erarbeitung einer Entwicklungsperspektive in diesem Rahmen als nicht realisierbar ansahen.

## Fallbeispiele

Die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Nachhaltigkeit wurde in den untersuchten Fallbeispielen sehr unterschiedlich gehandhabt:

- Im Zusammenhang mit der Untersuchung des Entwicklungskonzeptes *Perspektive München* schätzten die Gesprächspartner ein, dass dieses Konzept alle Kriterien bzw. alle Säulen der Nachhaltigkeit in sich vereint und berücksichtigt. Eine Auseinandersetzung mit dem übergeordneten Leitbild fand, ausgehend von der bundesweiten Diskussion, insbesondere in der Verwaltung statt. Um Unklarheiten zu beseitigen und Fachinformationen zu erhalten, wurde zu dieser Thematik ein Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen kontaktiert. Die Politik befasste sich im Agenda-Beirat mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, während die Bürger im Rahmen von Veranstaltungen der Münchner Volkshochschule und des Bürgerforums in diese Diskussion einbezogen waren.
- In einem anderen Fall fehlten die personellen Kapazitäten im Umweltamt, um die ökologische Säule nachhaltiger Entwicklung zu erarbeiten und es gelang lediglich, die Zukunftsfähigkeit des Konzeptes kurзорisch zu prüfen. Auch wurde in einem anderen Fall berichtet, dass die Dimension der Nachhaltigkeit zu komplex sei, um sie im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts zu bearbeiten. Vergleichbar hiermit waren Aussagen aus zwei Städten, dass das Thema Nachhaltigkeit zwar durch die beauftragten Gutachter behandelt wurde, die Fragestellung in der kommunalen Auseinandersetzung mit den Konzepten jedoch nicht aufgegriffen wurde.
- In einigen Fällen unterblieb die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Nachhaltigkeit völlig; dies ist um so überraschender, als die rechtliche Grundlage die Stadtplanung seit 1998 auf eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung verpflichtet (§ 1 Abs. 4 BauGB). In einem Fall wurde berichtet, dass die Politik sehr empfindlich auf diesen Begriff reagiert und es deshalb vermieden wurde, ihn zu verwenden; unabhängig davon wurde er allerdings inhaltlich bei der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzept stillschweigend berücksichtigt.

## Fragestellung Nachhaltigkeit

**Die drei Säulen****Fallbeispiele**

- Über eine ausgewogene, gleichgewichtige Behandlung der drei Säulen nachhaltiger Entwicklung wurde lediglich im Zusammenhang mit einem Fallbeispiel berichtet.
- In anderen Prozessen wurden zwar alle drei Themenfelder behandelt, doch lag der Schwerpunkt zumeist in sozialen und ökonomischen Fragestellungen.
- In einem Fall hatte es zunächst eine deutliche ökologische Ausrichtung gegeben, doch wurde diese Orientierung im Lauf des Prozesses zugunsten sozialer und ökonomischer Fragestellungen geändert.
- In drei Fällen war die inhaltliche Schwerpunktsetzung Ergebnis der Beteiligung der Bürger: in einem Fall fanden sich keine Interessenten für ökologische Themen, im anderen fand die Schwerpunktsetzung durch eine Abstimmung statt, die eine deutliche Prioritätensetzung für soziale und ökonomische Themen ergab; im dritten Fall fanden die *harten* Themen nachhaltiger Stadtentwicklung, z.B. die künftige Verkehrs-, Arbeitsmarkt- und Siedlungsentwicklung im Beteiligungsprozess nur geringes Interesse, dafür aber Themen wie Freizeitgestaltung, Angebote für Jugendliche, Ortsverschönerung, Direktvermarktung.

**Internationale  
Verteilungsgerechtigkeit****Fallbeispiele**

Die untersuchten Stadt(teil)entwicklungskonzepte hatte hinsichtlich ihrer Zielebene alle eine eindeutig lokale Ausrichtung. Nur in wenigen Fällen wurden auch globale Folgen unseres Handelns thematisiert; dies erfolgte insbesondere im Zusammenhang mit der vereinzelt behandelten Fragestellung des Energieverbrauchs und den damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Die Folgen unseres Handelns für die Menschen in den ärmeren Ländern waren lediglich mittelbar Gegenstand einer Entwicklungsplanung:

Im Rahmen eines Stadtteilentwicklungskonzepts in einer Großstadt war diese Frage ein zentrales Thema, da der Ausländeranteil im Stadtteil ca. 30 Prozent beträgt und weitere zehn Prozent Personen ausländischer Herkunft mit deutschem Pass sind. Daher werden alle Maßnahmen und Projekte daraufhin untersucht, welche Auswirkungen sie auf die ausländischen Mitbürger haben. Die Bürgerinnen und Bürger ausländischer Herkunft wurden weitgehend miteinbezogen. Alle Veröffentlichungen werden mehrsprachig aufgelegt. Unter anderem wurden auch Projekte zur Sprachverbesserung der Bewohner durchgeführt.

## C. Fazit

Stadt(teil)entwicklungspläne dienen der konzeptionell-strukturellen Gesamtplanung oder der städtebaulichen (d.h. baulich-räumlichen) Planung und der damit zusammenhängenden Finanz-, Investitions- und Zeitplanung durch die Gemeinde. Zielrichtung und thematische Breite sowie die Beteiligungsformen aktueller Stadt(teil)entwicklungsplanungen erschließen inhaltliche - durch die Zukunftsorientierung, die thematische Breite und die Offenheit des Planungsprozesses - und prozessbezogen – durch Beteiligung - vielfältige Verknüpfungsmöglichkeiten zur Lokalen Agenda 21. Inhaltliche Schwerpunktsetzung sowie Beteiligung von Bürgern und Interessensträgern sind in Form und Intensität flexibel gestaltbar.

### Erfahrungen/ Fortentwicklungsbedarf

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

Außerdem hat sich gezeigt, dass sich die Stadt(teil)entwicklungsplanung aufgrund ihrer Geschichte und ihrer mittlerweile erreichten Verankerung als politisch-strategisches Planungsinstrument gegenüber einer vollständigen Integration in Lokale Agenda 21-Prozessen sperrt: Im Vergleich mit der Lokalen Agenda 21 wird der Stadt(teil)entwicklungsplanung bei vielen wichtigen Akteuren kommunaler Gesellschaften eine höhere Verbindlichkeit und Verlässlichkeit eingeräumt. Die Bereitschaft, sich an Stadt(teil)entwicklungsplanungen zu beteiligen, ist bei vielen Akteuren ungemein größer, als gegenüber Lokale Agenda 21-Prozessen. Die Lokale Agenda 21 wird vereinzelt geradezu als Spielwiese betrachtet. Allerdings werden unter bestimmten politisch-atmosphärischen Rahmenbedingungen auch gegenüber Stadtentwicklungsplanungen Vorbehalte geltend gemacht, sofern vermeintlich wirtschaftsfeindliche Themen wie die Auseinandersetzung mit dem Thema Nachhaltigkeit oder Umweltthemen behandelt werden sollen. Die Ausrichtung des Stadtentwicklungsplanes am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wird mittlerweile jedoch unter den geänderten Zielvorgaben des Baugesetzbuches begünstigt.

Um die im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 konvergenten bzw. synergetischen Potenziale zu entwickeln und zu nutzen, bedarf es einer bewussten Entscheidung durch die politischen Entscheidungsträger und eines klaren Prozess-Designs. Zu nennen sind hierbei:

- *Gewährleistung der notwendigen inhaltlichen Breite in den Themenfeldern Ökonomie, Ökologie und Soziales.* Die Auswertung der Fallbeispiele zeigt, dass gerade die ökologische Säule in Stadt(teil)entwicklungsprozessen eher vernachlässigt wird; dies überrascht um so mehr, als zumindest der städtebau-rechtliche Rahmen BauGB die Beachtung von ökologischen Anforderungen in der Planung einfordert. Die Ursache für diese Diskrepanz dürfte in den starken Vorbehalten liegen, die politische Entscheidungsträger ökologischen Fragestellungen immer noch entgegenbringen.
- *Verteilung der Verantwortung und Verbindlichkeit für die Ergebnisse der Planung.* Die untersuchten Stadt(teil)entwicklungsplanungen haben zumeist die baulich-räumliche Ent-

wicklung der Gemeinde unter wirtschaftlichen und sozialen (insbesondere demografischen) Gesichtspunkten aus Sicht der Kommunalverwaltungen zum Inhalt. Nur in ganz wenigen Fällen werden Ziele und Projekte entwickelt, die von allen Akteuren und Gruppen gemeinsam entwickelt, getragen und umgesetzt werden.

- *Organisation einer breiten Bürgerbeteiligung.* Bürgerbeteiligung hat in der Stadtplanung zwar eine lange Tradition und es sind bereits viele interessante und erfolgreiche Konzepte zur Gewährleistung der Bürgerbeteiligung entwickelt worden. Tatsächlich hat es die Stadtplanung, wie auch die Lokale Agenda 21, aber bislang nur in wenigen Fällen und mit hohem Aufwand geschafft, tatsächlich eine *breite* Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen zu initiieren und über einen längeren Prozesszeitraum aufrecht zu erhalten. Vor allem hat sich gezeigt, dass mit Beteiligungsangeboten vor allem die sogenannten *Berufsbürger* angesprochen werden und andere Gruppen kaum oder gar nicht zur Mitarbeit bewegt werden können. Insofern stellt sich auch ein Legitimationsproblem gegenüber so entwickelten Zielvorstellungen. Gute Erfolge und hohe Mitwirkungsbereitschaft zeigt sich vor allem in den Fällen, bei denen die unmittelbare Lebensumwelt der angesprochenen Menschen berührt wird. In diesen Fällen gelingt es allerdings kaum, den globalen Bezug lokalen Handelns herzustellen. In den Fallbeispielen haben gerade die sehr kleinräumlich organisierten Planungsbeispiele gezeigt, dass *nachhaltige* Entscheide kaum noch vermittelbar sind.

#### 4.2.3 Dorferneuerung

##### A. Grundlagen

###### Gründe für die Auswahl des Instrumentes

In der Dorferneuerung wurden auf zwei Ebene Potenziale für die Unterstützung der Lokalen Agenda 21 gesehen: Zum einen kann die Dorferneuerung im Sinne eines Gegenstromprinzips (top-down und bottom-up-Ansatz) den programmatischen Ansatz der Lokalen Agenda 21 durch Einbindungen der konkreten Ortsteilebene unterstützen, zum anderen wurden Potenziale durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern an das Instrument gesehen.

###### Begriffsklärung und Aufgabe

Die Dorferneuerung ist ein Sammelbegriff für verschiedene raumordnerische Maßnahmen, die eine nachhaltige Stärkung der ländlichen Räume bewirken sollen (Leser et al., 1989). Übergeordnetes Ziel ist es, diese ländlichen Bereiche so umzugestalten, dass sie den gegenwärtigen und künftigen Anforderungen im Zuge von Veränderungen (Strukturunterschiede, Marktentwicklungen, Wettbewerbsfähigkeit, etc.) entsprechen. Dabei besteht eine zentrale Zielsetzung darin, die charakteristischen Merkmale der jeweiligen ländlichen Räume zu erhalten, d.h. die Umgestaltung darf nicht zu einem regionalen Identitätsverlust führen (DorfR Nds., 1995).

Für das Instrument der Dorferneuerung existieren unterschiedliche Auslegungen: Zum einen ist darunter eine prozessbezogene Anwendung zu verstehen, zum anderen werden unter diesem Begriff häufig verschiedene Einzelmaßnahmen zusammengefasst. Um eine begriff-

liche Abgrenzung treffen zu können, werden letztere im Folgenden als *Dorferneuerungsmaßnahmen* bezeichnet.

Ausgangspunkt für die Dorferneuerung ist der Strukturwandel der letzten Jahrzehnte, der auch die ländlichen Räume erfasst hat. Bedingt durch ein verändertes Angebot an Arbeitsplätzen und eine Konzentration von Infrastruktur-Einrichtungen in den Stadtregionen drohten – und drohen – sich die traditionellen Dorfstrukturen aufzulösen. Die Dorferneuerung ist daher ein strukturpolitisches Instrument zur Erhaltung der gewachsenen Dorfstrukturen vor dem Hintergrund der sich verändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (MUNLV und LOEBF, 2001).

Die Entwicklung der ländlichen Räume und damit auch die Dorfentwicklung sind Bestandteil der Strukturpolitik sowohl der EU als auch auf Bundes- und Landesebene. Entsprechend sind auch Fördermöglichkeiten für die Dorferneuerung auf EG-, Bundes- und Landesebene vorhanden.

### Fallbeispiele

Insgesamt wurden zwei Beispielkommunen ausgewählt, die Dorferneuerungsprozesse durchgeführt hatten. Dabei handelte es sich

- um *Klein-Umstadt*, einem Ortsteil der südhessischen Gemeinde *Groß-Umstadt*,
- um den Ort *Rinkerode* als Teil der Kommune *Drensteinfurt* im Regierungsbezirk Münster, Westfalen.

Beide Ortschaften sind einer Größenklasse zwischen 10.000 und 25.000 Einwohnern zuzuordnen.

Ergänzend zu den Recherchen in beiden Kommunen führte das Forschungsteam ein Interview mit einem Vertreter des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz über die Ergebnisse eines Workshops zum Thema *Agenda 21- und Ländliche Entwicklung* vom 24. und 25.4.2001, veranstaltet in Kooperation zwischen dem Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, dem Bayerischen Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, der KommA21 Bayern und der Verwaltung für Ländliche Entwicklung. Das Gespräch fokussierte in erster Linie auf die prinzipiellen Unterschiede zwischen der Lokalen Agenda 21 und der Dorfentwicklung.

Die Laufzeiten der Prozesse in den untersuchten Kommunen sind sehr unterschiedlich:

- Die Ursprünge des Prozesses in *Rinkerode*, einem bis in 1975 eigenständigen Ortsteil der Stadt *Drensteinfurt*, gehen mit der Teilnahme am Landeswettbewerb *Unser Dorf soll schöner werden* bereits auf das Jahr 1985 zurück. Die eigens gegründete Arbeitsgemeinschaft Rinkeroder Vereine bereitete auch in den Folgejahren eine Beteiligung an diesem Wettbewerb vor. Ein neuer Impuls wurde durch den Grundsatzbeschluss zur Teilnahme am Landeswettbewerb *Unser Dorf hat Zukunft* im Jahr 1997 ausgelöst. Mit dem Grundsatzbeschluss zur Teilnahme an dem Landeswettbewerb ging ein breiterer, entwicklungsbezogenen Ansatz einher. Die Initiative in *Rinkerode* wurde später von der Verwaltung in *Drensteinfurt* aufgegriffen und auch in den anderen Ortsteilen durchgeführt. Die ortsteilspezifischen Aktivitäten wurden zu einem

### Herkunft

### Rahmendaten

### Stand der Prozesse und Prozessverlauf

Stadtentwicklungskonzept, das Anforderungen der Lokalen Agenda 21 erfüllen soll, zusammengeführt.

- Der Dorferneuerungsprozess in *Groß-Umstadt* startete im Jahr 1995. Auch hier wurde zunächst ein Ortsteil, das Dorf *Klein-Umstadt*, ausgewählt. Allerdings bestand hier von Beginn die Absicht, den Dorfentwicklungsprozess unter der Zielrichtung einer Lokalen Agenda 21 durchzuführen. Dazu wurde zunächst ein Arbeitskreis gebildet, der sich aus Vertretern des Umwelt-, des Sozial- und Bauamtes zusammensetzte und Argumente für eine Beteiligung der Stadt am hessischen Dorfentwicklungsprogramm abwog. Die Strukturen für den Prozess wurden in einer Klärungsphase zwischen den Jahren 1997 und 1999 entwickelt. Der eigentliche Prozess begann mit der Durchführung von Werkstätten in dem ausgewählten Stadtteil, der in der Erarbeitung eines Dorfentwicklungsplans mündete.

## B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung

### Zielsetzungen und Prozessstrukturen

**Zielebene und Zielsetzungen** Durch die Integration von sozioökonomischen, ökologischen und kulturellen Aspekten stellt die Dorfentwicklung bzw. -erneuerung einen sehr umfassenden Ansatz zur Entwicklung des ländlichen Raums dar. Das Instrument spricht durch die Festlegung von Leitlinien zur Dorfentwicklung, ergänzt durch ein breites Spektrum von Einzelzielen, sowohl die strategische als auch die operative Zielebene an. Im Folgenden sind beispielhaft die Zielsetzungen der Niedersächsischen Dorferneuerungsrichtlinie genannt (DorfR Nds., 1995):

- Erarbeiten von Leitlinien für die künftige Entwicklung des Dorfes,
- Erhalten und Verbessern der ländlichen Siedlungen als Standort für land- und forstwirtschaftliche Betriebe,
- Beseitigen von Wirtschaftserschwernissen sowie Verringern des Arbeitsaufwandes für land- und forstwirtschaftliche Betriebe,
- Umweltwirkungen von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben mit den Erfordernissen zeitgemäßen Wohnens und Arbeitens in Einklang bringen,
- Verbessern der Lebensverhältnisse bäuerlicher Familien,
- Sichern und Stärken der allgemeinen Wirtschaftskraft des Dorfes,
- Sichern der ortstypischen Bausubstanz ggf. durch Umnutzung,
- Verbessern des Wohnumfeldes,
- Bewahren bzw. Wiederherstellen der dörflichen ökologischen Eigenart und Vielfalt,
- Leisten eines Beitrags zur Pflege des Ortsbildes sowie zur gestalterischen Entwicklung des Dorfes,
- Einbinden des Dorfes in die umgebende Landschaft,

- Anstöße für eine langfristige sinnvolle Dorfentwicklung und für weitere private und öffentliche Investitionen geben.

### Fallbeispiele

Beiden Kommunen definierten die Aufwertung bzw. Verschönerung des Ortes als Hauptziel der eigenen Initiativen. Mit dem Verlauf der Prozesse differenzierten sich allerdings die Zielsetzungen:

- In *Rinkerode* rückte die Frage in den Vordergrund, in welche Richtung sich das Dorf bzgl. des Verkehrsaukommens, des Zuwachses an Bevölkerung, der notwendigen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche und der Arbeitsplätze entwickeln soll.
- In *Groß-Umstadt* stand nach Aussage eines Interviewpartners zunehmend die Entwicklung von Plätzen zu lebenswerten und lebendigen Treffpunkten im Mittelpunkt. Damit trat nicht nur eine soziale Komponente in den Vordergrund, sondern auch das Ziel, eher kleinräumige Strukturen zu gestalten.

Innerhalb des Rahmens der Gesamtkommune ist der Zielkontext der Dorferneuerung variabel. Er erstreckt sich von der Entwicklung eines **Zielkontext** Leitbildes zur gesamten Kommunalentwicklung bis hin zur Erörterung einzelner fachlicher Aspekte, wie die Umnutzung von Gebäuden etc.. Entsprechend variiert der räumliche Bezug einer Dorferneuerung: So können die gesamte Gemeinde, aber auch nur einzelne Teilbereiche oder Ortsteile einbezogen sein.

Die Zielsetzung der Dorferneuerung hat zunächst keinen direkten Bezug zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, jedoch sind aufgrund thematischer Überschneidungen mittelbare Anknüpfungsmöglichkeiten, z.B. durch Umweltschutzaspekte, vorhanden. Einige Förderprogramme für die Dorfentwicklung verankern jedoch explizit den Bezug zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in den Richtlinien.

Der Prozess der Dorferneuerung als solcher unterliegt keinen fixierten zeitlichen Vorgaben, jedoch richtet sich das lokale Vorgehen an **Zeitlicher Bezug** den zeitlichen Vorlagen und Fristen der entsprechenden Förderprogramme.

Da es sich bei der Dorferneuerung um ein offenes Entwicklungsinstrument ohne verbindliches Verfahren handelt, kann der Verfahrensträger variieren. So kommen auch unterschiedliche Zuwendungsempfänger im Rahmen der Förderrichtlinien in Frage. Als Normadressaten werden hierbei folgende Gruppen genannt (DorfR Nds., 1995):

- Gemeinden und Gemeindeverbände
- natürliche und sonstige juristische Personen sowie Personengemeinschaften.

**Verfahrensträger und Verfahrensbeteiligte**

Unabhängig von den Zuwendungsempfängern übernimmt häufig die Kommune als bedeutender Entscheidungsträger eine Schlüsselrolle im Dorferneuerungsprozess (Stiftung Mitarbeit, 1998). Dadurch wird in Zusammenarbeit mit den Trägern öffentlicher Belange sichergestellt, dass das Dorfentwicklungsprogramm im Einklang mit den Zielvorgaben, wie Raumordnung, Landesplanung, etc. steht.

Weiterhin ist eine umfangreiche Einbindung der Bürger und Bürgerinnen als entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung ei-

ner nachhaltigen Dorferneuerung zu sehen (Stiftung Mitarbeit, 1998; MURL, 1998).

### Fallbeispiele

Die Zuständigkeiten für den Dorferneuerungsprozess lagen in den beiden untersuchten Kommunen auf verschiedenen Ebenen: Während in *Klein-Umstadt* die Verwaltung (Kulturamt) den Prozess organisierte, hatte in *Rinkerode* die Arbeitsgemeinschaft Rinkeroder Vereine auch die formale Zuständigkeit übernommen.

Die Einbindung der Öffentlichkeit wurde in den beiden untersuchten Dorferneuerungsprozessen in unterschiedlichem Maße realisiert:

- In *Rinkerode* wurde der Prozess maßgeblich von den lokalen Vereinen maßgeblich getragen. Insgesamt erstreckte sich der Prozess über einen Zeitraum von einem Jahr. In dieser Zeit erarbeiteten Arbeitskreise unter Beteiligung von BürgerInnen und Ratsmitgliedern gemeinsame Ziele und Maßnahmen, die vor der endgültigen Veröffentlichung der Bürgerschaft vorgestellt und diskutiert wurden. Die Arbeitsgemeinschaft der Vereine erwies sich zudem als *Kristallisierungskern* für die Initiierung neuer Kooperationen zwischen den insgesamt beteiligten 30 Vereinen.
- In *Klein-Umstadt* organisierte man die Bürgerbeteiligung überwiegend über eine Werkstatt. Hier hatte die Bürgerschaft die Möglichkeit, konkrete Wünsche und Anregungen zur Gestaltung ihres Ortsteils zu sammeln und in einem Handlungsprogramm zusammenzufassen.

### Ablaufschritte, Verfahrensgrundsätze, Verfahrensspielräume

Verbindliche Verfahren oder Prozessstrukturen sind für die Dorferneuerung nicht vorgegeben, auch wenn verschiedenen Handlungsempfehlungen, wie Leitfäden oder Ablaufschemata existieren (ILR, 1999). Die Verfahrensspielräume sind daher offen.

Das HMULF (2000) beschreibt am Beispiel von drei Kommunen folgende Ablaufschritte zur Umsetzung der Dorferneuerung:

- Startphase
- Klärungsphase
- Örtliches Handlungskonzept (Dorfentwicklungsplan)
- Umsetzungsphase.

### Verbindlichkeit

Verbindlichkeiten resultieren nicht aus dem Instrument der Dorferneuerung an sich, sondern ggf. aus veranschlagten Dorfentwicklungsplänen oder der Inanspruchnahme von Fördermitteln.

### Fördermittel

Im Gegensatz zur Lokalen Agenda 21 ist bei der Dorfentwicklung durch Förderprogramme ein klar definiertes Verfahrensschema vorgegeben. Die finanziellen Fördermittel für die Dorferneuerung sind oft ein Auslöser für den Prozess - und sind ein wichtiger Grund für die oftmals aktive Unterstützung durch Bürgermeister, Rat oder Verwaltung.

## Fallbeispiele

Auch in den beiden untersuchten Beispielkommunen wurden Fördermittel durch das jeweilige Bundesland genutzt.

- In *Rinkerode*, so ein Interviewpartner, haben sich die Fördermittel weniger auf den eigentlichen Prozess ausgewirkt als die engen zeitlichen Vorgaben des Landeswettbewerbes. Dadurch konnte das Engagement und die Geschwindigkeit des Prozesses erheblich gesteigert werden.
- Auch in *Klein-Umstadt* spielten die Fördermittel bezüglich der vorgegebenen Zeiträume eine wichtige Rolle, da der Prozess der Dorferneuerung lediglich ein dreiviertel Jahr in Anspruch nehmen durfte. Während zum Zeitpunkt der Befragung die Dorferneuerung längst abgeschlossen war, lief die Lokale Agenda 21 noch. Das Förderprogramm nahm auch in inhaltlicher Dimension Einfluss auf den Prozess, in dem es Vorgaben in Richtung Nachhaltigkeit traf. Damit war der Anstoß gegeben, die Dorferneuerung und die Lokale Agenda 21 miteinander zu koppeln.

Interessant ist die Einschätzung aus einer der Kommunen, dass die Dorferneuerung durch die Bereitstellung von Fördermitteln und die damit verbundenen Fristen stärker als durch die Bürgermeister bzw. durch Rat und Verwaltung gestützt wird.

## Anstöße zu Veränderungsprozessen

Eine Änderung von Zuständigkeiten und Kompetenzen resultiert nicht aus dem Dorferneuerungsprozess, da dieser weder an für die Aufbauorganisation relevanten Stellen ansetzt, noch rechtliche Verbindlichkeit besitzt.

**Veränderung der Aufbauorganisation**

## Fallbeispiele

In beiden Kommunen wurden eigenständige Organisationsstrukturen zur Durchführung des Dorferneuerungsprogramms geschaffen. In *Klein-Umstadt* wurde eine Agenda-Werkstatt eingerichtet, in *Rinkerode* bildete sich die bereits genannte Arbeitsgemeinschaft Rinkeroder Vereine. Darüber hinaus wurden in beiden Kommunen weitere Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Prozessstadien gebildet.

Der Dorferneuerungsprozess ist durch seine Offenheit und die Beteiligung unterschiedlicher Akteure prinzipiell eine geeignete Plattform, um neue Formen der Zusammenarbeit zu fördern. So stellt die Stiftung Mitarbeit (1998) heraus, dass durch Informations-, Bildungs- und Beratungsarbeit sowie den Einsatz von geeigneten Informations- und Kommunikationsmethoden eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung und damit eine intensivere Kommunikation zwischen den Akteuren erreicht werden kann.

**Veränderung der Zusammenarbeit**

## Fallbeispiele

Eindeutige Ergebnisse über die Wirkungen der Prozesse auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Rat und der Öffentlichkeit lassen sich nicht erkennen:

- In einer der beiden Kommunen betonte ein Gesprächspartner die gestärkte Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für ihr Lebensumfeld durch die Teilnahme an dem Prozess.
- In einer der beiden Gemeinden entstanden Spannungen zwischen den aktiven Personen in dem Prozess und dem Rat, da das bereits abgeschlossene Dorferneuerungsprogramm der Gesamtgemeinde erst zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam mit einem Stadtentwicklungskonzept für die Gesamtgemeinde dem Rat vorgelegt werden sollte. Die Umsetzung der Ergebnisse war daher über einen längeren Zeitraum nicht möglich.

**Weiterbildung / Qualifikation** Weiterbildung und Qualifikation in Methodenkompetenzen können sich für die Prozesse als hilfreich erweisen. Unter anderem erfordert die Entwicklung der Dorferneuerung hin zu einem kommunikativen offenen Prozess in zunehmendem Maße besondere Qualifikationen im Bereich der Informations- und Kommunikationsmethoden (z.B. Moderation).

### Fallbeispiele

In einer der beiden Kommunen wurden professionellen Moderationstechniken eingesetzt. Dazu erhielten die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung in der ortsansässigen Volkshochschule ein kostenloses Moderationstraining. In der anderen Kommune wurden keine neuen Arbeitsmethoden

**Veränderungswirkung** Eine Veränderungswirkung durch die Handlungsprogramme konnte man in beiden Kommunen noch nicht feststellen, da sie noch zu neu bzw. noch nicht verabschiedet waren. Allerdings ging man in beiden Kommunen davon aus, dass sie nach Verabschiedung durch die Ratsgremien u.a. wegen des großen Interesses in der Öffentlichkeit und der breiten Beteiligung im Ortsteil auch umgesetzt werden.

Auf der konzeptionellen Ebene fand das Handlungsprogramm des Dorferneuerungsprozesses in *Klein-Umstadt* bereits Eingang in das kommunale Handlungsprogramm. In *Rinkerode* war zum Zeitpunkt der Befragung geplant, in naher Zukunft die Arbeitsergebnisse mit den Ergebnissen aus anderen Ortsteilen im Rat vorzustellen und als gemeinsames Handlungsprogramm zu verabschieden.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

**zu förmlichen Planwerken** Querbezüge zur *Bauleitplanung* bestehen durch inhaltliche Überschneidungen (z.B. Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) und in Form von Analogien in der Akteurseinbindung. So sieht die Bauleitplanung eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen sowie der Träger öffentlicher Belange vor (§§ 3, 4 BauGB).

Die *Flurbereinigung* zielt auf eine Strukturverbesserung im ländlichen Raum. Dadurch ergeben sich ebenfalls Überschneidungen zur Dorferneuerung.

**zu freiwilligen Instrumenten** Die *Lokale Agenda 21* und die Dorferneuerung weisen sowohl hinsichtlich der jeweiligen thematischen Ausrichtung als auch von der organisatorischen und methodischen Umsetzungspraxis Synergiepotenziale auf. So ist bei beiden Prozessen ein Leitbild, einmal bezogen auf die zukunftsfähige Umgestaltung des ländlichen Raums, zum

anderen bezogen auf die dauerhafte nachhaltige Entwicklung in einem offenen Prozess für die entsprechenden Handlungsebenen zu definieren und anzuwenden (HMULF 2000).

Was den räumlichen Bezug der Handlungsebenen betrifft, so treten tendenziell jedoch unterschiedliche Fokussierungen auf. Während die Dorferneuerung häufig auf kleinere räumliche Einheiten, wie z.B. einzelne Ortsteile eingeht, ist die Lokale Agenda 21 auf die gesamtkommunale Ebene ausgerichtet. Sowohl die Lokale Agenda 21 als auch die Dorferneuerung zielen in ihrer praktischen Umsetzung auf eine hohe Akteursbeteiligung, insbesondere wird dabei eine aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen betont (HMULF 2000).

### **Fallbeispiele**

In keiner der untersuchten Kommunen fand eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem *Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung* statt. Ein Interviewpartner sah die Möglichkeit einer Auseinandersetzung über allgemeine Fragen des Leitbildes eher im Prozess der Lokalen Agenda 21 angesiedelt. Anders verhält es sich mit einzelnen *Kriterien nachhaltiger Entwicklung*, die nach Aussage von Interviewpartnern aus beiden Kommunen auf einer konkreten Ebene aufgegriffen wurden (z.B. im Bereich Verkehr). Zwangsläufig wurden globale bzw. entwicklungspolitische Fragestellungen nur am Rande bzw. gar nicht erörtert. Wichtigster Anknüpfungspunkt in diesem Zusammenhang war das Thema Konsum (z.B. Regionalvermarktung), mit dem sich vor allem Arbeitsgruppen in *Rinkerode* auseinander setzten.

Der *Bezug zur Lokalen Agenda 21* verlief in beiden Kommunen über die strategische und inhaltliche Ebene. Hier stellten Interviewpartner aus beiden Kommunen fest, dass größere Schnittmengen – aber auch starke Differenzen - zur Lokalen Agenda 21 bestehen:

Schnittmengen sahen Interviewpartner in beiden Kommunen vor allem bei verfahrensmäßigen Aspekten. In beiden Kommunen sah man die Dorfentwicklung als gelungenen Weg, die Bürgerinnen und Bürger auf Ortsteilebene in den Prozess der Lokalen Agenda 21 einzubinden und zu einer Beteiligung zu motivieren.

Allerdings zeigt die Orientierung der Dorferneuerung an lokalen Fragestellungen, dass auch größere Differenzen zur Lokalen Agenda 21 bestehen. Interviewpartner in beiden Kommunen machten die geringen Handlungsmöglichkeiten auf Ortsteilebene, z.B. zur Fragen der Stadtentwicklung oder der Landwirtschaft, verantwortlich. Gleichzeitig spielt aber auch die starke Bürgerorientierung eine Rolle: Der Fokus der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ist zunächst auf die Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes, nicht dagegen auf Ziele einer nachhaltigen Entwicklung gerichtet. Damit können nur bestimmte Aspekte der Lokalen Agenda 21 abgedeckt werden.

Ein Gesprächspartner wies außerdem darauf hin, wie wichtig neben den programmatischen Feststellungen ergänzende Instrumente für die Verwaltung sind, die Qualitätsvorgaben für einzelne Planungen und Vorhaben festschreiben und für konkrete Planungsebenen operationalisieren. Werden beispielsweise im Zuge eines Dorfentwicklungsprozesses gewerbliche Planungen beschlossen, sei ein Landschaftsplan ein wichtiges unterstützendes Instrument, das die Einhaltung von ökologischen Vorgaben bzw. Ersatzmaßnahmen regelt. Hier wäre ein konsistentes Kriterienraster sinnvoll.

**Erfahrungen/ Fortentwicklungsbedarf** Die Offenheit in der Ausgestaltung der Dorferneuerung, die sich aus dem Fehlen von inhaltlichen, organisatorischen und formellen Normierungen herleitet, birgt naturgemäß sowohl Chancen als auch Gefahren. So folgten aus dieser Freiheit *in der Vergangenheit sehr individuelle und z.T. unkonventionelle Planungen, die an die Bedingungen der jeweiligen Dörfer angepasst waren, aber auch unbrauchbare Werke mit Datenfriedhöfen* (ILR, 1999).

Den unterschiedlichen Anforderungen, welche sich aus dem Ziel einer zukunftsfähigen Umgestaltung ländlicher Räume ergeben, kann letztendlich nur durch eine entsprechend offene und variable Gestaltung des Dorferneuerungsprozesses Rechnung getragen werden. Um diese Offenheit zielgerichtet einsetzen zu können, könnte vor allem ein intensiver Erfahrungsrückfluss aus Projekten für die Nachfolgenden unterstützend wirken.

### C. Fazit

Obwohl nur zwei der untersuchten Kommunen einen Dorferneuerungsprozess durchgeführt haben, lassen sich einige Schlussfolgerungen über das Verhältnis dieses Instruments zur Lokalen Agenda 21 ziehen.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Dorferneuerung vor allem auf der Verfahrensebene einen Beitrag zur Lokalen Agenda 21 leisten kann. In der breiten Bürgerbeteiligung, in der Verabschiedung und Umsetzung von Handlungsprogrammen und in der notwendigen Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit liegen Unterstützungspotenziale.

Allerdings reichen Dorferneuerungsprozesse alleine nicht aus, um eine Lokale Agenda 21 aufzustellen. Zwar kann die Dorferneuerung ein wichtiger Einstieg sein, jedoch in zeitlicher (Fristen durch Förderung), sozial-räumlicher (Ortsteil) und inhaltlicher Hinsicht (tendenzielle Vernachlässigung globaler Fragen) ist die Dorferneuerung wesentlich eingeschränkter als eine Lokale Agenda 21 zu sehen.

Weiterhin lässt sich schlussfolgern, dass eine stärkere Betonung der Bürgerbeteiligung den potenziellen Widerspruch in sich trägt, auf einer inhaltlichen Ebene zentrale Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, wie globale Gerechtigkeit, verantwortungsbewusster Umgang mit begrenzten Ressourcen und Fragen des Konsumverhaltens, zugunsten unmittelbarer Eigeninteressen in den Hintergrund zu drängen. Eine breite Bürgerbeteiligung kann sich im schlimmsten Falle sogar kontraproduktiv auf die Entwicklung von Nachhaltigkeitszielen auswirken, weil es in stark bürgerschaftlich orientierten Prozessen, insbesondere auf Ortseileben, kaum gelingt, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung angemessen zu transportieren.

Die Dorferneuerung kann jedoch dann einen Beitrag zu der Lokalen Agenda 21 leisten, wenn sie als ein Element in einem Prozess verstanden wird, das stärker an den übergeordneten Themen des Leitbildes nachhaltige Entwicklung orientiert ist und eine zentrale Koordination und Steuerung erfährt. Dazu bedarf es des politischen Willens und der Unterstützung durch die Verwaltungsspitze. Der Prozess auf der Dorfebene sollte darüber hinaus durch verwaltungsinterne und

externe Öffentlichkeitsarbeit zur Vermittlung der Inhalte des Leitbildes ergänzt werden.

Damit Aspekte der nachhaltigen Entwicklung bessere Chancen auf Berücksichtigung in der Dorfentwicklung erhalten, sind außerdem Handlungsansätze auf Landesebene denkbar:

- Die Landesförderrichtlinien der Dorfentwicklung sollten die Leitlinien der nachhaltigen Entwicklung in den Richtlinien verankern.
- Dabei sollte allerdings ein Verfahren implementiert werden, über das die Übereinstimmung mit Kriterien der nachhaltigen Entwicklung geprüft wird.
- Dazu wäre eine systematische Verknüpfungen des Dorferneuerungsprogramms (zumeist Landwirtschaftsministerium) zum Lokale Agenda 21-Förderprogramm (zumeist Umweltministerium) bereits auf Landesebene sinnvoll.

#### **4.2.4 Fachkonzepte – Beispiel: Klimaschutz- und Energiekonzepte**

##### **A Grundlagen**

Bei Fachkonzepten handelt es sich vorwiegend um *umsetzungsorientierte* Planungsinstrumente für einzelne Aufgabenbereiche. Trotzdem können sie, werden Controllingelemente in die Konzepte integriert, auch eine *strategische* Komponente enthalten. Darüber hinaus bieten sie, bei entsprechender Ausgestaltung, Möglichkeiten für eine Beteiligung lokaler Akteure.

**Gründe für die Auswahl des Instrumentes**

In diesem Abschnitt wird die Analyse auf einen Typus der freiwilligen Fachkonzepte beschränkt, der *erstens* thematisch sehr eng mit Problemstellungen der Lokalen Agenda 21 verbunden ist und der *zweitens* prozessbezogene Parallelen - bezogen auf dieses Themenfeld - aufweisen kann: das Instrument der Energie- und Klimaschutzkonzepte.

**Herkunft**

Bei der Erstellung von kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepten lassen sich in der Bundesrepublik drei verschiedene Phasen und Typen unterscheiden (Duscha, 1999; Damm, 1998):

Eine erste Phase der Konzepterstellung hängt unmittelbar mit der Erfahrung der Ölkrise Anfang der 70er Jahre zusammen: Die mit der Krise verbundenen ersten Verteuerungen fossiler Energieträger bewegte kommunale Akteure in der Energiepolitik, erste örtliche Energie- bzw. Versorgungskonzepte zu erstellen. Unter dem Eindruck der Krise war die zentrale Zielsetzung dieser ersten Konzepte, die kommunale Energieversorgung stärker auf Kohlebasis (Fernwärme) bzw. Erdgas zu stellen.

Mit den seit Anfang der 80er Jahre anhebenden umweltpolitischen Diskussionen ist eine zweite Phase in der Erstellung von Energie- und Klimaschutzkonzepten eingeleitet, da seitdem Aspekte des Umweltschutzes stärker integriert wurden. In diesem Zusammenhang liegt das Augenmerk stark auf technischem Umweltschutz, d.h. zum Beispiel auf der Einführung einer verbesserten Technik bei Heizungs- oder Filteranlagen. Die grundlegende Zielsetzung in diesem Typ von

Konzepten liegt in der Reduktion gesundheitsgefährdender Luftschadstoffe wie Schwefeldioxid, Stickoxide und Staub.

Parallel zur Entwicklung der öffentlichen Diskussion spielt seit Anfang der 90er Jahre schließlich der globale Umwelt- und Klimaschutz eine zunehmende Rolle. In dieser dritten und nach wie vor aktuellen Phase ist eine weitere Veränderung der inhaltlichen Prämissen und Zielsetzungen verbunden. Die Zielrichtungen der kommunalen Aktivitäten wechseln derzeit:

- einerseits von der Bewahrung und Verbesserung der Luftqualität vor Ort zu Fragen der nachhaltigen Energieversorgung,
- andererseits von der Sicherung der Energieversorgung hin zur effizienten Energienutzung und zum Energiesparen.

Die Veränderung der Zielrichtung bewirkt darüber hinaus auch eine Veränderung in der Akteursbeteiligung bzw. Verfahrensorganisation von Energie- und Klimaschutzkonzepten. Statt einer begrenzten Beteiligung von Akteuren aus dem Bereich Energieversorgung, z.B. die Stadtwerke oder Heizungsinstallateure, ist nunmehr die Einbindung eines breiteren Akteurs- und Interessensspektrums notwendig.

Bei der Erstellung von Energie- und Klimaschutzkonzepten hat sich in den letzten Jahren kein einheitlicher Standard herausgebildet. So zeigt eine Bestandsaufnahme kommunaler Klimaschutzkonzepte erhebliche Unterschiede in der Zielsetzung, im Umfang, in der Bearbeitungstiefe, in der Vorgehensweise und in der Maßnahmentiefe (Dusch, 1999). Dies ist um so erstaunlicher, als dass es mittlerweile eine Reihe von Modellversuchen und Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Konzepte gab.

Einen Typisierungsversuch von Energie- und Klimaschutzkonzepten unternimmt BINE (1990; in: Damm, 1996), ein vom Bundesforschungsministerium geförderter Informationsdienst für neue Energietechniken, Anfang der 90er Jahre: Energie- und Klimaschutzkonzepte lassen sich nach dem *Untersuchungsgebiet* (Objekt, teilörtlich, örtlich, regional), den *Trägerschaften* (Eigner, Gebietskörperschaft, Energieversorger), den *Anlässen und Zielsetzungen* einteilen. Darüber hinaus unterscheidet Wesener (1986) *unternehmens- und gemeinwohlorientierte Konzepte* und bei letzteren zwischen *konsens- und planungsorientierten Konzepten*.

Da mittlerweile fast jedes Bundesland die kommunalen Aktivitäten zur Erstellung eines Klimaschutzkonzepts fördert, ist die Zahl der Konzepte in den letzten 10 Jahren sprunghaft angestiegen.

## Rahmendaten

### Fallbeispiele

Insgesamt haben sieben der ausgewählten 17 Kommunen Energie- und Klimaschutzkonzepte erstellt. Dabei handelt es sich um

- eine Stadt mit über eine Mio. Einwohner,
- drei weitere Städte in einer Größenordnung zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner und
- drei Städte mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern.

Drei der Städte liegen in Hessen und jeweils eine Stadt liegt in Rheinland-Pfalz, in Bayern, in Nordrhein-Westfalen und in Sachsen. In den

untersuchten Kommunen ist daher nur eine Stadt aus Ostdeutschland vertreten.

Ein weiteres Charakteristikum der befragten Städte liegt darin, dass die Klimaschutzkonzepte mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Verfahrensstrukturen erstellt wurden bzw. erstellt werden. Darüber hinaus ist die Erstellung eines Klimaschutzkonzepts in die sehr spezifischen politischen Rahmenbedingungen und Planungskulturen einer Kommune eingebettet.

Was den Entwicklungs- und Umsetzungsstand der Klimaschutzkonzepte betrifft, so lassen sich folgende Unterschiede ausmachen:

- *Wuppertal* ließ bereits Anfang der 90er Jahre ein Klimaschutzkonzept durch ein externes Gutachterbüro erstellen. Im Jahr 2000 wurde ergänzend eine Bilanzierung des Energiebereiches durchgeführt.
- Die zwei hessischen Kleinstädte *Viernheim* und *Groß-Umstadt* erarbeiteten im Rahmen eines landesweiten Förderprogramms ihr Konzept Mitte der 90er Jahre. In *Viernheim* wurde das Konzept durch den Rat beschlossen, die CO<sub>2</sub>-Bilanzierung regelmäßig fortgeschrieben und die im Konzept beschriebenen Maßnahmen umgesetzt.
- In *Dresden* und in *Lorsch* begann der Prozess der Erstellung erst Ende der 90er Jahre: Während in *Dresden* eine CO<sub>2</sub> – Bilanzierung seit 1998 in ein kommunales Rahmenprogramm zur CO<sub>2</sub>-Minderung einmündet, startete der Prozess in *Lorsch* im Rahmen eines südhessischen Drei-Städte-Klimaschutzprojekts im Jahr 2000. Die Fertigstellung des Konzepts wird dort bis Ende 2001 erwartet.
- Weder in *Kaiserslautern* noch in *München* wurde bisher ein umfassendes aktuelles Klimaschutzkonzept erstellt, obwohl beide Städte in den letzten Jahren umfangreiche Maßnahmen zum Klimaschutz durchgeführt haben. *Kaiserslautern* erarbeitete im Jahr 2000 eine fortschreibungsfähige CO<sub>2</sub>-Bilanzierung, die zusammen mit einem Verwaltungsentwurf eines Maßnahmenkonzepts in ein übergreifendes Klimaschutzkonzept einmünden soll. In *München* ist die Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes für das Jahr 2002 vorgesehen, in das u.a. vorbereitende Arbeiten (Erweitertes Klimaschutzprogramm, Öffentliches Versorgungskonzept etc.) in einen konzeptionellen Rahmen eingebettet werden sollen.

#### Entwicklungs- und Umsetzungsstand

Lediglich die drei untersuchten hessischen Kommunen *Groß-Umstadt*, *Lorsch* und *Viernheim* erhielten Mittel im Rahmen einer Förderung des Landes Hessen. Darüber hinaus hatten mindestens zwei Kommunen eigene Fonds finanziert, teilweise durch die finanzielle Beteiligung der Stadtwerke (z.B. Innovationsfonds Dresden oder FES und EKP München).

#### Fördermittel

## B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung

### Zielsetzungen, Inhalte und Prozessstruktur

- Zielsetzungen** Energie- und Klimaschutzkonzepte, so BINE (1990), können als ein *Leitbild für die kommunale Energiepolitik* angesehen werden, in dem:
- Fachplanung im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung betrieben,
  - Entscheidungsträgern aus Kommunen und der Versorgungswirtschaft die Bandbreite der Wechselwirkungen ihrer Handlungsmöglichkeiten bei der Einsparung, Nutzung, Umwandlung und Erzeugung von Energie aufgezeigt und
  - Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden, neben technischen und ökonomischen auch energetische, ökologische, organisatorische sowie sozialpolitische Aspekte in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen (BINE, 1990; in: Damm, 1996).
- Zielebene und Zielkontext** Die Zielebene liegt nur in Ausnahmefällen im strategischen, in der Regel dagegen im operativen Bereich. Bzgl. des Zielkontexts ist das Instrument naturgemäß vorwiegend auf einzelne fachliche Aspekte ausgerichtet, obwohl bei einem bestimmten Typus von partizipativen Klimaschutzkonzepten (s.u.) gesamtkommunale Entwicklungen und Entwicklungskonzepte berührt werden.
- Mit dem breiten Spektrum von Zielsetzungen variiert auch deren baulich-räumlicher Bezug: Auf der einen Seite stehen Konzepte, die sich nur auf das Energiemanagement in öffentlichen Gebäuden konzentrieren. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen demgegenüber Konzepte, die einen gesamtstädtischen Fokus (z.B. Verkehr, Haushalte, Gewerbe etc.) besitzen und z.B. Aspekte des Klimaschutzes mit Fragen der Wirtschaftsförderung verknüpfen.

### Fallbeispiele

Viele Kommunen formulierten als Grundlage für die Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes eigene Reduktionsziele: Zumeist fokussierten sich die Zielsetzungen auf die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Nur einige dieser Städte gaben allerdings quantitative Ziele explizit an.<sup>2</sup> In *Wuppertal* war man sich allerdings der Entwicklung gewahr, dass man aller Voraussicht nach das gesetzte Ziel nicht erreichen würde. In vielen der befragten Kommunen wurden jedoch die qualitativen Ziele der Klimaschutzkonzepte hervorgehoben: Auf der einen Seite versprechen sich beteiligte Akteure eine Integration und Koordination der einzelnen Maßnahmen (z.B. *München*, *Viernheim*, *Kaiserslautern*, *Dresden* und *Wuppertal*), auf der anderen Seite eine Festlegung auf

2 In der Brundtlandstadt *Viernheim* liegt diese Zielsetzung darin, unter der Beteiligung kommunaler Akteure bis zum Jahr 2010 den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in der Stadt um 30 Prozent zu senken. (HMUEJFG, Bezugsjahr: 1998). Als Mitglied des Klimabündnis setzt die Stadt *Wuppertal* die Zielsetzung auf eine Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes um 38 Prozent auf 1,9 Mill. Tonnen pro Jahr (Stadt Wuppertal, 2000). Mit einem Bezugsjahr von 1987 setzte sich *Dresden* die Zielsetzung, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahre 2010 auf 50 Prozent zu reduzieren.

prozessorientiertes Vorgehen bei der Erstellung (u.a. *Lorsch* und *Viernheim*). In einer der untersuchten Städte wird allerdings eingeraumt, dass der Auftrag zur Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes nur erteilt wurde, weil externe Fördermittel abgerufen werden konnten.

Mittlerweile liegen eine Reihe von Leitfäden vor, die Hinweise für eine Erstellung kommunaler Energie- und Klimaschutzkonzepte liefern.

Folgende idealtypische Schritte der Konzepterstellung lassen sich unterscheiden:

- Institutioneller Rahmen: Gründung eines Arbeitskreises
- Ist-Analyse: CO<sub>2</sub>-Bilanz und Erstellung eines Aktivitätsprofils
- Optional: Erstellung von Teilkonzepten (z.B. für einzelne Maßnahmen)
- Formulierung von Handlungsempfehlungen
- Diskussion in den Entscheidungsgremien
- Umsetzung der Entscheidungen
- Wirkungskontrolle und Korrekturen.

#### **Verfahrensgrundsätze und Verfahrensspielräume**

#### **Fallbeispiele**

Das Spektrum der methodischen Ansätze und der thematischen Breite der untersuchten Klimaschutzkonzepte variierte in den untersuchten Kommunen deutlich:

- Ähnliche Herangehensweisen liegen den Klimaschutzkonzepten in *Wuppertal*, *Viernheim* und *Lorsch* zugrunde. Alle diese Konzepte wurden von dem selben Gutachterbüro erstellt und umfassen sowohl eine quantitative CO<sub>2</sub>-Bilanzierung als auch qualitative Aspekte. Mit Blick auf letztere wurden in allen drei Kommunen verwaltungsinterne und -externe Akteure in die Entwicklung von Projekten eingebunden.
- In eine ähnliche Richtung zielten auch die Klimaschutzkonzepte in *Kaiserslautern* und in *Dresden*. In beiden Städten lagen CO<sub>2</sub>-Bilanzierungen vor, die durch ein übergeordnetes Handlungskonzept ergänzt wurden bzw. werden sollten – in *Kaiserslautern* durch einen verwaltungsinternen Entwurf für einen Maßnahmenkatalog, in *Dresden* durch ein bereits im Jahr 1998 durch den Rat beschlossenes kommunales Rahmenprogramm zur CO<sub>2</sub>-Minderung.
- In *München* existierten zum Zeitpunkt der Erhebung mehrere Konzepte und Programme, die Bezug zu kommunalen Klimaschutzmaßnahmen haben. Während das Örtliche Versorgungskonzept für die Landeshauptstadt *München* eine Ist-Analyse der bisherigen Aktivitäten und Emissionen vornimmt, sind das Förderprogramm Energieeinsparung (FES) und das Erweiterte Klimaschutzprogramm (EKP) die zentralen Maßnahmenpakete. Bestandteile sind umfangreiche Förderungen u.a. von Altbausanierungen und Nutzung regenerativer Energieträger (v.a. FES), aber auch Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und Energieberatung (v.a. EKP).

Eine Reihe von Studien befassen sich mit der Umsetzungsproblematisierung kommunaler Klimaschutzkonzepte (ifeu 1994; DIFU, 1997; Hennicke et. al. 1998; 1999; Schlusche, 1991). Zwar lassen sich kei-

ne einheitlichen Verfahrensgrundsätze und Verfahrensspielräume daraus herleiten, jedoch hat im Rahmen eines Leitfadens das DIFU (1997; s.a. Schaumann, 1996) einige Charakteristika benannt, die die Umsetzungs- und Realisierungschancen derartiger Konzepte erhöhen:

- *Sektorübergreifender Ansatz*: Ein Klimaschutzkonzept unterscheidet nach einzelnen Energieverbrauchssektoren; kommunale Einrichtungen, Industrie, Haushalte, Verkehr sowie Kleinverbrauch aus Gewerbe, Handel und Dienstleistungen.
- *Globale Bilanzierung*: Eine globale Bilanzierung orientiert sich vorwiegend auf die summarische Bilanzierung von treibhausrelevanten Klimagasen, insbesondere dem CO<sub>2</sub>.
- *Kooperative Erstellung* und *Zusammenführung* der Akteure: Ein Klimaschutzkonzept dient der Zusammenführung, Weiterentwicklung und Ergänzung vorhandener Planungen. Die Einbindung sowohl verwaltungsinterner Akteure als auch die informelle Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Akteure ist sinnvoll.
- *Handlungsorientierung*: Die Einbeziehung wichtiger gesellschaftlicher Akteure vergrößert zudem die Umsetzbarkeit der im Konzept vorgeschlagenen Maßnahmen. Dies betrifft wichtige Multiplikatoren bzw. wichtige Repräsentanten und Institutionen, die die Zielgruppen in der Erstellung des Konzepts vertreten.
- *Erfolgskontrolle*: Eine regelmäßige Überprüfung der Zielsetzungen stellt den Erfolgsgrad des Konzepts fest.

**Verfahrensträger** Verfahrensträger bei der Erstellung von Klimaschutz- und Energiekonzepten sind in der Regel kommunale Umweltämter, in Ausnahmefällen auch die Bau- und Stadtentwicklungsämter.

### Fallbeispiele

Die Einrichtung von Organisationsstrukturen für die Entwicklung eines Klimaschutzkonzeptes ließ bestimmte Muster erkennen:

- In fast allen befragten Kommunen war die Entwicklung und Umsetzung des Klimaschutzkonzepts dem Umweltamt übertragen.
- Die Konstellation in *Lorsch* stellte unter den befragten Kommunen eine Ausnahme dar: Hier war der Klimaschutzbeauftragte formal als Stabsstelle am Bürgermeister und inhaltlich am Bauamt angegliedert.
- Die Konstellation in *Kaiserslautern* bzw. in *Dresden* liegt zwischen diesen beiden Zuordnungen: Zwar liegt die Koordination des Klimaschutzkonzeptes jeweils beim Umweltamt, die auf die öffentlichen Liegenschaften bezogenen Maßnahmen oblagen dagegen den Energiebeauftragten der Hochbauämter.

Deutliche Unterschiede ließen sich in der Frage ausmachen, ob der oder die Klimaschutzbeauftragte hauptamtlich oder nebenamtlich aktiv war und ob sie ihnen Mitarbeiter und Ressourcen für eigene Aktivitäten zur Verfügung standen.

- Beispielsweise richteten die Städte *Viernheim* und *Lorsch* mit Hilfe kommunaler und Landesmittel befristete Stellen und Büros ein: in

*Viernheim* mit dem Brundtland-, in *Lorsch* mit dem Klimaschutzbeauftragten.

- In *Kaiserslautern* und *Wuppertal* wurden Klimaschutzbeauftragte der Verwaltung ernannt, die oftmals in Personalunion Ansprechpartner für weitere klimaschutz- bzw. umweltbezogene Aktivitäten waren.
- In *München* koordiniert das Referat für Gesundheit und Umwelt die umfangreichen Klimaschutzaktivitäten. Welche institutionellen Veränderungen die Entwicklung für ein Klimaschutzkonzept mit sich bringen wird, das für das Jahr 2002 angekündigt ist, ist zum Zeitpunkt der Erhebung noch unklar.
- In manchen Kommunen wurde die zentrale Verantwortung nicht nur einer Person bzw. Stabsstelle übertragen, sondern als Zielsetzung für die gesamte Verwaltung explizit festgehalten. So verpflichtete sich die Stadt *Wuppertal* im Rahmen ihrer Verwaltungsreform zum Klimaschutz als kommunale Gemeinschaftsaufgabe.

Die Öffentlichkeit spielte in kaum einer der untersuchten Kommunen bei der Entwicklung eines Klimaschutzkonzeptes eine bedeutende Rolle. Allerdings zeichnen sich die begleitenden Gremien oft dadurch aus, dass entweder sachverständige Bürger oder relevante Akteure darin vertreten waren:

- In *Viernheim* war die Öffentlichkeit z.B. nur über sachverständige Bürger im Arbeitskreis Klimaschutzkonzept vertreten.
- In *Wuppertal* wurden u.a. Workshops und Informationsveranstaltungen durchgeführt sowie ein Pilotprojekt („21 – Testhaushalte“) durchgeführt.
- In *Lorsch* wurde betont, dass das Klimaschutzkonzept aktiv zum Aufbau von Netzwerkstrukturen mit Handwerk und Gewerbe genutzt wurde.

Entsprechend der Besetzung der Gremien und den Zielsetzungen der Klimaschutzkonzepte wurde in allen Kommunen darüber hinaus ein breites Spektrum gesellschaftlicher Akteure eingebunden, das sich von der Wohnungswirtschaft über Stromerzeuger, Handwerk und externe (Hochschul-) Institute bis hin zu Architekten, Hauseigentümerverbänden und Mietervereinen erstreckte.

Alle Interviewpartner in den Kommunen äußerten sich jedoch skeptisch darüber, ob die Entwicklung und Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes Impulse für Veränderungen des Bewusstseins in der Öffentlichkeit geben konnten. Mit der sinkenden Bedeutung umweltbezogener Fragestellungen in der Öffentlichkeit, so formulierte es ein Interviewpartner, kann auch der aktive Klimaschutz nur schwach in der Öffentlichkeit verankert werden. Ein wichtiges Scharnier wurde jedoch in finanziellen Anreizen, z.B. durch kommunale Förderprogramme zur Altbausanierung, gesehen.

#### Verfahrensbeteiligte

Offizielle Verbindlichkeit für die Verwaltung erlangt ein Konzept erst, wenn es vom Rat verabschiedet wurde.

#### Verbindlichkeit

## Anstöße zu Veränderungsprozessen

### Veränderung der Zusammenarbeit

In der Regel ist die Erstellung von Energie- und Klimaschutzkonzepten entweder in den kommunalen Umweltämtern bzw. entsprechenden Stabsstellen angesiedelt. Eine sektorübergreifende Erstellung setzt allerdings einen hohen Kooperations- und Abstimmungsbedarf zwischen den beteiligten Ämtern voraus. Eine solche Zielsetzung impliziert jedoch, dass die Zuständigkeiten weit über das federführende Amt hinaus reichen und die informelle Beteiligung eines breiten Spektrums von verwaltungsinternen- und verwaltungsexternen Akteuren erfordern.

#### Fallbeispiele

In den untersuchten Kommunen wiesen nur wenige Interviewpartner bzw. -partnerinnen darauf hin, dass sich im Rahmen des Klimaschutzkonzeptes die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, zwischen Rat und Verwaltung oder aber auch zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit qualitativ veränderte.

### Veränderung der Aufbauorganisation

Nur in wenigen Ausnahmefällen bewirkt ein kommunales Klimaschutzkonzept eine Veränderung der Aufbauorganisation (z.B. Umorganisation des Energiemanagements).

#### Fallbeispiele

Bezogen auf die eingerichteten Organisationsstrukturen war allen Kommunen gemeinsam, dass die Entwicklung und Umsetzung des Klimaschutzkonzepts (bzw. vergleichbarer Klimaschutzaktivitäten im Rahmen einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe bzw. eines verwaltungsübergreifenden Kuratoriums begleitet wird.

In *Wuppertal* trug dieses Gremium den Namen Klimaschutz AG. Neben der Erstellung von Klimaschutzberichten koordinierte dieses Gremium auch energetische Effizienzprüfungen im Rahmen des Pilotprojektes *communal labels* (s.u.). In *München* existiert ein Arbeitskreis Klimabündnis und ein Lenkungskreis CO<sub>2</sub>, in *Lorsch* und *Viernheim* u.a. ein Lenkungsausschuss. Unterschiede gab es allerdings in der Besetzung dieser Gremien: Während an manchen verwaltungsinternen Gremien die Ansprechpartner aus den jeweiligen Referaten bzw. Dezernaten teilnahmen, existierten auch begleitende Ausschüsse, die durch einzelne Magistratsmitglieder bzw. Stadtdirektoren oder gar dem Bürgermeister besetzt waren.

Während der Rat bei der Vergabe und der Umsetzung des Konzeptes naturgemäß involviert ist, spielt die Öffentlichkeit nur eine untergeordnete Rolle.

- Was die Mitwirkung des Rates betrifft, so wurden u.a. die Klimaschutzkonzepte der Städte *Dresden*, *München*, *Viernheim* und *Wuppertal* vom Rat beschlossen.
- Während u.a. in *Wuppertal* dem Rat und dem Umweltausschuss über die Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig Bericht abgestattet wird, beschloss der Rat in *Kaiserslautern* im Jahr 2000 die Vergabe eines Konzeptes an ein externes Büro. Bereits zum Zeitpunkt der Erhebung ist über die Finanzierung von klimaschutzrelevanten Aktivitäten und Projekten in dieser Stadt der Rat eingebunden.

Lediglich in zwei Städten wurde hervorgehoben, dass die Verbindung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe mit einer im Energiebereich arbeitenden Lokale Agenda 21–Arbeitsgruppe zu Qualitätsverbesserungen der Zusammenarbeit beitrug (). In einer dieser Städte führte auch die Mitwirkung eines renommierten Forschungsinstituts () ebenso zu einer fachlichen und prozessbezogenen Qualitätsverbesserung.

Eine Vielzahl von technischen (z.B. Heizungsanlagen) und organisatorischen Entwicklungen (Neues Steuerungsmodell, Contracting) setzen hohe Weiterbildungsanforderungen an die eingebundenen Mitarbeiter.

**Weiterbildung / Qualifizierung**

### **Fallbeispiele**

Nur sehr wenige Interviewpartner hoben hervor, dass sich die Kompetenzen und Arbeitsmethoden im Rahmen eines Klimaschutzkonzeptes grundlegend qualitativ veränderten. Lediglich in einer Kleinstadt berichtete man, dass sich Mitarbeiter besonderen Schulungen und Weiterbildungen unterzogen hatten. Zudem wurde in zwei weiteren Städten hervorgehoben, dass die Bildung verwaltungsinterner und –externer Arbeitsgruppen Teamwork und Synergien zwischen den einzelnen beteiligten Akteuren begünstigten.

Eine weitere Dimension stellten eine Reihe von umwelt- bzw. klimaschutzbezogenen Pilotprojekten dar, an denen mehrere Kommunen beteiligt sind. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung *communal labels*, eines EU-Projekts, innerhalb dessen die Stadt *Wuppertal* als Beispieldommune teilnimmt. Das Ziel dieses Vorhabens besteht darin, alle Aktivitäten der Kommune einer Prüfung in Hinblick auf Klimaschutz zu unterziehen. Die hierfür notwendigen Kompetenzen müssen für die beteiligten Mitarbeiter während des Projektes aufgebaut werden.

### **Querbezüge zu anderen Instrumenten**

Querbezüge zu anderen kommunalen Instrumenten bestehen insbesondere in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen im bestehenden bzw. geplanten Gebäudebestand und daher mit der kommunalen Flächennutzungs- und Bauleitplanung.

**zu förmlichen Planwerken**

Darüber hinaus bestehen Anknüpfungspunkte zu verschiedenen freiwilligen Instrumenten:

**zu freiwilligen Instrumenten**

- *Stadtentwicklungsplanung*: Energie- und Klimaschutzkonzepte können Bausteine für die Entwicklung eines StEP sein.
- *Kommunales Öko-Audit und Umweltmanagement*: Energie- und –Klimaschutzkonzepte können als Bausteine in diese Instrumente integriert werden.
- *Indikatoren- und Zielkonzepte*: Beim Vorliegen anspruchsvoller Energie- und Klimaschutzkonzepte ist davon auszugehen, dass auch die Daten für Indikatoren sowie ggf. sogar Ziele für den Bereich Energie und Klima vorliegen.

### Fallbeispiele

In den meisten der untersuchten Kommunen waren die Klimaschutzkonzepte zumeist in ein sehr breites Spektrum von weiteren umwelt- und klimabezogenen Maßnahmen und Instrumenten eingebettet:

- So entwickelten z.B. die Städte *Wuppertal*, *Dresden*, *München* gleichermaßen Aktivitäten u.a. in den freiwilligen Instrumenten *Stadtentwicklungskonzepte*, *Verwaltungsreform*, *Öko-Audit* und *Indikatoren*.
- Die Stadt *Kaiserslautern* wies mit den freiwilligen Instrumenten *Stadtentwicklungskonzept* und *Indikatoren* ein ähnliches Profil auf.
- In den südhessischen Gemeinden *Viernheim* und *Lorsch* war das Klimaschutzkonzept hingegen in ein *Drei-Städte-Klimaschutzkonzept* eingebettet, dessen Kern ein Förderprogramm zur Altbausanierung darstellt. *Viernheim* kann als Brundtlandstadt darüber hinaus ein breites Spektrum ergänzender Maßnahmen zum Klimaschutz nachweisen.

Ob die Klimaschutzkonzepte mit den übrigen formalen bzw. informellen Instrumenten gekoppelt waren, variierte von Kommune zu Kommune: Während in einigen Städten und Gemeinden hervorgehoben wurde, dass die Querverbindungen entweder gar nicht oder nur in sehr geringem Maße vorhanden seien (z.B. über die Aufstellung von B-Plänen), hoben Interviewpartner aus zwei Großstädten hervor, dass eine Integration in andere Steuerungsinstrumente stattfinde, wie dem Flächennutzungsplan, dem Bebauungsplan, Indikatorprojekten oder dem Verkehrsentwicklungsplan.

### Klimaschutzkonzepte und Lokale Agenda 21

In der Literatur sind bisher keine Fallbeispiele dokumentiert, in denen die Erstellung von Klimaschutzkonzepten systematisch in eine Lokale Agenda 21-Initiative integriert wurde, obwohl eine Reihe von inhaltlichen, prozessbezogenen und organisatorischen Gemeinsamkeiten bestehen.

Eine methodische Brücke bieten zum Beispiel *Energietische*, die sowohl im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 (siehe Fallbeispiele in Fischer, 1998; Fischer et. al., 1999; Fischer und Hänisch, 2000; Kallen, 1998) als auch im Rahmen von Klimaschutzkonzepten (z.B. Stuttgart) angewandt werden.

Die Themen anderer Energietische (z.B. Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand, Energiesparen in Haushalten, Industrie, Gewerbe und öffentlichen Gebäuden, sowie CO<sub>2</sub>-Minderung im Verkehr) bieten wichtige Anknüpfungspunkte sowohl für die Lokale Agenda 21 als auch für kommunale Klimaschutzkonzepte.

### Fallbeispiele

Eine der Lokalen Agenda 21 vergleichbare *strategische Ausrichtung* wurde in den Klimaschutzkonzepten der untersuchten Kommunen nicht gesehen. Nahezu einhellig antworteten alle Interviewpartner, dass das Klimaschutzkonzept ein Handlungsprogramm ist, das sich nur unter besonderen Voraussetzungen in eine Lokale Agenda 21 einbetten ließe. Nur ein Interviewpartner vertrat eine andere Position: Dem Klimaschutzkonzept in seiner Stadt komme bereits eine strategische Bedeutung zu, da es mit der Bereitstellung finanzieller Ressourcen verbunden ist.

Bezogen auf die *Anbindung* der Klimaschutzkonzepte an die Lokale Agenda 21 lassen sich zwei Herangehensweisen unterscheiden:

- In einer Gruppe von Kommunen liefen die Prozesse parallel. In keiner dieser Kommunen beschäftigte man sich im Rahmen der Lokalen Agenda 21 mit energie- oder klimapolitischern Fragestellungen. Ein Beispiel hierfür ist die Brundtlandstadt *Viernheim*.
- Häufiger treten jedoch Fälle auf, in denen die Aktivitäten im Rahmen eines Klimaschutzkonzeptes und einer Agenda inhaltlich und personell miteinander verwoben sind. So haben z.B. Verantwortliche für das Klimaschutzkonzept in *Dresden, Kaiserslautern, Lorsch, München und Wuppertal* an Lokale Agenda 21-Gremien beratend teilgenommen. In diesen Kommunen wurde daher einhellig festgestellt, dass ein Klimaschutzkonzept inhaltlich und prozessbezogen der Aufstellung einer Agenda im Prinzip förderlich ist.

Ein Interviewpartner fasst seine Eindrücke über die Anbindung beider Prozesse folgendermaßen zusammen: *Das Klimaschutzkonzept bewirkt bei der Lokale Agenda 21 eher wenig. Umgekehrt stellt der Agenda-Prozess eine Hilfe für die Umsetzung (eines Klimaschutzkonzeptes) dar. ... Die Prozesse widersprechen sich im Prinzip nicht und Projekte zum Klimaschutz im Rahmen der Agenda sind sehr wichtig.*

Entsprechend kommen Interviewpartner in fast allen untersuchten Kommunen zum Schluss, dass die Klimaschutzkonzept möglichst im Rahmen und als Teil einer Lokalen Agenda 21 zu entwickeln seien.

Manche Interviewpartner formulierten Gründe dafür, dass die *Voraussetzungen einer engeren Anbindung* in manchen Kommunen nicht oder nur zum Teil gegeben sind:

- In einer Kleinstadt wurde z.B. das Problem hervorgehoben, dass ein Klimaschutzkonzept bereits erstellt wurde, bevor die Stadt eine Agendastelle einrichtete.
- In einer Großstadt sieht ein Interviewpartner eine Ursache darin, dass die unterschiedlichen Aktivitäten der Verwaltungen nicht koordiniert sind und Zielkonflikte in der Verwaltung eine gemeinsame Unterstützung der Lokale Agenda 21 erschweren. In einer weiteren Beispielkommune tauchte der Konflikt in Form des Widerspruchs auf, einerseits schnell und billig privaten Wohnraum zu schaffen (Bauamt), andererseits energieeffiziente, jedoch kostenintensivere Baumaßnahmen realisieren zu wollen (Umweltamt).
- In einer anderen Großstadt machte ein Interviewpartner auf die unterschiedlichen *Berufsgruppen* und *professionellen Kulturen* aufmerksam, die in beiden Prozessen involviert sind: *(Oft ist) ein Konkurrenzdenken zwischen den Beteiligten am Agenda-Prozess bzw. den Klimaschutzbeauftragten zu erkennen. Gründe dafür könnten der fachliche Hintergrund der jeweiligen Beteiligten sein. Während der Klimaschutz mehr von Technikern begleitet wird, engagieren sich im Agenda-Prozess viele Soziologen, Politologen etc.* In eine ähnliche Richtung zielt das Argument, dass in Agenda-Gremien eine interessierte Öffentlichkeit (Laien) vertreten ist, während die Klimaschutzexperten in den Verwaltungen andere Interessen verfolgen.

#### Voraussetzungen der Anbindung

- In einer Kommune wird als zentrale Voraussetzung formuliert, dass verwaltungsintern mit Blickwinkel auf die lokale Politik der Prozess aktiv mitgetragen werden muss, da ihm sonst die notwendige Anbindung an den politischen Prozess fehlt. In diese Richtung zielt auch das in einem Interview genannte Argument, dass die Lokale Agenda 21, im Unterschied zu einem Klimaschutzkonzept, über keine richtige politische Lobby verfügt.

All diese Punkte weisen jedoch auf Voraussetzungen hin, die nicht in der Struktur des Instruments, sondern in den politischen und verwaltungsinternen Rahmenbedingungen zu suchen sind – bis hin zum persönlichen Kompetenzprofil einzelner Mitarbeiter.

**Fortentwicklungsbedarf** Weitere Forschungs- und Praxisperspektiven für Klimaschutzkonzepte ergeben sich in dreierlei Hinsicht:

- *Erstens* arbeitet z.B. das Klimabündnis – Allianca del Clima auf EU – Ebene daran, CO<sub>2</sub>-Bilanzierungssysteme sowohl in ihrer Anwendung zu vereinfachen als auch zumindest den allgemeinen Rahmen zu vereinheitlichen.
- *Zweitens* besteht eine weitere Herausforderung darin, ein breiteres Spektrum von partizipativen Verfahren in die Erstellung von Klimaschutzkonzepten mit einzubeziehen. Die Energietische bieten hierfür eine interessante methodische Grundlage. Vorstellbar sind allerdings auch z.B. die Anwendung von Planungsworkshops, Zukunfts- oder Impulswerkstätten, die eine eher strategische und umsetzungsorientierte Ausrichtung von Klimaschutzkonzepten ermöglichen (u.a. auch im Rahmen der Lokale Agenda 21).
- Eng hiermit verbunden ist *drittens* eine stärkere Verknüpfung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. In einem von ifeu und ebök (Tübingen) betreuten Modellprojekt in der Klimaschutzregion Hessisches Ried ist hierbei ein Ansatzpunkt, der sich z.B. im Klimaschutzkonzept der benachbarten Städte *Lampertheim* und *Lorsch* fortsetzt. Eine Vorreiterfunktion kommt hierbei der Stadt *Graz* und ihrem Klimaschutzkonzept zu.

## C. Fazit

Die Ergebnisse aus den Beispielkommunen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die in der Literatur bereits geschilderte Heterogenität von Prozessstrukturen lässt sich auch in den untersuchten Beispielkommunen wiederfinden. Zumeist an den Umweltämtern angesiedelt, repräsentieren die untersuchten Kommunen ein breites Spektrum unterschiedlicher Vorgehensweisen und Organisationsstrukturen.
- Einige einheitliche Muster lassen sich allerdings erkennen: Ein Großteil der Kommunen strebt auf die Entwicklung eines Konzeptes, das gleichzeitig eine quantitative (CO<sub>2</sub>-Bilanzierung), aber auch eine qualitative Dimension aufweist (Projektorientierung). Darüber hinaus werden in allen untersuchten Kommunen verwaltungsinterne, aber auch verwaltungsübergreifende

Gremien eingerichtet, die den Prozess der Entwicklung fachlich begleiten.

- Externe Förderungen spielen nur für kleinere Kommunen eine wichtige Rolle, da die befragten Großstädte bereits unabhängig von Landes- oder Bundesfördermitteln eigene Programme auflegten.

Die Mehrheit der Interviewpartner teilt den Eindruck, dass die tatsächlichen Verknüpfungen zwischen beiden Instrumenten in den Kommunen beschränkt sind und nur in Ausnahmefällen Synergien hervorrufen. Zwar sehen sie auf inhaltlicher und prozessbezogener Ebene große potenzielle Synergien, nennen aber folgende – Instrumenten-unabhängige - Faktoren als zentrale Voraussetzungen einer Integration:

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

Dies deutet darauf hin, dass der Erfolg eines Klimaschutzkonzeptes weniger von den formalen Organisationsstrukturen und den inhaltlichen Zielsetzungen eines Klimaschutzkonzeptes als vielmehr von der spezifischen Konstellation externer Rahmenbedingungen abhängt.

Eine Mehrzahl von Interviewpartnern interpretiert Klimaschutzkonzepte als in ihrer Reichweite begrenzte und operative Instrumente. Um einerseits die strategische Ebene zu stärken und andererseits die prozessbezogene Ankopplung an die Lokale Agenda 21 zu fördern, zeichnen sich für die Zukunft zwei Brücken ab:

- Erstens ermöglicht eine inhaltliche und prozessbezogene Öffnung dieses Instruments eine stärkere Anbindung zur Lokalen Agenda 21. Solche Initiativen sind eng mit der politischen Ebene zu koordinieren. Vorstellbar ist auch eine Konstellation, in der das Klimaschutzkonzept als fachliches Teilkonzept in eine Agenda integriert ist.
- Zweitens wirkt sich eine strategische Ausrichtung des Klimaschutzes beispielsweise im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes sowohl auf das Klimaschutzkonzept als auch auf die Lokale Agenda 21 aus. Vor allem in der Einbeziehung von Fragen der kommunalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung in die Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes (z.B. Stadt Graz und Modellprojekt Hessisches Ried) zeigt sich eine interessante und übergreifende Vorgehensweise.

**Klimaschutzkonzept und Lokale Agenda 21**

## 4.3 Managementinstrumente der Verwaltung

### 4.3.1 Verwaltungsreform und Neues Steuerungsmodell

#### A. Grundlagen

**Gründe für die Auswahl des Instrumentes**

Die Verwaltungsreform wird verschiedentlich als ein unterstützendes Instrument für Lokale Agenda 21-Prozesse gesehen. Trotz einzelner Systematisierungsversuche und Modellprojekte lassen sich jedoch keine verallgemeinerbaren Aussagen über mögliche Synergien oder Hemmnisse treffen. Die Potenziale einer stärkeren Integration von Verwaltungsmodernisierung in kommunale Initiativen zur Nachhaltigkeit lässt sich immer noch als ein offenes Forschungs- und Praxisfeld ausmachen.

Im Rahmen des Vorhabens standen daher folgende Fragen zur Diskussion: Kann die Verwaltungsreform eine Förderung neuer Arbeitsformen, durch eine stärkere Bürgerorientierung und -beteiligung die Durchführung von Lokalen Agenda 21-Prozessen in den Kommunen erleichtern und unterstützen? Und: wo lassen sich Anknüpfungspunkte für eine gegenseitige Integration finden?

**Begriffsbestimmung**

Unter dem Sammelbegriff der Verwaltungsreform werden Maßnahmen, Projektvorhaben und Instrumente zusammengefasst, die sich mit den gegenwärtigen Veränderungen von Organisationsstrukturen, Arbeitsinhalten und Entscheidungsverfahren in kommunalen Verwaltungen beschäftigen. Das Instrument Verwaltungsreform zählt daher nicht zu den rechtlich definierten und klar eingrenzbaren Steuerungsinstrumenten, sondern beschreibt ein breites Spektrum möglicher freiwilliger Maßnahmen und Instrumente, mit denen sich Kommunalverwaltungen auf veränderte Rahmenbedingungen einzustellen versuchen.

**Herkunft**

Die Impulse, auf kommunaler Ebene mit derartigen Maßnahmen zu experimentieren, sind sowohl externer als auch interner Natur: Als *externe* Impulse werden u.a. der fortschreitende wirtschaftliche Strukturwandel genannt, der sowohl zu einer ständigen Verknappung der finanziellen Ressourcen als auch zu einem erhöhten Steuerungsbedarf führt. *Interne* Impulse ergeben sich dagegen aus den oftmals als starr und hierarchisch empfundenen Verwaltungsstrukturen, welche die Handlungsspielräume kommunaler Verwaltungen zusätzlich einzusengen drohen. Folgende Strukturmerkmale kommunaler Verwaltungen erweisen sich hierbei als problematisch (Heinelt, 1998; Naschold und Bogumil, 1998; Hill, 1997):

- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- zentrale Zuteilung der Ressourcen,
- Fehlen von operationalen Zielvorgaben,
- Ausdifferenzierung und Formalisierung einfacher Verwaltungsabläufe,
- unscharfe Trennung von Gemeinderats- und Verwaltungs-kompetenzen,

- fehlende Motivation und aktiver Veränderungswille bei kommunalen Bediensteten,
- fehlende Managementkompetenz und –erfahrung von Projekt- und Arbeitsgruppenleitern.

Diese problematischen Merkmale werden sowohl konzeptuell als auch in der Verwaltungspraxis zum Anlass genommen, die Organisationsstruktur kommunaler Verwaltungen zu reformieren, betriebswirtschaftliche Steuerungsmechanismen in die Gestaltung von Verwaltungsabläufen einzubeziehen sowie kundenorientierte Mechanismen der Qualitätssicherung einzuführen.

### Fallbeispiele

Insgesamt waren sieben der untersuchten Kommunen in einen Prozess der Verwaltungsreform eingetreten. Dabei handelte es sich um

- drei Städte in der Größenordnung von 500.000 und mehr Einwohnern,
- drei Städte in der Größenklasse zwischen 100.000 und 500.000 Einwohnern sowie
- eine kleinere Kreisstadt in der Größenklasse zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern.

In den untersuchten Kommunen befindet sich die Verwaltungsreform in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung:

- Beispielsweise trat die Stadt *Wuppertal* bereits 1994/95 in den Prozess der Verwaltungsreform. Zum Zeitpunkt der Befragung war der Prozess bereits abgeschlossen.
- Weiterhin setzten zwei Kommunen wesentliche Teile der Reform bereits um. *Groß-Umstadt* begann bereits Anfang der 90er Jahre mit dem Reformprozess. Nach Aussage eines Interviewpartners ruhte dieser Prozess jedoch mehrere Jahre, bevor er im Jahr 1996 fortgeführt wurde. In der anderen Kommune lief der Prozess seit 1994, stagnierte zum Zeitpunkt der Befragung allerdings aufgrund enger finanzieller Spielräume.
- Weitere Kommunen befanden sich noch in der Umsetzung. So trat *Nürnberg* bereits 1991 in den Reformprozess ein, wobei Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung den inhaltlichen Schwerpunkt bildeten. Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Aktivitäten stand die Integration der unterschiedlichen Handlungsfelder der Reform. In den anderen Kommunen wurde der Beschluss zur Verwaltungsreform 1994 (*Erlangen*), 1995 (*Dresden*) bzw. 1998 (*München*) herbeigeführt.

### Rahmendaten

## B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung

### Zielsetzungen, Prozessstrukturen und Ablauf

In Anbetracht der skizzierten kommunalen Rahmenbedingungen liegen wichtige Ziele einer Restrukturierung der Verwaltung in einer effizienteren und kostengünstigeren Organisation und einem verbesserten Service für die Bürgerinnen und Bürger. Das neue Steuerungsmodell als Konzept für die Verwaltungsreform orientiert sich dabei maßgeblich an betriebswirtschaftlichen Vorgehensweisen. Ähnlich

### Zielsetzungen

wie in der Privatwirtschaft, so der Ansatz, bieten auch öffentliche Verwaltungen Produkte und Dienstleistungen an, die sich in einem marktähnlichen Umfeld realisieren lassen sollen.

**Zielkontext und Zielebene** Die Verwaltungsreform zielt daher gleichermaßen auf die strategische Ebene, z.B. der Wirtschaftlichkeit und Dienstleistungsorientierung, als auch auf die operative Ebene, wie der Veränderung der Organisationsstrukturen und Prozessabläufe.

In dieser Hinsicht ist weder ein expliziter Zeitbezug noch Überschneidungen zu den inhaltlichen Zielen des Umweltschutzes bzw. einer nachhaltigen Entwicklung gegeben.

### Fallbeispiele

Die defizitären kommunalen Haushalte stellen in allen befragten Kommunen den zentralen Impuls ihrer Aktivitäten zur Verwaltungsreform dar. Die Zielsetzung, so lautete die übereinstimmende Einschätzungen der Gesprächspartner, ist daher die Reduzierung der Kosten und der effiziente Einsatz der Ressourcen Geld, Zeit und Personen.

Neben dem Kostenaspekt definierten die befragten Kommunen auch weitere, nachstehende Ziele:

- Fünf Kommunen definierten die stärkere Ausrichtung zur bürgernahen Dienstleistungseinrichtung als eine weitere wichtige Zielsetzung. In *Groß-Umstadt* nannte man z.B. die schnellere Bearbeitung von Bürgeranliegen im Sinne eines Dienstleistungsbetriebes explizit als wichtiges Ziel.
- Weitere Ziele mehrerer Kommunen (z.B. *Groß-Umstadt, Erlangen, München*) waren die Förderung des Bürgerengagements und der Bürgerbeteiligung. Während die Ausrichtung der Verwaltung zur Dienstleistungseinrichtung auf die Kundenzufriedenheit zielt, steht in der Förderung des Bürgerengagements sowohl die Schaffung von Akzeptanz als auch die Gewinnung zusätzlicher Informationen im Vordergrund.
- Über diese bürgerbezogenen Zielsetzungen hinaus erhofften sich drei weitere Kommunen eine Motivationssteigerung der Mitarbeiter durch eigenverantwortliches Arbeiten bzw. verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Ein weit darüber hinaus reichendes Ziel verfolgte die Stadt *Wuppertal*: Hier wurde der Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung definiert. Dieser Ansatz wurde durch Mittel der Deutschen Bundesstiftung Umwelt im Rahmen eines Modellprojekte zum Kommunalen Öko-Audit fortentwickelt.

### Verfahrensträger und Verfahrensbeteiligte

Verfahrensträger ist in der Regel die Verwaltung, die Verantwortung für die Verwaltungsreform obliegt der Verwaltungsspitze. Die Politik wird im Wesentlichen über die Veränderungen informiert bzw. über das Kontraktmanagement eingebunden. Da es sich um ein Instrument handelt, das sich originär an die Verwaltung wendet, ist eine Einbeziehung der Öffentlichkeit, zumindest bei der Durchführung der Verwaltungsreform, nicht vorgesehen. Allerdings kann eine verstärkte Bürgerbeteiligung an Planungen und Entscheidungen ein Resultat der Verwaltungsmodernisierung sein.

## Fallbeispiele

In allen untersuchten Städten und Gemeinden war der Rat über Grundsatzbeschlüsse maßgeblich am Reformprozess beteiligt. Mit zwei Ausnahmen waren politischen Gremien darüber hinaus jedoch nur partiell involviert. In zwei Kommunen erfolgte die Beteiligung nur über eine gelegentliche Berichterstattung, in drei Städten engagieren sich einzelne Stadträte in den Gremien zur Verwaltungsreform. In einer Kommune bezeichneten gleich zwei Gesprächspartner die Einbindung des Rates als unzureichend.

Eine Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Rat stärker zu institutionalisieren, lässt sich am Beispiel *Dresden* ablesen: Hier wurde zu jedem Projekt im Zuge der Verwaltungsreform ein Kontrakt zwischen dem Rat und der Verwaltung geschlossen, der die Leistungs- und Finanzziele der jeweiligen Verwaltungsinstitution festlegt. Diese werden durch die Verwaltung erarbeitet und im Rat diskutiert bzw. beschlossen. Ferner erstattet die Verwaltung dem Rat und den Ausschüssen schriftlich sowie mündlich Bericht.

Basierend auf den Aktivitäten einzelner Dezernate waren in fast allen Kommunen Ansätze einer verstärkten Bürgerbeteiligung vorhanden. So wurde in *München* und *Dresden* eine verstärkte Bürgerbeteiligung vorwiegend auf Stadtteilebene realisiert. In *Nürnberg* ging man einen anderen Weg: Hier wurde das Beteiligungsverfahren bei der Bauleitplanung über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus erweitert.

In *Groß-Umstadt* wurde den Bürgerinnen und Bürgern im Zuge der Verwaltungsreform mit einem Bürgerhaushalt die Möglichkeit gegeben, eigene Vorstellungen und Maßnahmen in den kommunalen Haushalt einzubringen. Auch in *Erlangen* bot man den Bürgerinnen und Bürgern aktive Beteiligungsmöglichkeiten an. Verbesserungsvorschläge und Beschwerden konnten, u.a. über das Internet, eingebracht werden.

Viele Gesprächspartner merkten jedoch kritisch an, dass die in Ansätzen praktizierte Bürgerbeteiligung mit Interessensgegensätzen behaftet ist. Mehrere solcher Interessensgegensätze wurden in den Interviews genannt:

- *Erstens* werden mit der Verwaltungsreform primär wirtschaftliche Ziele verfolgt.
- *Zweitens* fehlen im Umgang mit den beteiligten Gruppen Erfahrungen in der Verwaltung. Die Mitarbeiter in den Verwaltungen, so ein Interviewpartner, reagieren hilflos gegenüber der Rollenänderung und Aufwertung, die der Bürger im Zuge einer Verwaltungsreform erfährt.
- *Drittens* herrscht in mehreren Kommunen offensichtlich ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber einer verstärkten Bürgerbeteiligung bei Verwaltung und Politik. Dies illustriert das folgende Beispiel: In einer der untersuchten Kommunen wurde die Bürgerbeteiligung zwar im formalen Sinne als ein wichtiger Baustein des Reformprozesses verstanden. Seitens der Politik, so ein Interviewpartner, wurde dies aber als Bedrohung empfunden, da *die Bürgerinnen und Bürger gegebenenfalls andere Ziele verfolgen* könnten.

## Beteiligung des Rates

## Bürgerbeteiligung

**Ablaufschritte** Sowohl die Orientierung auf den Output kommunalen Verwaltungshandels als auch die Einführung marktähnlicher Beziehungen innerhalb der Verwaltungen impliziert eine Reihe tiefgreifender Veränderungen in Strukturen und Abläufen kommunaler Verwaltungen (KGSt 1994; 1995 a; 1995 c; 1995 e; Klages, 1999). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln hat eine Reihe von Arbeiten zur Implementierung des *Neuen Steuerungsmodells* sowie zu seinen einzelnen Bausteinen publiziert. Im Einzelnen sind folgende Bausteine zu nennen:

- Modernisierte Verwaltungen sind im Unterschied zu traditionellen Verwaltungsstrukturen weniger zentralistisch organisiert. Statt einer starren Hierarchie von Entscheidungsstrukturen bestehen reformierte Verwaltungen aus einer dezentralisierten Struktur einzelner *Fachbereiche*, in denen sowohl die Fach- als auch die Ressourcenverantwortung gebündelt ist. Ihre Koordination wird durch eine zentrale Steuerungseinheit und sowie durch das Kontraktmanagement gewährleistet. Im Rahmen der Verwaltungsreform bündeln Fachbereiche in der Regel mehrere Bereiche, die bisher selbständigen Ämtern zugeordnet gewesen sind.
- Eine zentrale Voraussetzung für die Einrichtung von Fachbereichen ist eine deutliche *institutionelle Grenzziehung* zwischen Gemeinderat und Verwaltung: Während in traditionell organisierten Verwaltungen eine Vermischung beider Institutionen und Kompetenzen häufig zu beobachten ist, ist der Gemeinderat im Rahmen des *Neuen Steuerungsmodells* idealtypisch für die Formulierung übergeordneter politischer Zielsetzungen, die Verwaltung jedoch für deren Realisierung verantwortlich.
- Grundlegende Voraussetzung für die Einführung dezentraler Verwaltungsstrukturen ist hierbei die Einführung einer flächendeckenden *Budgetierung*. Das klassische Verfahren der Mittelanmeldung entfällt hierbei zugunsten einer Vorabdotierung von Fachbereichseinnahmen und -ausgaben. Im Rahmen ihrer Budgets erarbeiten die einzelnen Fachbereiche eigene Haushalte und Haushaltspläne.
- Mit der Budgetierung und der Erstellung von fachbereichsbezogenen Haushalten geht die Einrichtung eines *Controllingsystems* einher. Controlling verschafft Informationen für die notwendigen Steuerungs- und Führungsfunktionen und dient der zentralen Koordination der fachbereichsbezogenen Prozesse der Planung, Kontrolle und Informationsbereitstellung.
- Die Orientierung auf den Output kommunalen Verwaltungshandels impliziert die Einführung eines *Qualitätsmanagementsystems*: Im Unterschied zu einer traditionellen Verwaltungsstruktur sind Produkte im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells nicht nur in Kostenkategorien zu definieren, sondern auch in Kategorien der Qualität und der Kundenzufriedenheit. (KGSt, 1995)
- Das Neue Steuerungsmodell stellt auch höhere *Anforderungen an die Bediensteten*: Gefördert durch neue Formen der Aus- und Weiterbildung, der Personalentwicklung, der Tätigkeitsgestaltung und der (leistungsorientierten) Bezahlung

gestaltung und der (leistungsorientierten) Bezahlung ist eigenverantwortliches und motiviertes Arbeiten eine zentrale Grundlage einer erfolgreichen Umsetzung

- Ein weiteres Charakteristikum des Neuen Steuerungsmodells ist die Bürgerorientierung: In der Gestaltung und Ausführung ihrer Dienstleistungen sind die Kommunen zur Bürger- und Kundennähe angehalten.

Die Verfahrensspielräume sind bei der Verwaltungsreform sehr groß. Insgesamt gibt es zwar z.B. durch die KGSt formulierte Leitvorstellungen darüber, wie eine reformierte Verwaltung aussehen könnte, aber in der Praxis finden sich verschiedene Ausprägungen des Idealtypus.

### Verfahrensspielräume

#### Fallbeispiele

Die Verwaltungsmodernisierungen in den untersuchten Kommunen zeichnen sich vorwiegend durch einen projektorientierten Reformansatz aus. Nur in *Lübeck* hatte man einen flächendeckenden Ansatz gewählt, bei dem der Prozess in der gesamten Verwaltung und nicht in einzelnen Ämtern oder Piloteinheiten begann. Ein Interviewpartner aus dieser Stadt verglich diese Vorgehensweise mit einem Zwiebelschalen-Modell, bei dem sich der Reformprozess sukzessive in der Verwaltung ausbreitet.

Unabhängig von der Herangehensweise und den Rahmenbedingungen war allen untersuchten Reformprozessen gemeinsam, dass sie zu formalen Ämterauflösungen und Umverteilungen der Aufgabenbereiche geführt haben. Es gab aber auch skeptische Stimmen, die keine unmittelbare Änderungswirkung bei den konkreten Arbeitsabläufen damit verbunden sahen.

Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen zeigen sich jedoch in der Beteiligung der Politik an der Umsetzung der Verwaltungsreform. In den meisten Kommunen obliegt die Reform allein der Verwaltung, die Politik ist entweder gar nicht involviert bzw. nur durch einzelne Personen in Steuerungsgremien vertreten. Lediglich Interviewpartner in zwei Kommunen äußerten explizit, dass sich die Politik stärker in den Reformprozess engagiert.

Durch die Vielfalt von Erfahrungen mit der Reform kommunaler Verwaltungen lassen sich mittlerweile auch eine Reihe von Risiken und Schwachstellen lokalisieren: Übereilte Beschlüsse und fehlende Projektorganisation, unzureichende Investitionen in Personal und der verzögerte Aufbau einer zentralen Steuerung, eine unzureichende Definition der von Fachbereichen erwarteten Leistungen und ein ungeeignetes Beteiligungscontrolling werden dabei als Punkte genannt, welche die Durchführung einer Reform behindern können (IAW, 2000).

#### Fallbeispiele

Bei einigen Reformprozessen kam es offensichtlich zu Schwierigkeiten in der Umsetzung der Reform. In einer kleinen Kommune wurden nach Auskunft eines Gesprächspartners die mit Engagement erarbeiteten Verbesserungsvorschläge der Verwaltung als eigenmächtige Einmischung in die Politik verstanden. Die Konsequenz daraus ist, dass seitdem eine enge Abstimmung zwischen Verwaltungsreform und Politik in dieser Stadt stattfindet. In der gleichen Kommune stellte

sich auch die Politisierung des Steuerungsgremiums als problematisch heraus: Das für die Koordination der Reform zentrale Gremium war mit Vertretern aller Parteien besetzt. Unstimmigkeiten über die Vorgehensweise führten in diesem Gremium dazu, dass die Opposition dieses zwischenzeitlich verließ.

**Verbindlichkeit** Verbindlichkeiten sollen in der reformierten Verwaltung über das Kontraktmanagement geschaffen werden, indem die Fachbereichen und die politischen Gremien Zielvereinbarungen abschließen. Allerdings bestehen hier oftmals Umsetzungsdefizite.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

**Veränderung der Aufbauorganisation** Mit einer konsequent realisierten Verwaltungsreform und der damit einher gehenden tiefgreifenden Veränderung der Entscheidungsstrukturen ergeben sich zwangsläufig veränderte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung. Die Veränderungen betreffen allerdings nur verwaltungsinterne Abläufe und wirken sich nur in eingeschränktem Maße auf gesamtstädtische Entwicklungen aus. Freilich sind für Veränderungsprozesse auf einer gesamtstädtischen Ebene gerade diese verwaltungsinternen Veränderungsprozesse hierfür oft eine notwendige Voraussetzung.

### Fallbeispiele

In allen Kommunen wurden Organisationsstrukturen für die verschiedenen Aufgaben eingerichtet. Dazu zählen sowohl koordinierende Gremien als auch Arbeits- und Projektgruppen. Beispielsweise richtete Dresden eine *Lenkungsgruppe* ein, deren Mitglieder der Oberbürgermeister und die Bürgermeister waren. Eine der Lenkungsgruppe untergeordnete und vom Hauptamtsleiter geleitete *Projektgruppe* war dagegen u.a. mit den Amtsleitern sowie Vertretern aus dem Personalrat besetzt. Zur Umsetzung der Verwaltungsreform wurden weiterhin fünf *Arbeitsgruppen* mit fachbezogener Besetzung eingerichtet (z.B. AG Controlling und die AG Aufgabenverteilung).

In allen Kommunen wurden Umstrukturierungen der Verwaltung vorgenommen. So gab es Umverteilungen der Kompetenzen und, vor allem in den größeren Städten, Auflösungen bzw. Zusammenfassung einzelner Ämter und Referate. Einschränkend machten jedoch einige Gesprächspartner deutlich, dass sich Kompetenzen und Hierarchien *de facto* kaum geändert haben.

Durch die Verwaltungsreform können neuen Formen der Zusammenarbeit, wie teamorientiertes Arbeiten oder verstärkte Bürgerbeteiligung, gefördert werden (ifeu, 2000). Damit ergeben sich Synergien zu anderen Instrumenten, bei denen ressortübergreifende Zusammenarbeit erforderlich ist (IAW, 2000).

Eine Veränderung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Rat sowie Verwaltung und Öffentlichkeit ist ebenfalls eine Absicht im Zuge der Verwaltungsmodernisierung. Bezogen auf Verwaltung und Rat ist das Kontraktmanagement ein wichtiges Stichwort, bezogen auf die Öffentlichkeit, die Bürger- und Dienstleistungsorientierung sowie die Bürgerbeteiligung.

## Fallbeispiele

Die Veränderungswirkung auf die Zusammenarbeit in der Verwaltung wird in der Bildung ämterübergreifender Projektgruppen und der Projektbearbeitung in Teams gesehen:

- So konnte in einigen Referaten der Landeshauptstadt *München* interdisziplinäres Arbeiten als Prinzip etabliert werden. Die neuen Formen der Zusammenarbeit haben nach Auskunft eines Gesprächspartners gute Ergebnisse erzielt und fördern interdisziplinäres und ganzheitliches Denken.
- In *Erlangen* finden neben Workshops auf Referatsebene auch Workshops der Amts- und Abteilungsleitungen bzw. der ReferentInnen mit den Amtsleitungen statt. Darüber hinaus wird *internes Einzelcoaching* durch Mitarbeiter der Projektgruppe Verwaltungsreform durchgeführt.
- In einer Kommune wurde zum Teil mit Supervision gearbeitet, um die *soft skills* in der Verwaltung zu fördern. Diese Vorgehensweise ist nach Auskunft eines Gesprächspartners jedoch nicht unumstritten, da für manchen Mitarbeiter die Ergebnisse die hohen Kosten einer Supervision nicht rechtfertigen.

Diese modernen Formen der Zusammenarbeit werden allerdings, so die Einschätzung mehrerer Interviewpartner, durch das Ressortdenken erschwert. Auch die traditionelle Hierarchieorientierung konnte durch die Verwaltungsreform nicht geändert werden. Dies liegt unter anderem in Widerständen von Mitarbeitern begründet, wie das Beispiel einer kleinen Kommune zeigt:

*Viele Mitarbeiter (haben) Schwierigkeiten, sich den Veränderungen anzupassen und das jahrelange Selbstverständnis zu ändern. Man möchte sich lieber an den Vorgaben der Leitung orientieren. Andere Mitarbeiter begrüßen wiederum diese Entwicklung.*

Zu Einführung neuer Arbeitsformen und –techniken äußerten sich eine Reihe von Interviewpartnern:

- In vier Kommunen wurde durch die Verwaltungsreform eine teamorientierte, ressortübergreifende Arbeitsweise gefördert.
- Ebenfalls vier Kommunen führten Mitarbeitergespräche ein, um die Motivation und das Engagement zu fördern.
- Den Mitarbeitern in drei Kommunen werden ferner verstärkt Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten. (insb. Moderationstechniken). In *Nürnberg* gab es z.B. speziell zu diesem Thema einen Qualifizierungsprozess, bei dem etwa einhundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung geschult wurden.
- Weiterhin wurde u.a. in *Nürnberg* Methoden des Projektmanagements eingeführt. Dazu stellte man Leitfäden in der Stadtverwaltung zur Verfügung und führte Modellprojekte durch. Das Element des Projektmanagements wird auch in drei weiteren untersuchten Kommunen eingesetzt.
- Neben Moderationstechniken wird in *München* auch die Mediation bei Projekten eingesetzt, deren Prozesse Beteiligungsverfahren beinhalten.

## Veränderung der Zusammenarbeit

- *Wuppertal* führte weiterhin ein Umweltmanagementsystem ein, das sich an der DIN ISO 14001 sowie der Öko-Audit-Verordnung der EU orientiert (Bloser und Gleim, 1997).

Nicht in allen Kommunen hat sich durch die Verwaltungsreform die *Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und den Ratsgremien* verändert. Nur einige Interviewpartner in drei der befragten Kommunen geben an, dass eine Verbesserung der Zusammenarbeit eingetreten ist.

- In einer Kommune, so ein Interviewpartner, verstärkte sich mit der Verwaltungsreform das Interesse des Rates an der Arbeit der Verwaltung. Es würden nun intensivere Diskussionen zwischen Stadtrat und Verwaltung geführt, die weit über die vormals übliche Zustimmung oder Ablehnung von Verwaltungsvorlagen hinausgehen.
- In *Wuppertal* wurde sogar ein Ratsauftragsmanagement u.a. durch ein sogenanntes *Nachtstellenteam* eingerichtet. Das Team ist unter anderem mit den Spitzen der einzelnen Fraktionen besetzt. Es wird monatlich Bericht erstattet, inwieweit die Beschlüsse des Stadtrats umgesetzt werden.
- Demgegenüber diagnostizieren auch einige Interviewpartner in ihren Städten auch offensichtliche Verschlechterungen der Zusammenarbeit. In einer Kommune wurde das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung als sehr schlecht angesehen; da die Politik große Angst vor Machtverlusten habe, so ein Interviewpartner. Das Ergebnis seien u.a. auch in der Öffentlichkeit ausgetragene Auseinandersetzungen.

Generell stellen eine Reihe von Interviewpartnern fest, dass der Erfolg einer Verwaltungsreform von einer Einbindung und der Unterstützung des Rates abhängig ist.

Für den Erfolg von Prozessen der Verwaltungsmodernisierung ist

#### Weiterbildung/ Qualifizierung

- die aktive Mitwirkung und Einbindung von Mitarbeitern und
- die Weiterbildung und Qualifikation von Angestellten und Führungskräften

eine zentrale Voraussetzung. Durch ein entsprechendes Angebot muss dieser Bedarf intern bzw. extern abgedeckt werden. Daher sind Weiterbildung und Qualifikation ein zentrales Anliegen in der Verwaltungsreform.

#### Fallbeispiele

Die Frage der Qualifikation betrifft aber nicht nur die Verwaltung. So weist ein Interviewpartner aus einer Großstadt darauf hin:

*Wesentliche Gründe für Fronten zwischen Politik und Verwaltung liegen im persönlichen Bereich: Die Politik wird als Feld für Profilierungen gesehen, vielfach treten Blockaden aufgrund von Angst vor Machtverlusten auf. Nach der Verwaltungsreform steht eine Politikreform an, in der auch soziale Kompetenzen und Methodenkompetenzen ausgebildet werden sollten. Momentan spielen solche Überlegungen aber keinerlei Rolle.*

## Querbezüge zu anderen Instrumenten

Die Durchführung einer Verwaltungsreform tangiert auf einer inhaltlichen und prozessbezogenen Ebene die Erstellung verschiedener kommunaler Steuerungsinstrumente:

In inhaltlicher Hinsicht werden Planwerke nicht mehr als eigenständige Fachpläne, sondern als Produkte im Rahmen eines allgemeinen kommunalen Produktplans angesehen. So werden nach dem Vorschlag der KGSt (1996 b) Luftreinhaltungspläne zur Produktgruppe *Steuerung der Luftqualität und des Klimaschutzes* und auf noch einer allgemeineren Ebene zum Produktbereich *Maßnahmen zum Schutz der Luftqualität, des Klimas, zur Lärminderung und zur Senkung des energiebedingten Ressourcenverbrauchs*.

Auf einer prozessbezogenen Ebene bewirkt eine stärkere Bürgerorientierung kommunaler Verwaltungen, wie sie durch die Verwaltungsreform gefördert werden soll, dass sich Planwerke in ihren Zielsetzungen und Maßnahmen auch vor einem nicht-fachlichen Publikum legitimieren müssen.

*Umweltmanagement und Öko-Audit:* Der Aufbau eines Umweltmanagementsystems bzw. die Durchführung eines Öko-Audits kann durch die Verwaltungsreform begünstigt werden, da im Zuge der Modernisierungsprozesse eine größere Offenheit gegenüber Managementinstrumenten und ressortübergreifenden Arbeitsformen in Verwaltungen entsteht. Ob eine zeitgleiche oder zeitlich versetzte Einführung der Instrumente günstiger ist, wurde in dem Modellprojekt des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung diskutiert. Eine eindeutige Empfehlung hierzu wurde jedoch nicht ausgesprochen. (IAW, 2000).

Für die Lokale Agenda 21 können sich aus folgenden Gründen Synergien aus der Verwaltungsreform ergeben:

- *erstens* setzt eine traditionell strukturierte Kommunalverwaltung in der Regel keine Impulse für positive Umweltwirkungen,
- *zweitens* sind aus der Verwaltungsreform positive Auswirkungen durch strukturellen Veränderungen zu erwarten,
- *drittens* schafft eine reformierte Verwaltung eine notwendige Voraussetzung für die systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs,
- *viertens* kann eine reformierte Verwaltung daher den Grundstein für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene legen (IAW, 2000).

**Verwaltungsreform und Lokale Agenda 21**

Das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) hebt auch die Bedeutung des Zeitbezugs von Investitionen für das Verhältnis von Kommunalverwaltungen zur Lokalen Agenden hervor: In der Typologie des IAW wird lediglich in der langfristig-investiven Variante der Verwaltungsreform (im Unterschied zur nicht- bzw. kurzfristig-investiven) eine Korrespondenz zum langfristigen Zeithorizont Lokaler Agenda 21-Initiativen ausgemacht.

## Fallbeispiele

In drei der untersuchten Kommunen fand keine Ankopplung des Lokalen Agenda 21-Prozesses an den Prozess der Verwaltungsreform

statt. So teilte ein für die Verwaltungsreform verantwortlicher Gesprächspartner einer Kommune mit, dass er keine Kenntnisse über die Inhalte, den Verlauf und dem Stand des Lokalen Agenda 21-Prozesses hat. In *Erlangen* befindet sich der Lokale Agenda 21-Prozess noch im Anfangsstadium, so dass eine formale Kopplung noch nicht möglich war.

In allen anderen Kommunen sind jedoch Themenüberschneidungen vorhanden: In drei der untersuchten Kommunen war der Lokale Agenda 21-Prozess mit der Verwaltungsreform verknüpft:

- In einer kleineren Kommune ist eine personelle Verknüpfung über den Agenda-Beauftragten als Mitglied im Lenkungsausschuss der Verwaltungsreform gegeben.
- Im Rahmen der Ziele, die im Verlauf der Verwaltungsreform definiert wurden, verpflichtete sich in *München* u.a. das Sozialreferat dazu, durch nachhaltiges Handeln Beiträge zur Zukunftsfähigkeit der Stadt gemäß der Lokalen Agenda 21 zu leisten.
- Widersprüchlich sind die Einschätzungen aus einer weiteren Kommune: Hier bestreitet der Gesprächspartner aus der Politik im Unterschied zum befragten Verwaltungsmitarbeiter eine Verknüpfung zwischen beiden Instrumenten.

Eine große Mehrheit der Interviewpartner sah die Verwaltungsreform in den Kommunen prinzipiell als eher förderlich für die Durchführung einer Lokalen Agenda 21 an. Insbesondere wurden einige Bausteine einer Verwaltungsreform, wie die Entwicklung flexibler Organisationsstrukturen, interne und externe Kooperationen oder die Qualifizierung der Mitarbeiter (z.B. Projektmanagement), genannt.

- Ein Agenda-Beauftragter sah prinzipiell eine gegenseitige Unterstützungs wirkung beider Instrumente. Der Stellenwert in der Verwaltung, so der Interviewpartner, ist spätestens seit dem Zeitpunkt gestiegen, seitdem das Thema der Nachhaltigkeit im Leitbild der Kommune verankert worden ist.
- Für mehrere Interviewpartner lag ein wichtiger Beitrag in der Förderung der Bürgerbeteiligung. Ein Mitarbeiter der Verwaltung aus *Groß-Umstadt* gab explizit an, dass die Orientierung an den Interessen der Bürger und Bürgerinnen in der modernisierten Verwaltung grundsätzlich auch das Klima für eine Bürgerbeteiligung der Lokalen Agenda 21 fördert. Beispiele hierfür seien u.a. die Einführung eines Bürgerhaushalts oder die Einrichtung eines Bürgerbüros.
- Durch die Entwicklung von Leitlinien, Zielen und Handlungsprogrammen im Rahmen der Verwaltungsreform wurden in zwei Kommunen auch Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen in die Verwaltung integriert. In *Nürnberg* flossen z.B. Aspekte des Ressourcenschutzes und der nachhaltigen Entwicklung bei der Erstellung der Verwaltungs-Leitlinien ein – dies u.a. auch, weil ein Vertreter des Umweltbereiches kontinuierlich eingebunden war. In *Wuppertal* wurde der Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der Verwaltung definiert, um ökologische Belange in der Verwaltung ressortübergreifend zu verankern.
- Potenziale zur Unterstützung einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung sahen einige Interviewpartner in der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Instrumente der Verwaltungsreform. Neben Leitlinien und Handlungsprogrammen wurden hier insbe-

sondere die Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien in die Produktbücher und von Nachhaltigkeitsindikatoren in das Finanz-Leistungs-Controlling genannt. Außerdem, auf diesen Punkt wies ein Interviewpartner hin, fördert der Controllingansatz der Verwaltungsreform – Festlegung von Zielen, Maßnahmenplanung und -umsetzung sowie Erfolgskontrolle – das Verständnis für die *modernen* Steuerungsinstrumente.

In mehreren Kommunen, in denen die Konsolidierung des Haushaltes den zentralen Impuls für eine Verwaltungsreform lieferte, wurden allerdings auch abweichende Positionen formuliert. Die Förderung der Lokalen Agenda 21, so ein Interviewpartner, sei in derartigen Rahmenbedingungen lediglich ein Nebenprodukt. Darüber hinaus stehen personelle und zeitliche Kapazitätsengpässe durch parallel laufende Prozesse einer stärkeren Integration entgegen.

Eine Reihe von Interviewpartnern äußerten sich zu den *Voraussetzungen einer stärkeren Verzahnung* und Integration beider Instrumente:

- Nach Meinung eines Vertreters einer großen Kommune sollte die Lokale Agenda 21 Ziele für eine Verwaltungsreform vorgeben. Unter Einbindung des Stadtrates ist dies z.B. für *München* in naher Zukunft beabsichtigt.
- Eine weitere Voraussetzung sahen einige Interviewpartner darin, den Nachhaltigkeitsgedanken durch Fortbildungsmöglichkeiten stärker in der Verwaltung zu verankern.
- Eine weitere Voraussetzung wird von mehreren Interviewpartnern im *persönlichen Faktor* gesehen: Ohne die Initiative und Unterstützung des Bürgermeisters oder des Rates sei eine Integration kaum zu realisieren.

## C. Fazit

Zielsetzung, Prozessverlauf und Dauer der Verwaltungsreform variieren zwischen den verschiedenen Kommunen stark. Das Spektrum reicht dabei von projektbezogenen Vorhaben bis hin zu flächendeckenden Ansätzen. Die Reichweite der Veränderungswirkung hängt dabei nicht nur von der Zielsetzung ab, sondern auch von der Konsequenz, mit der die Reformprozesse betrieben wurden.

Ein wichtiges Ergebnis der Befragung liegt darin, dass die mit der Verwaltungsreform initiierten Neuerungen nach Eindruck mehrerer Gesprächspartner nur teilweise durchgehend umgesetzt wurden:

- So sahen die meisten der untersuchten Kommunen zwar eine verstärkte Bürgerbeteiligung vor, eine konsequente Umsetzung fand allerdings nur in wenigen Kommunen statt.
- Die Veränderungswirkungen der Verwaltungsreform auf traditionelle Hierarchien waren in den untersuchten Kommunen gering.
- Die durch eine Verwaltungsreform beabsichtigte Trennung von Zielvorgaben (Politik) und operative Umsetzung (Verwaltung) konnte nicht in allen Städten aufrechterhalten werden.

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

Fazit ist, dass die Verwaltungsreform zwar in Ansätzen zu Veränderungen führt, diese jedoch deutlich hinter den erhofften Effekten zurückbleiben. Veränderungen sind aber auch nur begrenzt eine Frage der geeigneten Instrumente. Wichtig sind Einstellungen und Lernprozesse bei den verschiedenen Akteuren sowie Akzente und Impulse durch die Führungskräfte in Verwaltung und Politik. Diese Veränderungen benötigen jedoch Zeit.

#### **Verwaltungsreform und Lokale Agenda 21**

In den befragten Kommunen zielt die Verwaltungsreform durchgehend auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. So ist es nicht verwunderlich, dass die Interviewpartner in den meisten Städten der Lokalen Agenda 21 aktuell keine große Bedeutung beimessen – und vice versa. Auf einer prinzipiellen Ebene sehen jedoch eine Reihe von Gesprächspartnern die Verwaltungsreform jedoch als förderlich an, da sie durch prozessbezogene und inhaltliche Innovationen Anforderungen der Lokalen Agenda 21 erfüllen kann. Es zeigt sich nach Ansicht mehrerer befragter Personen, dass die Förderung von Arbeitstechniken wie Fortbildungen, Projektmanagement, ressortübergreifende Teamarbeit oder die Einrichtung eines Controllingsystems auch das Verständnis für Steuerungsinstrumente aus den Nachhaltigkeitsbereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales schärfen können. Aber auch das veränderte Selbstverständnis von der Verwaltungshoheit hin zu einer größeren Bürgernähe kann sich unterstützend auswirken.

Ein wichtiger Hinweis aus der Befragung weist dabei auf die Notwendigkeit hin, Nachhaltigkeitsaspekte in die bestehenden Verwaltungssabläufe und –instrumentarien, wie das Produktbuch oder das Kosten-Leistungs-Controlling zu integrieren. Ob eine solche Integration gelingt, ist jedoch letztlich eine Frage des politischen Willens bzw. der Prioritätensetzung in der Verwaltungsspitze.

### **4.3.2 Kommunales Öko-Audit**

#### **Gründe für die Auswahl des Instruments**

##### **A. Grundlagen**

Das Kommunale Öko-Audit bietet aufgrund seiner Kombination von strategischen Festlegungen und Managementstrukturen für die Umsetzung von Zielen und Programmen interessante Ansätze für den kommunalen Umweltschutz. Zwar setzt es primär bei der Verwaltungsorganisation an, aber es eröffnet darüber hinaus Gestaltungsmöglichkeiten für die Einbeziehung von Politik und Öffentlichkeit und kann damit prinzipiell nicht nur auf der inhaltlichen, sondern auch auf prozessbezogenen Ebene Beiträge zu einer Lokalen Agenda 21 liefern.

#### **Begriffsklärung**

Der Begriff *Öko-Audit* bezeichnete ursprünglich eine Betriebsprüfung unter Kriterien des Umweltschutzes. Inzwischen hat sich der Begriff aber für Umweltmanagementsysteme nach der europäischen Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juli 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung – kurz: EMAS-Verordnung - oder der Umweltmanage-

mentnorm DIN EN ISO 14001 etabliert. Als kommunales Öko-Audit werden Umweltmanagementsysteme für Kommunalverwaltungen bezeichnet, die sich an diesen Regelwerken orientieren.

Die EMAS-Verordnung als rechtliche Grundlage des Öko-Audits bezieht sich auf das 5. Aktionsprogramm der EU *Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung*. Als eine Leitlinie für ihr politische Handelnder nennt die EU darin: *Organisationen (sind) mit Hilfe von Marktmechanismen dazu zu bewegen, sich ein positives Umweltverhalten anzueignen, das über die Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften hinausgeht*. Die EMAS-Verordnung ist eines der umweltpolitischen Instrumente, die diese Aufgabe übernehmen sollen. Der marktliche Anreiz zur Umsetzung der Verordnung soll durch eine Teilnahmeerklärung bzw. ein Logo, von dem man sich Wettbewerbsvorteile erhofft, sichergestellt sein.

Die EMAS-Verordnung wurde im Jahr 1995 durch das Umweltauditgesetz (UAG) in deutsches Recht umgesetzt. Zunächst bezogen sich die Rechtsvorschriften nur auf ausgewählte Branchen des produzierenden Gewerbes. Die Mitgliedsstaaten wurden aber ermächtigt, versuchsweise weitere, nicht gewerbliche Sektoren, wie den Handel oder öffentliche Dienstleistungsbetriebe, in das System einzubeziehen (Artikel 14 der EMAS-Verordnung). Die Bundesrepublik Deutschland verabschiedete im Januar 1998 daher die *Erweiterungsverordnung zum Umweltauditgesetz* (UAG-ErwVO) und diese trat am 10.02.1998 in Kraft. Seitdem können nicht nur öffentliche Verwaltungen von Gemeinden und Kreisen, sondern auch öffentliche Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen und sonstige öffentliche Einrichtungen an dem EMAS-System teilnehmen.

Parallel zu dieser Entwicklung wurde die deutsche Übersetzung der Norm für Umweltmanagementsysteme, die *DIN EN ISO 14 001*, erarbeitet und vom Deutschen Institut für Normung (DIN) im Jahr 1996 veröffentlicht. Diese Norm stellt ebenfalls standardisierte Anforderungen an das betriebliche Umweltmanagement, gilt aber – anders als europäische EMAS - weltweit. Für Kommunalverwaltungen war die ISO-Norm zunächst einfacher anwendbar, da sie ihnen noch vor Verabschiedung der Erweiterungsverordnung eine Zertifizierung ermöglichte und einen größeren Spielraum bei der Auswahl der zu zertifizierenden Bereiche überließ (s.u. Stichwort: *Räumlicher Bezug*).

Zwischen den Jahren 1998 und 2001 wurde die EMAS-Verordnung dann überarbeitet. Die Novelle (kurz: EMAS II) übernahm weite Teile der DIN EN ISO 14001 wörtlich, betont aber einige zusätzliche Aspekte, um sich als das anspruchsvollere System zu positionieren. Dazu zählt vor allem die Verpflichtung der teilnehmenden Organisationen, eine Umwelterklärung zu veröffentlichen. Die teilweise recht allgemeinen Vorgaben der Verordnung werden durch einige Leitfäden der Europäischen Kommission ergänzt, die Empfehlungen für die konkrete Umsetzung anbieten.

Mit der Verabschiedung der EMAS II im April 2001 sind nun auch die öffentlichen Verwaltungen europaweit in den Geltungsbereich des EMAS-Gemeinschaftssystems aufgenommen. In Deutschland trat die EMAS II am 20.09.2001 in Kraft.

Die ersten Verwaltungen befassen sich jedoch schon weitaus länger mit dem Öko-Audit. Obwohl für Kommunalverwaltungen marktliche **Stand der Praxis**

Anreize kaum eine Rolle spielen, wurde das Öko-Audit in einigen Kommunen bereits Mitte der 90er Jahre als ein systematischer Ansatz zur Implementierung von Anforderungen des Umweltschutzes in die Verwaltungsabläufe angewendet.

**Rahmendaten** **Fallbeispiele**

Von den 17 Kommunen, die im Rahmen des Forschungsvorhabens untersucht wurden, hatten sechs Umweltmanagementsysteme in Anlehnung an die EG-Öko-Audit-Verordnung oder die ISO-Norm 14.001 eingeführt bzw. bereiteten die Einführung vor. Im Einzelnen handelte es sich um

- drei Städte in der Größenordnung von 500.000 Einwohner,
- zwei Städte in der Größenklasse zwischen 100 und 500 Tausend Einwohnern sowie
- eine kleinere Kreisstadt in der Größenklasse zwischen 25 und 100 Tausend Einwohnern.

Die untersuchten Prozesse wiesen dabei sehr unterschiedlicher Laufzeiten auf:

- In einer Kommune lief das Öko-Audit zum Zeitpunkt der Befragung bereits seit ca. sechs, in zwei weiteren seit fünf Jahren. Allerdings stagnierte in einer dieser Verwaltungen der Prozess seit geraumer Zeit, da er durch mehrfache Umzüge immer wieder unterbrochen wurde.
- In einer weiteren Kommune begann das Öko-Audit vor zwei-einhalb Jahren und befand sich bei drei Pilotämtern in einer Versuchsphase. Zum Zeitpunkt der Befragung wurden die Ergebnisse dieser Pilotprojekte ausgewertet.
- Außerdem wurde eine Kommune untersucht, in der das Öko-Audit gerade erst startete. Zum Zeitpunkt der Befragung standen hier noch vorwiegend konzeptionelle Fragen im Vordergrund.

In das Instrument wurden zunächst, vor allem von Seiten einiger Umweltplaner, große Hoffnungen gesteckt. Man sah in dem systematischen Vorgehen und der strategischen Elemente (Umweltziele und Umweltleitlinien) eine Möglichkeit, von Einzelmaßnahmen zu einer gesamtstrategischen Herangehensweise im Umweltschutz zu gelangen. Die meisten Kommunen beschränkten sich dann aber aus Praktikabilitätsgründen zunächst auf die direkten Umwelteinwirkungen, die unmittelbar am Arbeitsplatz ausgelöst werden (ifeu, 1998 a).

Die Frage, ob die indirekten Umwelteinwirkungen durch die Produkte und Dienstleistungen der Verwaltungen im Kommunalen Öko-Audit zu berücksichtigen seien, oder ob sich die Umweltmanagementsysteme zunächst nur auf die direkten Umwelteinwirkungen durch die Dienstellen und Einrichtungen beschränken solle, war lange Zeit ein wichtiger Aspekt in der Fachdiskussion. Hier setzt die novellierte EMAS-Verordnung inzwischen deutliche Akzente: Im Unterschied zur ersten Fassung führt sie nun auch explizit die Planungs- und Verwaltungstätigkeiten als zu beachtende Umweltaspekte auf (Anhang VI). Werden sie von der teilnehmenden Verwaltung als signifikant eingestuft, sind sie im Umweltmanagementsystem zu berücksichtigen. Offen ist allerdings, wie dies geschehen soll. Prinzipiell gibt es zwei Ansätze:

- Es werden Managementstrukturen für Verwaltung und Rat aufgebaut, die sicherstellen, dass Umweltkriterien in die Planungs- und Verwaltungstätigkeiten einfließen. Die indirekten Umwelteinwirkungen werden nicht quantifiziert.
- Es wird ein Umweltcontrollingsystem aufgebaut, in dem unter Beteiligung der Öffentlichkeit Umweltleitlinien, Umweltindikatoren und Umweltziele für die gesamte Kommune erarbeitet werden. Die Zielerreichung wird regelmäßig geprüft und öffentlich dokumentiert.

### **Fallbeispiele**

- In drei der befragten Kommunen spielten die indirekten Umwelteinwirkungen bislang keine Rolle. Einer der Interviewpartner gab jedoch an, dass eine Einbeziehung der indirekten Umwelteinwirkungen bei einer Revalidierung nach der novellierten EMAS-Verordnung vorgesehen sei.
- In zwei anderen Kommunen wurden die Planungs- und Verwaltungsentscheidungen am Beispiel einzelner Handlungsbereiche behandelt. Auffällig ist, dass es sich in beiden Fällen um Städte handelte, die von Beginn an über externe Beratung verfügten und im Rahmen von Modellprojekten gefördert wurden.
- In *Wuppertal*, als einer der beiden Kommunen, betrachtete man exemplarisch den Bereich der Bauleitplanung. Die Steuerung erfolgt dabei durch Zielvereinbarungen zwischen Rat und verantwortlichem Geschäftsbereich.

## **B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung**

### **Zielsetzungen und Prozessstrukturen**

Ziel des EMAS-Systems ist die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes einer Organisation (Artikel 2 der novellierten EMAS-Verordnung) bzw. die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung (ISO 14001, 4.1.b). Das Instrument nimmt damit die ökologische Dimension der nachhaltigen Entwicklung in den Blick.

**Zielsetzungen**

Das Öko-Audit behandelt Umweltthemen im übergreifenden Kontext. Einzelthemen, wie ökologische Beschaffung oder Energiemanagement, sollen unter diesem Ansatz subsumiert und systematisch abgearbeitet werden. Da nach der EMAS II auch die Planungs- und Verwaltungsentscheidungen zu berücksichtigen sind, wird idealerweise das gesamte Spektrum der kommunalen Tätigkeiten in das Umweltmanagementsystem einbezogen.

**Zielkontext**

Das Kommunale Öko-Audit zielt dabei sowohl auf die strategische als auch auf die operative Ebene: Anspruch des Instruments ist es, durch die Formulierung von Leitlinien und Zielen eine strategische Ausrichtung sicherzustellen, und durch Integration von Umweltschutzaspekten in die Aufbau- und Ablauforganisation, die Voraussetzung für eine Umsetzung der Ziele auf der operativen Ebene zu schaffen.

**Zielebene**

Die erste EMAS-Verordnung bezog sich noch ausschließlich auf die Tätigkeiten, die vom Standort eines Betriebes ausgingen. Die Erläuterungen zur bundesdeutschen Erweiterungsverordnung konkretisierten diesen Begriff für Kommunalverwaltungen, indem sie darauf ver-

**Räumlicher Bezug**

wiesen, dass man als *Standort nicht das Gemeinde- oder Kreisgebiet, sondern die einzelnen Liegenschaften versteht. Hierbei können Liegenschaften, die aus der Nachbarschaftsperspektive als einheitliche Örtlichkeit wahrgenommen werden, als Standort zusammengefasst werden* (UAG-ErwVO).

Die DIN EN ISO 14001 lässt Kommunalverwaltungen eine größere Flexibilität, da sie sich bei der Abgrenzung der zu zertifizierenden Einheit ausschließlich an Organisationskriterien orientiert. Einzelne Ämter oder Bereiche, wie ein Planungsamt, können demnach ebenso zertifiziert werden wie ein Rathaus. Die novellierte EMAS-Verordnung lehnt sich auch in diesem Punkt zunächst an die DIN EN ISO 14001 an und bezieht das Managementsystem auf Organisationen oder auf Teile von Organisationen. Allerdings legt sie fest, dass der Standort die kleinste Einheit für die Einführung des Umweltmanagementsystems sein soll. Ein einzelnes Amt oder Ressort, dass sich mit anderen Ämtern in einem Gebäude befindet, könnte damit nach der neuen EMAS-Verordnung nicht validiert werden.

<b>Zeitlicher Bezug</b>	Nach der EMAS-Verordnung soll ein Umweltbetriebsprüfungszzyklus nach höchstens drei Jahren abgeschlossen sein. Die DIN EN ISO 14 001 lässt diesen Punkt offen, aber die Prüfungshäufigkeit folgt i.d.R. dem von den Zertifizierungsorganisationen vorgegebenen jährlichen Rhythmus der Zertifizierungen.
-------------------------	--

### Fallbeispiele

Mit der Einführung von Umweltmanagementsystemen nach der EMAS- Verordnung bzw. der DIN EN ISO 14.001 verbanden zunächst alle untersuchten Kommunen das Ziel, die direkten Umweltwirkungen bzw. den Ressourcenverbrauch durch die Verwaltung zu reduzieren.

Lediglich eine Kommune geht explizit über den Verwaltungsbereich hinaus: Hier soll das Öko-Audit *der systematischen und kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung der kommunalen Gebietskörperschaft dienen*. Aber auch das Ziel, größere Transparenz in der Verwaltung sowie klarere Strukturen zu schaffen, wurde genannt.

In zwei Kommunen wurde außerdem die Kosteneinsparung als Ziel aufgeführt. Dazu liegt eine ausführlichere Antwort aus einer Großstadt mit bereits langjähriger Erfahrung im Öko-Audit vor: Während zu Beginn des Prozesses maßgeblich strukturelle und organisatorische Ziele im Vordergrund standen, nahm die Bedeutung der Kosteneinsparung im weiteren Prozess stetig zu. Diese Verschiebung war, so der Interviewpartner, durch das einseitige Interesse der Politik bedingt. Das Projekt erhielt eine *Schlagseite*: Die zuständigen Mitarbeiter in der Verwaltung verbrachten zunehmend mehr Zeit damit, Kostenaufstellungen zu erarbeiten und Einsparungen durch die verschiedenen Maßnahmen nachzuweisen, statt die notwendige Motivationsarbeit in der Verwaltung zu leisten.

### Vorgehen/ Ablauf

<b>Verfahrensträger</b>	Die Verantwortung für das Umweltmanagementsystem liegt bei der Leitung der Organisation. Dies ist in der Regel die Verwaltungsspitze.
-------------------------	---

Welche Akteure in die einzelnen Arbeitsschritte eingebunden sind, ist nicht festgelegt. In der EMAS-Verordnung ist lediglich eine stärkere **Verfahrensbeteiligte** Einbeziehung der Arbeitnehmer gefordert (EMAS II, Anh. I, Pkt. 4).

In der Regel liegt der Schwerpunkt des Umweltmanagementsystems auf der *Verwaltung*. Vor allem in größeren Verwaltungen werden meist Umweltteams gebildet, über die eine ressort- oder ämterübergreifende Zusammenarbeit angestoßen wird. Der *Rat* ist in der Regel über die Grundsatzbeschlüsse zur Durchführung des Öko-Audits einzbezogen und wird dann über den weiteren Verlauf informiert. Ob eine *Bürgerbeteiligung* bei der Erarbeitung der Umweltleitlinien oder der Umweltziele und -programme stattfindet, hängt unter anderem davon ab, wie stark der Fokus des Managementsystems auf die indirekten Umweltwirkungen bzw. auf die Planungstätigkeiten der Verwaltung gelegt wird. Aber auch, wenn keine direkte Einbindung bei der Einführung des Öko-Audits gegeben ist, kann das Umweltmanagementsystem theoretisch dazu genutzt werden, Bürgerbeteiligungsformen in Verwaltungsabläufen zu verankern. Ebenso können Verfahren der Zusammenarbeit oder Abstimmung zwischen Ressorts der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und externen Akteuren festgelegt werden.

### **Fallbeispiele**

In allen untersuchten Städten und Gemeinden war der *Rat* nur über die Grundsatzbeschlüsse zur Einführung des Öko-Audits an dem Prozess beteiligt, in zwei Kommunen erfolgte darüber hinaus eine gelegentliche Berichterstattung, u.a. über Erfolge, Kosten, Aufwand und Hemmnisse. In derjenigen Kommune, in der sich der Prozess noch in weiten Teilen in der Konzeptionsphase befindet, konnte die Rolle des Rates zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht beantwortet werden.

Mit einer Ausnahme spielt die *Bürgerbeteiligung* im Öko-Audit bei den befragten Kommunen keine Rolle. Die Öffentlichkeit wurde allenfalls über Umwelterklärungen informiert. Nur in einer Kommune, in der das Öko-Audit auch als ökologisch ausgerichtetes Steuerungsinstrument konzipiert werden sollte, wurde zum Zeitpunkt der Befragung Umfang und mögliche Aufgabe der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert. Eine mögliche Rolle der Bürgerinnen und Bürger wurde in der Kontrolle der politischen Gremien gesehen. Erst wenn die Einhaltung und Umsetzung von Umweltleitlinien, -zielen und -programmen durch die Öffentlichkeit überprüft wird, kann, so die Meinung einiger Diskussionsteilnehmer, eine Steuerungswirkung durch das Instrument entfaltet werden. Über gezielte Öffentlichkeitsarbeit wäre es dann möglich, den Druck auf die Politiker zur Einhaltung der programmatischen Festlegungen zu erhöhen. Schwierigkeiten wurden jedoch im ggf. geringen Interesse der Öffentlichkeit gesehen. Erforderlich sei eine gezielte Ansprache möglicherweise geeigneter Organisationen und Institutionen in der Stadt.

Die EMAS-Verordnung und die DIN EN ISO 14001 sehen folgende Ablaufschritte vor:

### **Ablaufschritte**

- die Festlegung einer Umweltpolitik (im kommunalen Bereich meist als Umweltleitlinien bezeichnet),

- die Durchführung einer Umweltprüfung,
- die Aufstellung eines Umweltprogramms mit Umweltzielen,
- eine Umweltbetriebsprüfung, in der ermittelt wird, ob die Ziele erreicht und die bisherigen Maßnahmen geeignet sind, die Umweltleitlinien umzusetzen,
- ggf. Überarbeitung der Umweltziele und -programme,
- Veröffentlichung der Umweltleitlinien, -ziele und -programme werden in einer Umwelterklärung.

### Fallbeispiele

Der konkrete Ablauf des Öko-Audits in den Kommunen wurde weniger von der vorgesehenen Schrittabfolge bestimmt als von der Frage, welche Bereiche der Verwaltung zunächst in das System integriert werden sollen. Das Vorgehen bei der Einführung des Öko-Audits unterschied sich vor allem in Abhängigkeit von der Größe der Kommunen:

- In der kleinsten der untersuchten Gemeinden wurde als Einstieg eine ökologische Bestandsaufnahme des Ressourcenverbrauchs quer über die gesamte Verwaltung gewählt.
- In den größeren Kommunen wurde in der Regel einzelne Beispielfelder ausgewählt, in denen man mit der Einführung des Öko-Audits begann. In großen Kommunen mit vielen Liegenschaften ist die Einführung eines Umweltmanagementsystems nach der EMAS-Verordnung oder der ISO 14001 ein langwieriger Prozess. Eine der untersuchten Großstädte, in der die Einführung des Kommunalen Öko-Audits bereits im Jahr 1996 begann, verfügt über 1.200 Liegenschaften und etwa 50 Ämter. Bis zum Zeitpunkt der Befragung wurden etwa 50 Liegenschaften unter der Regie von 10 bis 15 Ämtern in Umweltprüfungen untersucht und in das Umweltmanagementsystem einbezogen.

Deutlich wurde außerdem, dass sehr unterschiedliche Schwerpunkte bei der Einführung des Umweltmanagementsystems gesetzt werden können. Dies zeigt der Vergleich zwischen zwei Großstädte, die etwa zeitgleich mit der Einführung des Umweltmanagementsystems begonnen hatten:

- *Wuppertal* konzentrierte sich zunächst auf die Entwicklung von Messgrößen, Handlungsprogrammen und eines Umweltmanagementhandbuchs.
- *Nürnberg* dagegen befasste sich vorwiegend mit den konkreten Umweltaspekten vor Ort und legte den Schwerpunkt auf die Umweltprüfung im Rahmen von Betriebsbegehungen sowie auf die Festlegung von Zuständigen in den einzelnen Einrichtungen. Allerdings veränderte sich die Herangehensweise hier im Projektverlauf: Hatte man am Anfang vor, alle Liegenschaften nacheinander zu behandeln, konzentrierte man sich später auf einzelne engagierte Ämtern. *Von der Masse zur Klasse* ist das Motto, mit dem der Interviewpartner diese Änderung anschaulich beschrieb. Gleichzeitig verschob sich im Verlauf der Zeit der Schwerpunkt vom *Abarbeiten* einzelner Standorte verstärkt zum Nachfragen und Motivieren der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung.

Die DIN EN ISO 14001 und die EMAS-Verordnung legen allgemeine Vorgaben an die Ablaufschritte des Öko-Audits, die Ausgestaltung des Umweltmanagementsystems fest. Materielle Standards, z.B. bezogen auf Grenzwerte oder Verfahren, sind aber nicht vorgegeben. **Verfahrensgrundsätze**

Beide Regelwerke lassen damit bewusst Spielräume für ihre Umsetzung zu: Man erhofft sich von der freiwilligen Festlegung eigener Ziele und Schwerpunkte für den Umweltschutz in den Organisationen größere Verbesserungspotenziale als durch das unflexiblere und nachsorgende Ordnungsrecht. **Verfahrensspielräume**

Umweltleitlinien, Umweltziele und -programme und sonstiger Festlegungen im Rahmen des Umweltmanagementsystems sollten, soweit sie vom Gemeinderat beschlossen wurden, für die Verwaltung als ausführendes Organ bindend sein. Um Steuerungswirkung zu entfalten, ist jedoch ein regelmäßiges Berichtssystem erforderlich. Für den Gemeinderat dagegen haben sie zwar einen verpflichtenden, aber keinen bindenden Charakter. Damit können die Umweltleitlinien oder -programme die Entscheidungsfreiheit des Parlaments im jeweiligen Einzelfall nicht begrenzen. **Verbindlichkeit**

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

Beim Aufbau des Umweltmanagementsystems spielt die Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Aufgaben des Umweltschutzes eine große Rolle: Aufgaben werden klarer definiert und eindeutiger zugewiesen. **Veränderung der Aufbauorganisation**

Durch die Bildung von ressort- oder ämterübergreifender Umweltteams in der Verwaltung, ggf. auch zwischen Verwaltung und Vertretern des Kommunalparlaments, kann sich in traditionellen Verwaltungen die Zusammenarbeit verbessern. **Veränderung der Zusammenarbeit**

### Fallbeispiele

- In *Güstrow* als der kleinsten der untersuchten Gemeinden wurde lediglich eine erste Bestandsaufnahme von einer Verwaltungsabteilung durchgeführt. Neue Organisationsstrukturen entstanden damit nicht.
- Auch in *Wuppertal* gab man an, dass im Rahmen des Öko-Audits keine organisatorischen Veränderungen vorgenommen wurden. Da das Umweltmanagementsystem hier jedoch als Fortentwicklung der Verwaltungsreform konzipiert wurde, hatte man die Grundsteine für organisatorischen Veränderungen, wie die Einrichtung von fachübergreifenden Teams, bereits im Vorfeld gelegt.
- In den anderen Kommunen waren dagegen Projektgruppen etabliert oder sollten eingerichtet werden. Hier zeigte sich, dass das Öko-Audit tatsächlich Anlass für eine ämterübergreifende Zusammenarbeit bzw. für den Austausch zwischen den Ressorts bietet. Innerhalb der Arbeitsgruppen wurde auch eine zunehmend bessere Zusammenarbeit konstatiert.
- Zum Teil wurde aber auch die Verwaltungsreform als Auslöser für die Teamarbeit verantwortlich gezeichnet. In einer der Städte, in denen sich das Öko-Audit in der Konzeptionsphase befand, plante man daher auch gezielt die Anknüpfung an wichtige Bausteine der modernisierten Verwaltung.

- Weiter stellt die Festlegung von Terminen für die Umweltbetriebsprüfung inklusive der Überprüfung der Zielerreichung, die Aktualisierung des Umweltprogramms sowie vor allem für die externe Validierung einen wesentlichen Motor für eine interne Verbesserung dar.

**Weiterbildung / Qualifizierung** Im Umweltmanagementsystem ist vorgesehen, den Schulungsbedarf bei den Mitarbeitern zu ermitteln und sicherzustellen, dass alle Beschäftigte, deren Tätigkeiten eine Umweltwirkung von Belang haben kann, eine entsprechende Schulung erhalten. (DIN EN ISO 14001, 4.3.2)

#### **Fallbeispiele:**

Drei der befragten kommunalen Vertreter gaben an, dass mit dem Öko-Audit keine neuen Arbeitsmethoden gefördert wurden.

In zwei weiteren Kommunen dagegen wurden nach Aussagen der Interviewpartner neue Methoden genutzt oder fortentwickelt. So bot man in Lübeck Fortbildungen an. Dazu zählte ein online-Weiterbildungskurs *Umweltorientiertes Management* für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sowie von städtischen Einrichtungen bzw. Betrieben. Gegenstand des Kurses waren ressortübergreifende Teamarbeit, Prozess- und Projektmanagement, Moderationstechniken; Mitarbeitergespräche; Förderung der Bürgerbeteiligung etc.. Außerdem wurden fachliche Inhalte vermittelt, wie Grundlagen des Umweltrechts, Bestellung von Abfallbeauftragten, Implementierung von Umweltmanagementsystemen, produktintegrierter Umweltschutz und Stoffstrommanagement. Bei erfolgreicher Teilnahme an dem Kurs erhielten die Teilnehmer ein Zertifikat.

In Nürnberg wurde im Rahmen des Öko-Audits sowohl bereichsübergreifende Teamarbeit als auch Prozess- und Projektmanagement, Moderationstechniken und Mitarbeitergespräche eingesetzt. Ein wesentlicher Effekt des Öko-Audits war es, nach Aussage des befragten kommunalen Vertreters, dass neue Methoden ausgearbeitet und eingeführt wurden. Im Zuge des Öko-Audits wurden viele Methoden und Prozesse sowie Dokumentationen standardisiert (z.B. Checklisten, Berichte zur ersten Umweltprüfung, Formblatt zum Controlling etc.).

Insgesamt könnte das Öko-Audit theoretisch also auf verschiedenen Ebenen Veränderungsprozesse auslösen. Interessant ist in diesem Zusammenhang aber eine Einschätzung des IAW (2000): Hier wurde deutlich hervorgehoben, dass die Veränderung für die Beschäftigten, auch bezogen auf Lernprozesse, durch das Öko-Audit wesentlich geringer als durch die Verwaltungsreform sind. Eine mögliche Begründung ist die vergleichsweise geringe Bedeutung des Umweltschutzes in der Zielhierarchie von Kommunen. Somit kann der Umweltschutz auch nur bedingt die Triebfeder für weiterreichende Veränderungsprozesse darstellen.

#### **Fallbeispiele**

Die Veränderungswirkung des Öko-Audits wird, trotz interessanter Impulse, insgesamt als gering eingestuft. Anschaulich schilderte dies ein Interviewpartner aus einer Großstadt, in der das Öko-Audit bereits seit mehreren Jahren läuft. Ein wichtiges Prinzip ist hier die dezentrale Umweltverantwortung in Analogie zur dezentralen Budget-

verantwortung des neuen Steuerungsmodells. Demnach sind die Amtsleiter, nach der ersten Umweltprüfung und der Aufstellung des Umweltprogramms, eigenverantwortlich für die weitere Einführung des Umweltmanagementsystems. Dieses Prinzip erwies sich allerdings nur bedingt als erfolgreich. Bislang entwickelte sich das Öko-Audit nicht als *selbstlaufender Prozess*. Vielmehr zeigte es sich, dass eine zentrale Koordinationsstelle erforderlich ist, die den Prozess stetig antreibt, nachhakt und Motivationsarbeit leistet.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

Ein Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung oder der DIN EN ISO 14001 könnte dazu genutzt werden, Standards für das Vorgehen bei der Festlegung von Planwerken oder bei der Auslegung von Interpretationsspielräumen von rechtlichen Regelwerken zu treffen.

**Zu förmlichen Planwerken**

Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten liegen auf vielen Ebenen:

**Zu freiwilligen Instrumenten**

- Überschneidungen sind zu den *Umweltberichten* gegeben, da im Rahmen von Umweltmanagementsystemen nach der EMAS-Verordnung Umwelterklärungen zu veröffentlichen sind. Allerdings decken sie durch ihre weitgehende Fokussierung auf das Management in der Verwaltung nur einen Teilbereich der Umweltberichte ab.
- In Abhängigkeit davon, welche Akteure in die Erarbeitung der Leitlinien und Umweltprogramme eingebunden sind, kann es auch Überschneidungen zur *Stadtentwicklungsplanung* geben.
- Der Aufbau eines Umweltmanagementsystems kann durch die Verwaltungsreform begünstigt werden, da im Zuge der Modernisierungsprozesse eine größere Offenheit gegenüber Managementinstrumenten und ressortübergreifenden Arbeitsformen in Verwaltungen entsteht. Ob eine zeitgleiche oder zeitlich versetzte Einführung der Instrumente günstiger ist, wurde in einem Modellprojekt des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung diskutiert. Eine eindeutige Empfehlung wurde jedoch nicht ausgesprochen (IAW, 2000).
- Aufgrund seiner systematischen und prozessorientierten Vorgehensweise ist das kommunale Öko-Audit auch dazu geeignet, andere Prozesse zu strukturieren. Dazu zählt insbesondere die *Lokale Agenda 21*. Allerdings ist dann eine Ausweitung auf die soziale und ökonomische Dimension ebenso erforderlich wie eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf die indirekten Umwelteinwirkungen.
- Darüber hinaus kann das Öko-Audit auch genutzt werden, um die Wirtschaft in Prozesse der Lokalen Agenda 21 einzubinden, etwa über Gruppenschulungen zum Öko-Audit, Förderprogramme oder Deregulierungsangebote für validierte bzw. zertifizierte Betriebe.

### Fallbeispiele

Ob das Instrument den Zielen der Lokalen Agenda 21 eher *fördert* oder eher *hindert* ist, wurde von den Interviewpartnern unterschiedlich eingeschätzt:

- In einer Kommune sahen sowohl das Agenda-Büro als auch ein Mitarbeiter aus dem Controlling nicht nur Beiträge, sondern auch Hemmnisse für die Lokale Agenda 21, die auf den Arbeitsumfang bei geringen personellen Kapazitäten zurückzuführen waren. Vor allem die Integration der Umweltanforderungen in das Produktbuch sowie der Umweltindikatoren in das Finanz-Leistungscontrolling wurden als sinnvoll eingestuft. Der zuständige Mitarbeiter signalisierte deutlich die Bereitschaft, die Arbeitsergebnisse aus dem Lokalen Agenda 21-Prozess und aus dem kommunalen Öko-Audit in diese Instrumente zu integrieren, sah aber aus Kapazitätsgründen nur ein sukzessives Vorgehen über einen längeren Zeitraum als realistisch an. Insgesamt, so betonte er, stehen die verschiedenen Instrumente in einer Konkurrenz um Zeit und personelle Ressourcen und können sich bei mangelnder Abstimmung gegenseitig blockieren. Damit würden all diejenigen Kolleginnen und Kollegen, die den neuen Managementansätzen skeptisch gegenüberstehen, in ihrer ablehnenden Sichtweise bestätigt.
- In einer weiteren Kommune wurde das Öko-Audit von der Agenda-Beauftragten eher als förderlich für die Lokale Agenda 21 eingeschätzt, da es die Bedeutung der Nachhaltigkeit in der Verwaltung stützt. Negative Effekte wurden nicht gesehen, allerdings auch keine weiteren Synergien, da beide Prozesse parallel liefen.

Der *inhaltliche Beitrag* zur Lokalen Agenda 21 wird in Abhängigkeit von den gewählten Ansätzen unterschiedlich beurteilt.

- In zwei Kommunen schätzt man den Beitrag als relativ gering ein, da man ihn in erster Linie auf die Umweltentlastung in der Stadtverwaltung beschränkt sieht.
- Dort, wo das Öko-Audit aber in einem umfassender Sinn verstanden wird, sieht man in dem Instrument eine Möglichkeit, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in der Kommune, bezogen auf die Nachhaltigkeitsdimension Ökologie, zu unterstützen. Viele Anforderungen der Lokalen Agenda 21, wie die Entwicklung von Leitlinien, Zielen und Handlungsprogrammen, würden mit dem Instrument abgedeckt. Allerdings lagen noch keine Praxiserfahrungen vor, das Kommunale Öko-Audit befand sich in diese Kommune noch in der Konzeptionsphase im Rahmen eines geförderten Modellprojektes.
- Vor allem aber sahen einzelne Interviewpartner mögliche Synergien aufgrund der ähnlichen Struktur der Instrumente: Durch die Stärkung des Controllinggedankens, der die Orientierung an Leitlinien und Zielen, die Planung von Maßnahmen und die Umsetzungskontrolle umfasst, können sich die Instrumente gegenseitig unterstützen und eine an Zielen und – im Fachjargon der Verwaltungsreform – am Output orientierte Arbeitsweise in der Verwaltung fördern. Nicht zuletzt stellten die befragten Mitarbeiter auch am ehesten Ähnlichkeiten mit der Verwaltungsreform fest.

## C. Fazit

Nach wie vor sind einige konzeptionelle Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der novellierten EMAS-Verordnung für Kommunalverwaltungen offen. Das Öko-Audit muss daher weiter konkretisiert werden. Vor allem sollten einheitliche Vorgehensweisen entwickelt werden, wie die indirekten Umwelteinwirkungen durch die Planungs- und Verwaltungstätigkeiten im Umweltmanagementsystem zu berücksichtigen sind. Auch die Rollen der Öffentlichkeit und des Rates sind zu klären.

**Weiterentwicklung  
des Öko-Audits**

Auffällig ist insgesamt die große Lücke zwischen den konzeptionellen Überlegungen zur Ausgestaltung des kommunalen Öko-Audits als ein Steuerungsinstrument für den kommunalen Umweltschutz und der Praxis in Kommunen, die bereits seit längerer Zeit mit dem Öko-Audit arbeiten. In der Regel wählen die Städte und Gemeinden einen pragmatischen Weg, indem sie sich vorwiegend auf die direkten Umwelteinwirkungen durch ihre Liegenschaften und Einrichtungen konzentrieren. Der Rat wurde dabei allenfalls über die Beschlussfassung und die Berichterstattung eingebunden, die Öffentlichkeit blieb, da man sich nur mit verwaltungsinternen Abläufen befasste, außen vor.

**Abgleich von Theorie  
und Praxis**

Doch bereits hier steht die Umsetzung, vor allem in größeren Kommunen, vor Schwierigkeiten, da Umweltschutz in der Regel als Zusatzaufgabe wahrgenommen wird. Die Einführung des Öko-Audits ist vor allem in größeren Stadtverwaltungen ein sehr langwieriger und aufwendiger Prozess. Solange es nicht gelingt, Umweltschutzaspekte als integralen Bestandteil des Aufgabenbereiches jedes Mitarbeiters in der Verwaltung zu etablieren, tragen lediglich einzelne aufgeschlossene Personen zu einer Verankerung auch außerhalb des zuständigen Amtes bei. Motivierende und antreibende Kräfte sind eine wichtige Voraussetzung, um Umweltmanagementsysteme auch längerfristig zu implementieren. Damit hängen die Prozesse stark davon ab, welche personelle Unterstützung sie erhalten.

Festzustellen ist außerdem, dass die Umweltmanagementsysteme auch bei den Kommunen, die bereits längere Erfahrungen mit dem Öko-Audit vorweisen konnten, additive Strukturen zur bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation darstellten. Bislang haben sie außerdem nur die operative Ebene erreicht. Damit konnten zwar ökologische und ökonomische Verbesserungen erreicht werden, eine Stärkung des Umweltschutzes auch auf einer strategischen Ebene ist damit aber nicht verbunden. Ein weiterführender Ansatz könnte in der Integration in die Verwaltungsreform liegen, wie dies in einer der untersuchten Kommunen geplant ist. Allerdings wurden bei diesem Fallbeispiel auch die Grenzen deutlich: Obwohl die zuständigen Personen in der Controllingabteilung offen und aufgeschlossen für Fragen des Umweltschutzes und der Lokalen Agenda 21 waren, sahen sie doch deutliche zeitliche und finanzielle Restriktionen aufgrund der Vielzahl von zusätzlichen Instrumenten und Abläufen sowie des hohen Kostendrucks in der Verwaltung. Wichtig ist aber nicht nur eine enge Zusammenarbeit zwischen den Stellen, die für die verschiedenen Instrumente zuständig sind, sondern insbesondere auch die Unterstützung durch die Verwaltungsleitung und den Rat.

Eines der Fallbeispiele zeigte dabei auch, wie die immer häufiger zu beobachtende, einseitige Fokussierung auf den Aspekt der Kosten-

einsparung in der Argumentation für Umweltmanagementsysteme gegenüber der Verwaltungsspitze und dem Rat sich tendenziell blockierend auf den Prozess auswirken kann: Damit stehen vorwiegend quantitative Ansätze sowie kurzfristig kostensparende Maßnahmen im Vordergrund, längerfristige Maßnahmen, die auf der Motivationsebene ansetzen, werden dagegen unterbewertet. Gleichzeitig macht dieses Beispiel aber auch deutlich, dass von Beginn an entsprechende quantitative Elemente eingeführt werden sollten.

**Bezug zur Lokalen Agenda 21** Das Öko-Audit könnte, bezieht man auch die indirekte Umwelteinwirkungen ein, auch als ein Instrument genutzt werden, um die ökologische Dimension des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in der Lokalen Agenda 21 zu bearbeiten, indem Ziele und Handlungsprogramme unter Bürgerbeteiligung entwickelt werden. Wird das Öko-Audit dabei konsequent umgesetzt, kann es darüber hinaus genutzt werden, die Integration des Umweltschutzes in die Strukturen der Verwaltung zu unterstützen. In der bisherigen Praxis ist sein Beitrag allerdings eher gering einzustufen.

## 4.4 Controllinginstrumente

### 4.4.1 Kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren

#### A. Grundlagen

**Gründe für die Auswahl des Instruments** Aufgrund der inhaltlichen und konzeptionellen Nähe wurden unter dem Stichwort Kommunale *Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren* verschiedene Ansätze subsumiert: Dazu zählen im Einzelnen die Naturhaushaltswirtschaft, verschiedene Indikatorenmodelle sowie indikatorenbasierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte. Alle diese Instrumente enthalten wichtige Elemente für die Implementierung von Controllingsystemen im kommunalen Kontext. Durch die Formulierung von Zielen, den regelmäßigen Abgleich der Ist-Situation mit den Zielvorgaben und die Veröffentlichung der Indikatorenwerte soll der Lokale Agenda 21-Prozess strukturiert und zielorientierter gesteuert werden. Diese These war Anlass zu einer detaillierteren Betrachtung dieses freiwilligen Instruments im Rahmen dieses Forschungsvorhabens.

Ihre unterstützende Bedeutung für Lokale Agenda 21-Prozesse erhalten die Indikatoren aber erst, wenn sie tatsächlich in einen Controllingzyklus eingebettet wurden. Ist dies gewährleistet, können sie auch auf kommunaler Ebene eine Reihe unterschiedlicher Aufgaben und Funktionen übernehmen (B.A.U.M., o.J.; Zieschank, 1997):

- Zum einen erfüllen sie eine allgemeine Informationsfunktion. Zu den Zielgruppen können sowohl die Verwaltung als auch die Politik und die Öffentlichkeit gehören.
- Sie ermöglichen es, Zielsetzungen kommunaler bzw. regionaler Nachhaltigkeitsstrategien zu überprüfen (Warn- und Kontrollfunktion),
- In den einzelnen Kommunen lassen sich spezifische Problembereiche und Handlungsfelder identifizieren (Problemfunktion),

- Die Kommunikation über nachhaltige Strategien kann mit Hilfe von Indikatoren verbessert und Entscheidungshilfen bereitgestellt werden (Kommunikationsfunktion).
- Der Prozess der Auswahl, Erstellung und Anwendung von kommunalen Indikatorensystemen fördert ressortübergreifende Formen der Zusammenarbeit (Kooperationsfunktion).

Die Lokale Agenda 21 sieht in der Erstellung von lokalen Indikatorensystemen einen wichtigen Beitrag zur Operationalisierung des **Herkunft** normativen Leitbildes der Nachhaltigkeit. Die Bestrebungen, auf einer kommunalen bzw. regionalen Ebene Indikatorensysteme einzuführen, schließen dabei direkt an ähnliche Vorhaben in der internationalen Diskussion an: So sind z.B. der Pressure State Response (PSR)-Ansatz der OECD, der Human Development Index (HDI), die Indikatoren der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development – UNCSD) wichtige Ausgangsreferenzen. Insbesondere der Ansatz der UNCSD bietet auch in der Bundesrepublik eine wichtige Grundlage für die Entwicklung kommunaler Indikatorensysteme (Spangenberg und Bonniot, 1998; Born, 1999 a; Hönerbach, 1999).

In historischer Perspektive markiert die Diskussion um Umweltqualitätsziele einen weiteren wichtigen Ausgangs- und Anknüpfungspunkt (Frings, 1999). Im Rahmen der zunehmenden Bedeutung freiwilliger Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene (Verwaltungsreform, Stadtentwicklungspläne, Öko-Audit, Lokale Agenda 21, etc.) gewinnen seit einigen Jahren Indikatoren für kommunale Entscheidungs- und Willensbildungs-Prozesse zunehmend an Bedeutung. Viel Städten haben daher mit der Entwicklung eigener Indikatorensysteme begonnen.

### **Fallbeispiele**

Insgesamt zehn der untersuchten Beispieldörfer hatten bereits kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt:

- eine Stadt in der Größenordnung von mehr als 500.000 Einwohnern
- fünf Städte in der Größenordnung zwischen 100.000 und 500.000 Einwohnern
- zwei Kommunen in der Größenklasse zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern sowie
- zwei Kommunen in der Größenklasse zwischen 10.000 und 25.000 Einwohnern.

Vier der untersuchten Kommunen waren in Prozesse zur Entwicklung mehrerer Indikatorensysteme eingetreten bzw. entwickelten das bestehende Indikatorenset weiter:

- In *Kaiserslautern* wurden ein extern erstelltes Nachhaltigkeitsindikatorensystem zur Zeit der Erhebung in den politischen Gremien beraten. Darüber hinaus befand sich ein Pilotprojekt zur kommunalen Naturhaushaltswirtschaft im Anfangsstadium.
- Im Rahmen der Lokalen Agenda 21 wurden in *Lübeck* ebenfalls Indikatoren erarbeitet. Darüber hinaus existierte ein Indikatoren- satz, der im Netzwerk *Gesunde Städte* entstand. Schließlich ist die Entwicklung von Indikatoren für die städtische Entwicklung im Rahmen des Projektes *Kommunales Öko-Audit* angedacht.

- In *München* wurden neben den Indikatoren aus dem Lokalen Agenda 21-Prozess auch Indikatoren für eine nachhaltige Stadtentwicklung im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes "Perspektive München" abgefasst. Außerdem war die Entwicklung eines Kataloges beabsichtigt, der unterschiedliche Indikatoren und Indikatorensets übersektorale miteinander vernetzt.
- *Güstrow* entwickelte Indikatoren für eine nachhaltige Stadtentwicklung im Rahmen des ExWost-Projektes *Städte der Zukunft - Strategien und Maßnahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung*. Zum Zeitpunkt der Untersuchung diskutierte die Verwaltung die Definition weiterer kommunalspezifischer Indikatoren.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung verfügten nur drei Kommunen über ein abgeschlossenes Indikatorenset:

- Während *Vaterstetten* den Nachhaltigkeitsbericht bereits im Jahr 1999 fertig stellte, schlossen die entsprechenden Prozesse in *Dresden* und *Güstrow* im Jahr 2000 ab.
- In *Nürnberg* und *Lübeck* lagen fertige Entwürfe der Nachhaltigkeitsindikatoren vor, die allerdings noch nicht in den Ratsgremien beraten wurden.
- In *Wuppertal*, *Viernheim*, *Kaiserslautern*, *München* und *Syke* befanden sich die entsprechenden Indikatorensets zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in der Abstimmung in den Agenda-Gremien bzw. in der Verwaltung. Mit Ausnahme von München sollten allerdings in allen Städten die Entwürfe noch im Jahr 2001 den Ratsgremien vorgelegt werden.
- In *Kaiserslautern* und *Lübeck* stand die Indikatorenentwicklung für das Öko-Budget bzw. für die Indikatoren im Rahmen des "Öko-Audit"-Projekts noch am Beginn des Prozesses.

Mittlerweile befinden sich in Deutschland eine Reihe kommunaler Indikatorensets in der Entwicklung und Anwendung, die in der Regel in Modellprojekten entwickelt wurden. Prominente überlokale Beispiele hierfür sind:

- die regionalen Indikatorensets von FEST,
- die kommunale Naturhaushaltswirtschaft (ICLEI),
- die regionalen Nachhaltigkeitsberichte (B.A.U.M.),
- das Indikatorenset der Deutschen Umwelthilfe (die zukunftsähnliche Kommune).

*Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich (FEST e.V., Heidelberg)*

Die Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft e.V. verfolgte in einem Projekt mit der Stadt Heidelberg die Zielsetzung, ein System von kommunalen Indikatoren zu erarbeiten. Für die Stadt wurden dabei für die Bereiche Umwelt, Gesellschaft bzw. Soziales und Wirtschaft *Zauberscheiben der Nachhaltigkeit* entwickelt, die für jeden Bereich sechs zentrale Ziele definieren. Für diese insgesamt 18 Ziele wurden in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren zuerst drei Indikatoren zugeordnet, so dass sich eine „optimale Wunschliste“ von 60 Indikatoren ergab (Teichert, 1999). Im Rahmen eines Modellprojekts der Bundesländer Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen wurden diese „Zauberscheiben“ in insgesamt

16 Modellkommunen weiterentwickelt und den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen angepasst. Ergebnis des Projektes ist ein leitfaden mit einer CD-Rom, die kommunale Akteure bei der Generierung von Indikatoren unterstützt (UVM et al., 2000). Die von FEST gewählte Vorgehensweise ist pragmatisch: Zentral ist in diesem Zusammenhang die Datenverfügbarkeit, die Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit von Indikatoren.

#### *Kommunale Naturhaushaltswirtschaft (ICLEI; Freiburg)*

Die grundlegende Idee des von ICLEI betriebenen Ansatzes besteht in der Gegenüberstellung eines eigenständigen Naturhaushalts, auch ÖkOBUDGET® genannt, mit ihrem jeweiligen Finanzhaushalt. Dieser Naturhaushalt soll anhand ausgewählter Indikatoren mit kurz- und mittelfristigen Zielwerten den Umweltverbrauch in einer Kommune transparent darstellen. Das Konzept sieht vor, für einzelne Maßnahmen und Vorhaben bereits in der Planungsphase zu ermitteln, wie hoch der wahrscheinliche Ressourcenverbrauch ist. Eine Bilanzierung des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs erfolgt schließlich im Rahmen einer übergreifenden *Naturhaushaltsrechnung*.

Durch eine Übertragung von Grundsätzen der Finanzhaushaltführung (z.B. Wirtschaftlichkeit) auf Grundsätze im Naturhaushalt (z.B. Ressourceneffizienz) zielt dieser Ansatz allerdings weniger auf eine reine Optimierung des Naturverbrauchs in kommunalen Verwaltungen, sondern eher auf eine explizite Definition und Priorisierung von politischen Zielsetzungen.

Für die Aufstellung einer kommunalen Naturhaushaltswirtschaft werden verschiedene Indikatortypen verwendet: *Bestandsindikatoren* ermöglichen z.B. eine Übersicht über die *Vermögenswerte* einer Kommune, während *Verbrauchsindikatoren* im Naturhaushaltplan den Umwelt- bzw. Naturverbrauch beschreiben sollen. In der *Umwelt-Leistungs-Rechnung* werden schließlich *Effizienz-Indikatoren* angewandt, die die Effizienz der Ressourcennutzung messen.

Mitte der 90er Jahre wurde das Konzept im Rahmen eines von der Deutschen Bundesumweltstiftung (DBU) geförderten Modellprojekts mit dem Projekträger ICLEI umgesetzt. Das Demonstrationsvorhaben wurde zwischen den Jahren 1995 und 2000 in den Städten Bielefeld, Dresden und Heidelberg sowie in dem Landkreis Nordhausen durchgeführt. Das Konzept wurde dabei in den Kommunen deutlich vereinfacht. Die Stadt Heidelberg beispielsweise erhebt die Daten nur alle zwei Jahre. Zudem zeigte sich der Anspruch, den Umweltverbrauch einzelner Maßnahme und Entscheidungen zu prognostizieren, als nicht durchgängig realisierbar.

Nach Abschluss des Projektes gründete ICLEI eine ÖkOBUDGET®-Agentur, die es sich zur Aufgabe gesetzt hat, das Konzept der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft zu verbreiten, Kommunen bei der Einführung zu beraten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu unterstützen.

#### *Regionale Nachhaltigkeitsberichte (B.A.U.M.–Consult GmbH)*

Für die kommunale Ebene hat B.A.U.M. das Instrument des *Nachhaltigkeitsberichts* entwickelt. Ähnlich wie in den Arbeiten der FEST zielt auch B.A.U.M. im Rahmen des Berichts auf einen Pool von 60 überschaubaren Indikatoren. Im Rahmen eines durch das BMBF finan-

zierten Forschungsvorhabens mit dem Titel „Konzepte für nachhaltiges Wirtschaften in Regionen“ wurden in 16 kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in zwei Landkreisen Nachhaltigkeitsberichte erstellt. Modellcharakter kam hierbei dem Nachhaltigkeitsbericht in Vaterstetten zu. (B.A.U.M., 2000)

*Die Zukunftsfähige Kommune - Qualitätskontrolle für die Lokale Agenda 21 (Deutsche Umwelthilfe)*

Das von der Deutschen Bundesumweltstiftung geförderte und von der Deutschen Umwelthilfe in Kooperation mit CAF/Agenda-Transfer durchgeführte Projekt soll einen Wettbewerb unter den Kommunen auslösen. Das Ziel dieses Wettbewerbs besteht darin, die Lokale Agenda 21 in möglichst vielen Kommunen zu etablieren, qualitativ zu vertiefen und ihre Fortführung zu gewährleisten. Der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren wird hierbei ein herausragender Stellenwert beigemessen. Das im Rahmen dieses Vorhabens entwickelte Indikatorenset orientiert sich allerdings nicht nur an verfügbaren Daten und Informationen (z.B. FEST), sondern beinhaltet auch eine Diskussion über wünschbare Informationen, die in der jeweiligen Kommune zur Abbildung von Nachhaltigkeit relevant erscheinen. De facto weichen die Indikatorenmodelle aber nicht weit voneinander ab.

*Kommunaler Nachhaltigkeitsspiegel Entwicklungszusammenarbeit (KONEZ) (KGSt/IKO-Netz, Misereor)*

Den meisten Indikatorenprojekte befassen sich mit Aspekten, die letztendlich vorrangig zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen auf lokaler Ebene beitragen. Der Kern des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung, eine größere globale Gerechtigkeit sowie eine Verringerung des hohen Ressourcenverbrauchs, werden aber nur unzureichend beschrieben. Ein wichtiges Gegengewicht stellt hier der im Auftrag von Misereor entwickelte Kommunale Nachhaltigkeitsspiegel Entwicklungszusammenarbeit dar, einem Kooperationsprojekt von Misereor mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt). In einer Vorphase entwickelte Misereor zunächst mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg und CAF/Agenda-Transfer ein Indikatorenset. Für die fünf Handlungsfelder Wirtschaft, Umwelt und Soziales sowie Beteiligung und Kultur bildete das Set die entwicklungspolitische Dimension ab. Dabei zeigten sich eine Reihe von Spielräumen für das kommunale Handeln. Allerdings ließ sich dieser Ansatz nicht von der pragmatischen Überlegung der Datenverfügbarkeit leiten: Viele dieser Indikatoren sind schwer zu erheben, viele sind qualitativ und müssten in Umfragen erfasst werden.

Darauf aufbauend entwickelten das IKO-Netz der KGSt und MISEREOR unter Mitwirkung von Agenda-Transfer ein Kennzahlensystem, das in einem Vergleichsring der KGSt erprobt wurde. An dem Vergleichsring beteiligen sich die Städte Augsburg, Bottrop, Brühl, Diepholz, Hannover, Neuss, Potsdam, Rodgau und Singen. (CAF/Agenda-Transfer, 2001)

*Weitere Indikatorenmodelle*

Weitere aktuelle Indikatorenmodelle mit Relevanz für die kommunale Ebene sind:

- Indikatoren für nachhaltige Entwicklung im Bereich Bauen und Stoffströme - Handlungsinstrumente für Kommunen; im Auftrag des MSWKS (IÖR)
- Lokale Agenda 21 in Wuppertal
- das Indikatorenprojekt im Märkischen Kreis
- das Modellprojekt *Städte der Zukunft* (Bundesforschungsministerium),
- NRW-Modellprojekt *Ökologische Stadt der Zukunft* (Aachen, Hamm und Herne)
- Indikatoren des wirtschaftsgeographischen Instituts der Universität Köln

Die verschiedenen Indikatorensysteme werden in einem Vorhaben des Umweltbundesamtes untersucht. Ziel ist es unter anderem, den Stand der Diskussion zu vereinheitlichen und zu einer besseren Anwendbarkeit der Nachhaltigkeitsindikatoren in Hinblick auf die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. (B.A.U.M. et al, 2001)

### **Fallbeispiele**

Die in den untersuchten Beispielkommunen entwickelten und eingesetzten Indikatorensysteme erweisen sich als sehr heterogen. Während einige Städte die Indikatoren selbst erstellt bzw. deren Erstellung extern beauftragt haben, setzten andere Kommunen in Deutschland bereits erprobte Varianten ein.

- Während *Vaterstetten* eine der Modellstädte für das Instrument des Nachhaltigkeitsberichts von B.A.U.M.-Consult GmbH war, folgten *Kaiserslautern* und *Dresden* dem Ansatz der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft vom ICLEI.
- Eine besondere Konstellation stellt der Prozess in *Güstrow* dar: hier lief Entwicklung der Indikatoren als Teil des ExWoSt-Projektes "Städte der Zukunft - Strategien und Maßnahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung". Im Rahmen dieses Projektes kooperierten verschiedene beteiligte Kommunen (u.a. auch *Heidelberg*) in der Entwicklung eines Indikatorensatzes.

## **B. Theoretische Konzeption und praktische Ausgestaltung**

### **Zielsetzungen und Prozessorganisation**

Die Hauptintention der Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren besteht darin, nachhaltige Strategien auf kommunaler Ebene mit einer **Zielsetzungen** tragfähigen Informationsgrundlage zu unterlegen, zentrale Messgrößen und prioritäre Handlungsfelder zu lokalisieren.

Damit zielen die Indikatoren in der Regel auf eine strategische Ebene. Zusätzlich hat sich in der Indikatoren-Diskussion die Anforderung **Zielebene** ergeben, dass auch einzelne Projekte und Maßnahmen anhand der Indikatoren auf ihre Zielkonformität geprüft werden können.

In ihrer strategischen Dimension sollen Indikatoren entweder in ein bereits existierendes Zielsystem eingebettet sein oder zur Formulierung übergeordneter Entwicklungsziele beitragen. **Zielkontext**

### Fallbeispiele

In einigen der untersuchten Kommunen wurden bereits vorhandene Zielsysteme in die Entwicklung der Indikatoren integriert.

- So gab es in *Dresden* im Rahmen des Öko-Budgets keine eigene Zieldebatte, da Zielvorstellungen des Klimaschutzkonzeptes, des Verkehrskonzeptes, des Landschaftsplanes und des Flächennutzungsplanes in das Zielsystem des Naturhaushaltspolitischen Planes einflossen.
- In *München* arbeitet der Stadtrat an der Erstellung von übergreifenden "Nachhaltigkeitszielen des Stadtrates" zur Ergänzung und Abstimmung mit den durch einzelne Fachreferenten formulierten Zielen.
- Die Nachhaltigkeitsindikatoren in *Kaiserslautern* basieren nach Auskunft eines kommunalen Vertreters auf dem Leitbild der Stadt; d.h. Ihnen liegen die Ziele der Lokalen Agenda 21 zugrunde.
- In keiner Kommune wurden bisher Ziele direkt aus den Indikatoren abgeleitet. So begründeten Vertreter aus insgesamt vier Kommunen dies damit, dass die Indikatorensets noch nicht fertiggestellt bzw. sich noch in der Abstimmungsphase befinden.

Einige Indikatorenansätze befassen sich ausschließlich mit der ökologischen Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Hier steht vor allem der Ressourcenverbrauch im Vordergrund (wie z.B. bei der Naturhaushaltswirtschaft). Andere Konzepte beziehen zudem soziale und ökonomische sowie zum Teil partizipative Ziele mit ein (z.B. UVM et al., 2000).

### Fallbeispiele

In einigen Kommunen lag der Schwerpunkt der Indikatoren auf ökologischen Kriterien.

- Ein Beispiel ist die Stadt *Dresden*. Hier wurden Indikatoren im Rahmen des Modellprojektes Kommunale Naturhaushaltswirtschaft gefördert.
- In *Kaiserslautern* und *Lübeck* wurden neben dem bestehenden Set an Nachhaltigkeitsindikatoren zusätzlich Umweltindikatoren im Rahmen der Naturhaushaltswirtschaft (*Kaiserslautern*) entwickelt bzw. ihre Entwicklung war im Rahmen des Kommunalen Öko-Audits vorgesehen.
- Auch in *Syke* berücksichtigt das Indikatoren-Set nach Auskunft eines Gesprächspartners vorwiegend ökologische Kriterien, da es aus den meist umweltorientierten Aktionsfeldern der Syker Agenda 21 abgeleitet wurde.
- Auch bei den 88 Indikatoren in *München* lag der qualitative Schwerpunkt auf der ökologischen Tragfähigkeit – und somit auf der Entwicklung umweltbezogener Indikatoren. Bisher wurden Indikatoren aus den Bereichen Soziales und Ökonomie stark aggregiert.
- In *Güstrow* lagen die Schwerpunkte auf den fünf Handlungsfeldern des ExWost-Forschungsprojektes *Städte der Zukunft*. Das Hauptaugenmerk in diesem Projekt hatte *Güstrow* dabei auf das haushälterisches Bodenmanagement gelegt.

Sowohl ökologische als auch ökonomische und soziale Kriterien berücksichtigen die Ansätze in *Lübeck, Nürnberg, Viernheim, Wuppertal, Kaiserslautern und Vaterstetten*.

Die Problematik des *hohen Ressourcenverbrauchs* findet sich in den Indikatorensystemen aller untersuchten Kommunen wieder. Zumeist wird dieser Aspekt über Indikatoren in den Bereichen Energie, Wasser und Boden thematisiert. Ein anderer Zugang ergibt sich über die Entwicklung von Indikatoren zum Ressourcenschutz: So ist in *Lübeck* das Hausmüllaufkommen ein wichtiges Themengebiet, wohingegen in *Syke* Indikatoren wie *Altbausanierungsanteil* sowie *Verhältnis von Siedlungs- zu Naturfläche* hinzukommen.

*Globale Zusammenhänge* werden in den untersuchten Kommunen nur am Rande thematisiert.

- Während Gesprächspartner aus drei Städten den Blick ihrer Indikatorensystem auf die globale Ebene direkt verneinten, sehen die anderen Kommunen Belange der globalen Ebene nur indirekt über Indikatoren zum Ressourcenschutz, Klima, Konsum oder Energie berührt.
- Über das Thema Migration siedelten viele Interviewpartner die Entwicklungspolitik nicht nur auf der globalen Ebene an. In *München, Nürnberg, Viernheim* und *Vaterstetten* sind derartige Fragestellungen in das Indikatorensystem mit eingeflossen. So berücksichtigte das Indikatoren-Set in *Nürnberg* bei je einem obligatorischen und einem optionalen Indikator auch Entwicklungspolitische Zusammenhänge.
- Demgegenüber berücksichtigte der Entwurf des extern beauftragten Instituts in *Viernheim* Entwicklungspolitische Fragestellungen bisher nicht. Nach Auskunft eines Gesprächspartners wollten die Arbeitskreise der Lokalen Agenda 21 in dieser Hinsicht jedoch noch Verbesserungsvorschläge unterbreiten.
- Ausnahmen finden sich in den Städten *München* und *Vaterstetten*: In *München* setzt sich die Nachhaltigkeitsdiskussion regelmäßig mit dem Thema *Globale Gerechtigkeit* auseinander, während der Nachhaltigkeitsbericht in *Vaterstetten* ein Kapitel zu Eine-Welt-Themen umfasst.

Indikatoren werden in der Regel dazu genutzt, Ziele mit einem definierten Zeithorizont für ihre Umsetzung festzulegen. Dabei werden Zeiträume von meist fünf bis zehn Jahren gewählt. Für die Kommunale Naturhaushaltswirtschaft sowie für Umwelt- und ~~Nachhaltigkeitsberichte~~ Regeln der Regulierten Haushaltssachen Beziehungs-jahr vorgesehen. Meist beziehen sich die Indikatoren auf die Steuerung der Gesamtkommune, nicht auf einzelne Teilbereiche.

**Zeitlicher und räumlicher Bezug**

## Vorgehen, Ablauf und Inhalte

Zumeist ist die Zuständigkeit für die Entwicklung in der Verwaltung angesiedelt. In der Regel ist dies auch eine Voraussetzung für die Akzeptanz der Indikatorensysteme und für die Ermittlung der Indikatorenwerte innerhalb einer Verwaltung. Nach verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen werden die Indikatoren meist im Gemeinderat diskutiert und zur Abstimmung gebracht.

**Verfahrensträger und Verfahrensbeteiligte**

### Fallbeispiele

In den untersuchten Kommunen war meist ein Ressort bzw. eine Abteilung der Verwaltung federführend mit der Erstellung der Indikatoren betraut. In nur wenigen Kommunen fand eine weitergehende ämterübergreifende Zusammenarbeit statt.

- In *Wuppertal* bildete sich eine bereichsübergreifende Arbeitsgruppe, in die alle Verwaltungsbereiche involviert waren. Darüber hinaus setzen sich die regelmäßig durchgeführten Geschäftsbereichsitzungen mit der Erstellung der Indikatoren auseinander.
- In *Güstrow* wurde die Zusammenarbeit der federführenden Stelle mit den anderen Verwaltungsabteilungen als sehr eng bezeichnet. Zwischen den Jahren 1997 und 2000 gab es viele Verwaltungsrunden, wobei eine bereits bestehende *GIS-Runde* ebenfalls zu Beratungen herangezogen wurde.
- In *Dresden* kooperierten verschiedene Ämter und Abteilungen bilateral im Rahmen des Öko-Budget-Projekts. Eine eigene Arbeitsgruppe innerhalb der Verwaltung wurde jedoch nicht eingerichtet.
- In *München* fand eine Zusammenarbeit zwischen dem Planungsreferat und dem Referat für Umwelt und Gesundheit zur Abstimmung der Indikatorensysteme aus der Stadtentwicklungsplanung und dem Lokalen Agenda 21-Prozess statt.

Die *Schnittstellen zwischen Rat, Öffentlichkeit und Verwaltung* waren sehr unterschiedlich. Auffällig ist, dass die Erstellung der Indikatoren durch externe Berater mit einer geringen Einbindung der Öffentlichkeit in Beziehung steht.

- In vier Kommunen gab es keine Schnittstellen zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Ratsgremien. In einer dieser Kommunen war eine Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Öffentlichkeit (bzw. Agenda-Gremien) und Rat zu den Indikatoren nach Aussage eines Gesprächspartners auch gar nicht beabsichtigt, da das Indikatorensystem von einem externen Institut erstellt und neben den Agenda-Gremien lediglich der Verwaltung bzw. dem zuständigen Ausschuss sowie den Agenda-Gremien vorgestellt wurde.
- In einer weiteren Kommune fand z.B. mit der Bevölkerung nur eine punktuelle Zusammenarbeit statt. Auch hier, so berichtete ein Gesprächspartner, bildete nur das externe Institut die Schnittstelle zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat.
- Nur in *Syke* führte die Stadt zur Entwicklung der Indikatoren Workshops mit Vertretern und Vertreterinnen aus Politik, der Verwaltung, den Arbeitskreisen und der interessierten Bürgerschaft durch. Die externe Moderation wird als eine wichtige Ursache für eine verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure gesehen, denn *nur eine neutrale Person kann es schaffen, den Meinungsaustausch zu moderieren, Hemmschwellen abzubauen und die verschiedenen Interessen der Akteure zu einem Konsens zu bringen. Eine Moderation durch aktive Beteiligte habe immer den Beigeschmack der Vertretung von Eigeninteressen.*

Ähnlich differenziert verhält es sich mit der *Einbindung des Rates*: Neben *Syke* gab es nur in drei weiteren eine weitergehende Einbindung des Rates, wenngleich auch in eingeschränkten Umfang.

- Während in *Güstrow* Ausschussmitglieder an den Diskussionsrunden teilnahmen und der Rat abschließend einen Beschluss herbeigeführt hat, befasste sich in *Dresden* der Ausschuss für Umwelt und Kommunalwirtschaft in mehreren Sitzungen mit dem Thema.
- Zum Zeitpunkt der Befragung waren in *München* einzelne Indikatorenbereiche bereits in den Ausschüssen zur Beratung. Für September 2001 war sogar eine Sondersitzung des Stadtrates bezüglich der Indikatoren angesetzt.

Auch Formen der *Öffentlichkeitsbeteiligung* variieren deutlich:

- In *München* wurden insgesamt 88 Indikatoren in Workshops und Arbeitsgruppen entwickelt. An diesem Prozess beteiligten sich mehr als 40 Personen aus der Bevölkerung, Verbänden, Wirtschaft und Wissenschaft (z.B. Universität), gemeinnützigen Unternehmen sowie aus der Verwaltung.
- In *Wuppertal* beteiligte man die Öffentlichkeit dagegen im Rahmen einer Agenda-Werkstatt der Volkshochschule.
- In *Dresden* wurden im Vorfeld des Demonstrationsvorhabens Kommunale Naturhaushaltswirtschaft nach Angaben eines Gesprächspartners verschiedene Verbände und Gruppierungen über das Konzept informiert. Die Öffentlichkeit war nur insofern beteiligt, als dass ein fachlicher Austausch mit wissenschaftlichen Institutionen stattfand.

Mit einer Ausnahme gaben aber alle Interviewpartner an, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat nicht verändert hatte.

Formale Vorgaben oder Verfahrensgrundsätze zur Entwicklung von Indikatoren gibt es in der Regel keine. Allerdings müssen für einige Varianten jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein:

#### **Verfahrensgrundsätze und Verfahrensspielräume**

Für die *Umweltberichterstattung* gelten Berichtsgrundsätze, die aus dem Bereich der betrieblichen Berichterstattung stammen und unter anderem in dem Normentwurf DIN 33922 *Leitfaden Umweltberichte für die Öffentlichkeit* dokumentiert sind.

Um bei der *Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft* den geschützten Begriff des ÖkoBUDGET® benutzen zu können, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- die Festlegung von kurz- und mittelfristigen Zielwerten,
- die Einbindung des Rates bei der Verabschiedung des Naturhaushaltspans,
- die Einbindung der Öffentlichkeit.

Indikatoren sind in einem formal-rechtlichen Sinne nicht bindend. Allerdings kommt Zielen, die mit Hilfe der Indikatoren formuliert werden, der Status einer freiwilligen Selbstverpflichtung zu. Eine Steuerungsfunktion nehmen sie über die Information der interessierten Öffentlichkeit wahr. Dazu bedarf es einer gezielten Kommunikation der Ziele und Indikatoren an die relevanten Zielgruppen – Verwaltung, Politik, örtliche Organisationen und breite Öffentlichkeit.

#### **Verbindlichkeit**

### Fallbeispiele

Viele Interviewpartner in den Beispielkommunen betonten die Kontroll- und Signalfunktion der Indikatoren auch für eine außerfachliche Öffentlichkeit:

- So sah man in *München* vor, mit den Indikatoren ein *Logbuch* zu führen, um der Münchener Politik, Verwaltung und Bürgerschaft ein Maßstab zur Erfolgsanalyse zur Verfügung zu stellen.
- In *Syke* sollte ein erster Entwurf des Indikatorensatzes über einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht werden, der im Herbst 2001 erscheinen sollte. Darüber hinaus war eine unregelmäßige Berichterstattung an den Rat zu einzelnen Indikatoren beabsichtigt.
- In *Dresden* stellte die verantwortliche Behörde im Zwei-Jahres-Rhythmus eine Ressourcenbilanz auf und stellt das Ergebnis dem Rat sowie der Öffentlichkeit vor.
- In *Lübeck* wurde diskutiert, inwieweit mit Hilfe der geplanten Umweltindikatoren die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit gegenüber den Ratsgremien gestärkt werden könnte.
- *Kaiserslautern* und *Güstrow* beabsichtigten ebenfalls, neben den Ratsgremien die Öffentlichkeit in den Diskussionsprozess einzubeziehen.

In einigen Kommunen sollte die Verbindlichkeit der Indikatoren für die Verwaltung durch eine stärkere Ankopplung an interne Controllinginstrumente gestärkt werden:

- In *Lübeck* war vorgesehen, die Indikatoren in das Finanz-Leistungs-Controlling zu integrieren. Nach Ansicht eines Interviewpartners ermöglicht dies eine regelmäßige Erfolgskontrolle und eine Kommunikation der Ergebnisse an die Öffentlichkeit.
- Auch in *Dresden* sollten die Indikatoren mit einem zukünftigen internen Controllingsystem verknüpft werden.

### Veränderung der Aufbauorganisation

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

Veränderte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten können sich in einzelnen Fällen durch eine Optimierung der Datenorganisation in der Verwaltung ergeben.

### Veränderung der Zusammenarbeit

Ein einheitliches Verfahren, wie es der interne und externe Beteiligungsmodus gewährleistet ist, gibt es nicht. Einige Kommunen bzw. Modellprojekte haben eine breitere Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der Träger öffentlicher Belange realisiert – sehr eindrucksvoll wurde dies beispielsweise in der Stadt Graz vorgenommen – andere Kommunen dagegen haben verwaltungsinterne Abstimmungen vorgenommen und deren Ergebnisse lediglich im Rat diskutiert.

### Weiterbildung/Qualifizierung

Elemente, die auf fachliche Weiterbildung und/oder auf organisationales Lernen zielen, sind mit den Indikatoren nicht verbunden. Allerdings kann die Diskussion um die Indikatoren und insbesondere um die Ziele und Prioritäten, die anhand der Indikatoren definiert werden, ggf. dazu genutzt werden, das Bewusstsein für die Dringlichkeit von Problemen zu schärfen und zu einer strategischeren politischen Auseinandersetzung beizutragen (ifeu, 2000 a).

## Fallbeispiel

Eindeutige Aussagen über die Veränderungswirkung von Indikatoren in der kommunalen Praxis war für die befragten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in der Regel noch nicht möglich. Lediglich bezogen auf die Zusammenarbeit zwischen Rat, Verwaltung und Öffentlichkeit gab es eine deutliche Rückmeldung aus den Kommunen. Hier hatte die Erstellung der Indikatoren keine weiteren Auswirkungen gezeigt.

Auch gingen die Interviewpartner in allen Städten nur sehr eingeschränkt auf Fragen zur *strategischen Ausrichtung* der Indikatoren ein. Die Gründe, so die Selbsteinschätzung, sind darin zu suchen, dass die Prozesse der Indikatorenentwicklung in der Regel noch nicht abgeschlossen waren bzw. nur der Zeitraum seit der Verabschiedung zu kurz für eindeutige Erkenntnisse war.

Viele Interviewpartner waren sich jedoch einig darüber, dass die Veränderungswirkung von Indikatorsystemen von der Akzeptanz und aktiven Unterstützung dieser Vorhaben abhängt. Die Wirkung von Indikatoren sieht eine Reihe von Interviewpartnern beeinträchtigt, wenn keine Akzeptanz innerhalb der Verwaltung, in den politischen Gremien bzw. in der Öffentlichkeit besteht.

- Akzeptanzprobleme in der Verwaltung äußerten insbesondere Gesprächspartner in Kommunen, in denen ein Indikatorenset ohne weitergehende Konsultation von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit durch ein externes Büro erstellt wurde. In mehreren Kommunen wurde kritisiert, dass die beauftragten Institutionen mit den besonderen Rahmenbedingungen in den Kommunen nicht vertraut waren. Dies führte zur Entwicklung von Indikatoren, für die keine Datengrundlage vorhanden war. Daraus resultierten Zeitverzögerungen, die sich aus der Anpassung bzw. Streichung von Indikatoren ergaben.
- Aber auch bei Indikatorenensystemen, die innerhalb der Verwaltung entwickelt wurden, stellten einige Interviewpartner Akzeptanzprobleme fest. Ein wichtiger Grund hierfür wird in der geringen Einbindung anderer Ressorts bei der Indikatorenentwicklung gesehen. Manche Abteilungen, so erläuterte ein Gesprächspartner, erkennen ressortspezifische Indikatoren nicht an, wenn sie nicht in die Entwicklung eingebunden wurden. Dies verdeutlicht die Bedeutung von ressortsübergreifenden Arbeitsgruppen.
- Auch die geringe Einbindung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von Indikatorenensystemen kann Akzeptanzprobleme hervorrufen. Eine systematische Einbindung der Öffentlichkeit über Workshops oder Runde Tische ist zwar aufwendig und zeitintensiv, doch widerspricht eine lediglich in der Verwaltung verankerte Fachdiskussion um kommunale Indikatoren und Zielsetzungen dem Gedanken der Lokalen Agenda 21.
- Selbst wenn diese Rahmenbedingungen erfüllt sind, können sich Akzeptanz- und Vermittlungsprobleme einstellen, wenn verschiedene Aktivitäten in den Kommunen unzureichend koordiniert sind. In einer Beispielkommune führt die Parallelentwicklung verschiedener Indikatorenensysteme zu personellen Kapazitätsengpässen. Zudem können Demotivation und Frustration bei allen Beteiligten die Folge sein.

- Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist jedoch, dass ohne eine Koordination mit und Unterstützung durch die politische Ebene die Akzeptanz und Wirksamkeit eines Indikatorsystems untergraben wird: In mehreren Kommunen wurde festgestellt, dass trotz eines Ratsbeschlusses eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Indikatoren in den politischen Gremium nicht stattfand.

### Querbezüge zu anderen Steuerungsinstrumenten

**zu förmlichen Planwerken** Gegebenenfalls können Informationen aus förmlichen Planwerken in die Indikatorensysteme einfließen. Darüber hinaus sind Querbezüge zu förmlichen Planwerken möglich:

*Umweltverträglichkeitsprüfung*: Möglich ist ggf. eine Anknüpfung der Umweltindikatorensysteme an die gesetzliche und an die freiwillige UVP. Die UVP könnte als ein Ansatz dienen, die übergeordneten Ziele auf der gesamtkommunalen Ebene bei einzelnen Planungen bzw. Anlagen zu berücksichtigen.

*Bauleitplanung*: ICLEI (2000 b) weist darauf hin, dass der Naturhaushaltsplan als Grundlage für Konsultations- und Aushandlungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung fungieren kann. Dies ist entsprechend auf andere Indikatorensysteme übertragbar.

*Sonstiges*: ICLEI (2000 b) sieht im Naturhaushaltsplan – als einem Konzept für Umweltindikatoren – ebenfalls eine Möglichkeit, die im novellierten Baugesetzbuch vorgesehene naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG mit Hilfe von Öko-Konten umzusetzen. Ob dies tatsächlich möglich ist, hängt davon ab, wie detailliert die Indikatoren im Naturhaushaltsplan standortbezogene Informationen vermitteln. Zu bedenken ist aber, dass eine wesentliche Aufgabe der Indikatoren in der Aggregation von Detailwissen sowie die Auswahl prioritärer Themen liegt. Für die Eingriffsregelung bedarf es aber eines detaillierteren Informationssystems.

**zu freiwilligen Instrumenten** Auch zu den freiwilligen Instrumenten gibt es eine Reihe von Überschneidungen bzw. Querbezügen.

- So werden auch in *Umweltmanagementsystemen* Umweltindikatoren eingesetzt.
- Indikatoren sind ein zentrales Element der *Naturhaushaltswirtschaft*.
- Indikatoren sind wichtige Informationsgrundlagen für *Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte*.
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte können/sollten *Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren* enthalten.
- Überschneidungen kann es auch zu *neuen Steuerungsmodell* geben, da auch hier der Controllinggedanke ein Bestandteil des Konzeptes ist.
- Indikatorenbasierte Umweltberichte können als Bestandteil des *Öko-Audits* aufgefasst werden.

## Fallbeispiele

In den untersuchten Beispilkommunen trafen die Interviewpartner nur wenige Aussagen zu den Querbezügen zu anderen Instrumenten. Explizit formulierte nur ein Vertreter aus *Dresden*, dass im Rahmen der Öko-Budget-Diskussion Querbezüge zu anderen Instrumenten insbesondere über die Übernahme von Zielsetzungen aus dem Klimaschutzkonzept, dem Verkehrskonzept, dem Landschaftsplan und dem Flächennutzungsplan auftraten.

In vielen Lokalen Agenda 21-Prozessen werden Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt. Die Akteure in den Lokalen Agenda 21-Prozessen erhoffen sich von den Indikatoren eine regelmäßige Positionsbestimmung in der kommunalen Entwicklung und Hinweise auf die Zielrichtung ihrer Aktivitäten. Damit erwartet man eine stärkere strategische Ausrichtung der *Lokalen Agenda 21*. Die turnusmäßige Erfassung der aktuelle Werte und der Abgleich mit Zielen soll darüber hinaus neue Impulse für den Prozess geben.

### Indikatoren und Lokale Agenda 21

Damit die Indikatoren jedoch die gewünschten Effekte hervorrufen können, sind geeignete Wege der zielgruppenspezifischen Kommunikation erforderlich. Diese Aufgabe können indikatorenbasierten *Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte* übernehmen.

## Fallbeispiele

In den untersuchten Beispilkommunen wurden nahezu alle Indikatorenensysteme im Rahmen der Lokalen Agenda 21 erarbeitet.

- Ein Beispiel für eine Integration beider Instrumente ist *Syke*. Hier sind die Indikatoren ein integraler Bestandteil des Handlungsprogramms. Ein weiteres Beispiel stellt *Dresden* dar: Hier wurde die Entwicklung der Indikatoren im Rahmen des Projektes Kommunale Naturhaushaltswirtschaft als ein Agenda-Projekt der Verwaltung deklariert.
- *München* und *Lübeck* sind Beispilkommunen mit mehreren Indikatorenensystemen, in denen eines der jeweils zwei Indikatorenensysteme - *Perspektive München* und *Netzwerk Gesunde Städte in Lübeck* – ohne Beteiligung der Lokalen Agenda 21 entwickelt wurden. Zusätzlich war in *Lübeck* ein drittes Indikatorenensystem im Rahmen des kommunalen Öko-Audits geplant.
- *Güstrow* stellt insofern eine Ausnahme dar, als dass Indikatoren dort im Rahmen des ExWoSt-Projektes *Städte der Zukunft - Strategien und Maßnahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung* entwickelt wurden.

Zum Verhältnis von *Leitlinien* bzw. *Leitbildern* zu *Indikatoren* ist in den untersuchten Kommunen kein einheitliches Bild zu beobachten:

- *Wuppertal*, *Dresden* und *Nürnberg* verfügen über keine Leitlinien, die mit Indikatoren abgestimmt werden müssten. Allerdings spiegeln in *Wuppertal* die Indikatoren diejenigen Ziele wider, die man im Rahmen der Lokalen Agenda 21 anstrebt.
- Nur in vier Kommunen (*Kaiserslautern*, *Viernheim*, *Lübeck*, *Syke*) orientieren sich die Indikatoren an den Leitlinien bzw. -bildern des Lokalen Agenda 21-Prozesses. So hat man z.B. in *Lübeck* die A-

### Abgleich mit Projektvorhaben der Lokalen Agenda 21

genda-Indikatoren aus den Zielen des *BürgerInnen-Handlungsprogramms* abgeleitet. Das Leitbild der Lokalen Agenda 21 wird in *Kaiserslautern* als Grundlage der Nachhaltigkeitsindikatoren bezeichnet. Darüber hinaus ist es nach Aussage eines Gesprächspartners ein wichtiges Ziel, die Indikatoren des Öko-Budgets eng mit dem Lokale Agenda 21-Prozess zu verzahnen.

- Aus verschiedenen Gründen hatte man in drei Kommunen die Indikatoren nicht an den Leitlinien der Lokalen Agenda 21 angelehnt: Beispielsweise lag in *Vaterstetten* die Erstellung des Nachhaltigkeitsberichts zeitlich vor der Erstellung eines Leitbildes. Zudem wurden in *Güstrow* die Indikatoren im Rahmen des Modellprojekts *ExWoSt* erstellt. Ein Gesprächspartner in *München* berichtete, dass die Leitlinien einen zu allgemeinen Charakter hätten, als dass sich Indikatoren an ihnen orientieren könnten.

In einer ähnlich differenzierten Weise handhaben die befragten Kommunen einen Abgleich mit Projektvorhaben der Lokalen Agenda 21.

- *Dresden*, *Kaiserslautern* und *München* gleichen die Einzelprojekte mit den Leitlinien, Zielen und Indikatoren ab. In *Dresden* und *München* hat man dazu einen Kriterienkatalog entwickelt (z.B. "Leitlinie für die Identifikation von zukunftsfähigen Projekten und Aktivitäten in der Verwaltung" in *München*). In *Kaiserslautern* werden die Projekte durch den Zukunftsbeirat auf Dringlichkeit, Realisierbarkeit und Übereinstimmung mit den sich selbst gegebenen Statuten geprüft.
- In drei Kommunen (*Lübeck*, *Nürnberg*, *Wuppertal*) war ein Abgleich vorgesehen. So hatte man in *Lübeck* eine Matrix zur Beurteilung von Verwaltungsprojekten und -maßnahmen aufgestellt und bereits erfolgreich erprobt.
- In einer Kleinstadt traten divergierende Aussagen auf. Während ein Agenda-Mitarbeiter der Verwaltung angab, dass die Projekte durch das Steuerungsgremium der Lokalen Agenda 21 mit einem extern entwickelten Projektbewertungsschema abgeglichen werden, negierte ein Vertreter dieses Gremiums diese Aussage.
- Drei Kommunen nahmen keinen Abgleich vor. In einer dieser Kommunen wurden zwar im Handlungsprogramm Aussagen zum Thema Nachhaltigkeit für die Schlüsselprojekte getroffen, ein Abgleich unterblieb jedoch. Nach Aussage eines Interviewpartners wurden daher auch Maßnahmen durchgeführt, die im Widerspruch zu den im Handlungsprogramm formulierten Zielen stehen.

## C Fazit

Aufgrund der erst jungen Erfahrungen mit den Indikatorensystemen lassen sich nur teilweise übergeordnete Schlussfolgerungen ziehen. Ein Ergebnis der Untersuchung in den Beispielkommunen ist – wie bei den anderen untersuchten Instrumenten – die große Heterogenität: Die einzelnen Kommunen erarbeiten bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen, Zeitperspektiven und Akteurseinbindungen unterschiedliche Sets von Indikatoren. Eine Reihe von Städten und Gemeinden entwickeln dabei ihre Indikatorensets in bundesweiten Modellprojekten, andere wiederum verzichten auf einen externen Rahmen. Darüber hinaus lassen sich einige weitere Ergebnisse aus der Befragung herleiten.

- Die Wirkung von Indikatoren wird beeinträchtigt, wenn keine Einbettung bzw. Akzeptanz innerhalb der Verwaltung, in den politischen Gremien bzw. in der Öffentlichkeit besteht.
- Die Aussagen vieler Gesprächspartner deuten darauf hin, dass ein aktives und umfassendes Prozessmanagement eine wichtige begleitende Maßnahme in der Erstellung von Indikatorsystemen ist. In einem solchen Prozessmanagement werden u.a. Vor- und Nachteile einer internen bzw. externen Erstellung abgewogen, wichtige Ressorts aktiv eingebunden, die Frage der Beteiligung von Rat und Öffentlichkeit explizit geklärt und die Koordination z.B. mit anderen Indikatorprojekten vorgenommen.
- In inhaltlicher Hinsicht thematisieren Indikatorenssysteme bisher nur in wenigen Ausnahmefällen globale Zusammenhänge. Eine Vermittlung von Nachhaltigkeitszielen auf kommunaler mit denen auf nationaler Ebene kann allerdings nur dann gewährleistet sein, wenn überregionale Zusammenhänge systematischer integriert werden.
- Ein weiterer Integrationsbedarf zeichnet sich mit anderen kommunalen Steuerungsinstrumenten ab. Zwar bieten Indikatoren die Möglichkeit, z.B. mit der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Bauleitplanung stärker integriert zu werden. In den untersuchten Fallbeispielen gab allerdings nur eine Kommune explizit an, dass eine Integration mit anderen Planungen und Zielsetzungen stattfand.

#### **Bedeutung bei kommunalen Akteuren**

In den meisten der untersuchten Kommunen wurden die Indikatorenssysteme im Rahmen der Lokalen Agenda 21 erarbeitet. Wo dies nicht der Fall war, lag zumindest das Prinzip der Nachhaltigkeit der Erstellung zu Grunde. Inhaltlich sind sie jedoch vielfach fortentwicklungsbedürftig, da sie dem globalen Kontext des Nachhaltigkeits-Leitbildes nur über Themen wie Klima, Energie und Ressourcenschutz gerecht werden, die zentralen Fragen der globalen Gerechtigkeit aber meist unbeachtet lassen.

#### **Indikatoren und Lokale Agenda 21**

Die Ausgangsthese, dass die Indikatoren die strategische Dimension der Lokalen Agenda 21 stärken können, konnte aufgrund der erst kurzzeitigen Erfahrungen nicht eindeutig beantwortet werden. Allerdings zeigte die Befragung eine Reihe von Voraussetzungen auf, die gewährleistet sein müssen, damit die Indikatoren die gewünschten Effekte überhaupt auslösen können:

- Erforderlich ist es, dass Arbeitskapazitäten in den Verwaltungen bereitgestellt und Zuständigkeiten für die Fortführung benannt werden. Andernfalls ist damit zu rechnen, dass der hohe Aufwand für die Entwicklung der Indikatorensets und die erstmalige Datenerhebung umsonst investiert wurde.
- Darüber hinaus wird deutlich, wie wichtig geeignete Formen der gezielten Vermittlung von Ziel- und Indikatorenwerten an Rat und Öffentlichkeit sind. Erst dann ist eine öffentliche Kommunikations- und Kontrollfunktion möglich.
- Parallel dazu ist die Integration in Verwaltungsstrukturen und interne Instrumente vorzubereiten. Ein Ansatzpunkt sind Methoden zum Abgleich von Einzelprojekten und Maßnahmen

mit den Leitlinien und Zielen der Lokalen Agenda 21, wie sie in wenige Ausnahmefällen bereits stattfinden. Auch für diese Aufgaben sind Arbeitskapazitäten einzuplanen.

- Die Integration der Indikatoren in Verwaltungsstrukturen stehen jedoch noch am Anfang. Hier sind weitere Forschungs- und Entwicklungsarbeiten erforderlich, um den Kommunen geeignete Wege aufzuzeigen. Mögliche Ansatzpunkte stellt die weitere Integration in die Instrumente der Verwaltungsreform, wie Produktbuch oder Controlling, dar.

Sollte dies gelingen, sind - zumindest theoretisch - gute Grundlagen geschaffen, um Nachhaltigkeitsziele in das kommunale Handeln zu integrieren. Der Sinn der Indikatoren läge dann darin, jenseits ihrer strategischen Dimension, die meist weitgehend abgekoppelten Lokale Agenda 21-Prozesse stärker mit den alltäglichen Verwaltungsabläufen zu verzahnen und Nachhaltigkeitsthemen im Bewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter zu verankern.

In der Entwicklung solcher Instrumente sollte aus Sicht des Forschungsteams zukünftig weitere Anstrengungen gelegt werden.

**Tabelle 5:** *Prozessbezogene und inhaltliche Potenziale der Lokalen Agenda 21 und der übrigen untersuchten Instrumente im Vergleich (Seite 1 von 3)*

Lokale Agenda 21 (LA 21)	Instrumente mit ähnlichen Prozessstrukturen				Managementinstrumente für Verwaltung		Controllinginstrum.
	FNP mit integrierter SUP	Stadtentwicklungs-konzept (StEP)	Dorferneuerung (DE)	Klimaschutzkonzepte (KS)	Verwaltungsreform (VR)	Kommunales Öko-Audit (ÖA)	Nachhaltigkeitsindikatoren
<b>Aufgaben</b>							
z.T. Leitbildentwicklung Handlungsprogramm Projekte zu breitem Themenspektrum	Vorbereitung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung in Grundzügen, Integration von Umweltfolgeabschätzung durch SUP	Leitbildentwicklung Räumlicher Entwicklungsplan mit sektoralen Konzepten (Nutzung, Verkehr, Umwelt, Freiraum) integriertes Gesamtkonzept; z.T. Programm	Dorfentwicklungsplan oder Dorferneuerungsmaßnahmen	CO <sub>2</sub> -Bilanz/ Zielsetzungen Handlungsprogramm Zielkontrolle (idealtypisch)	Reorganisation der Verwaltung Aufgabentrennung Verwaltung/ Politische Gremien	Umweltleitlinien und- ziele Aufbau eines Umweltmanagementsystems	Zielsetzung und Erfolgskontrolle durch Quantifizierung der Ist-Situation und von Entwicklungen
<b>Inhalte/ Zielrichtung (idealtypisch)</b>							
Ideal: nachhaltig zukunftsähnliche Entwicklung inter- und intragenerative Gerechtigkeit, unter Beachtung sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange real: globaler Kontext oft vernachlässigt; Fokus: eigene Lebensqualität verbessern	nachhaltige städtebauliche Entwicklung Schwerpunkt: gesamt-räumliche Aspekte, v.a. Bodennutzung Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange	nachhaltige städtebauliche Entwicklung Schwerpunkt: lokale Aspekte Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange	(nachhaltige) dörfliche Entwicklung Schwerpunkt: lokale Aspekte, unmittelbares Lebensumfeld	Klimaschutz Energieverbrauchs-minderung	Effizientere Gestaltung der Verwaltung, Kostenreduzierung Bürger- und Dienstleistungsorientierung	Kontinuierliche Verbesserung der Umweltsituation in Verwaltung/ Einrichtungen inkl. Planungs- und Verwaltungshandeln; vereinzelt als Konzept für gesamtstädtische Umweltpolitik interpretiert	Ideal: nachhaltig zukunftsähnliche Entwicklung inter- und intragenerative Gerechtigkeit, unter Beachtung sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange real: globaler Kontext oft vernachlässigt; Fokus: eigene Lebensqualität verbessern
<b>Planungsebene</b>							
strategisch	strategisch	strategisch	Strategisch (Dorfentwicklungsplanung)/ operativ (Dorferneuerungsmaßnahmen)	operativ	Strategisch und operativ (abh. von sehr unterschiedlichen Umsetzungsformen)	Strategisch (abh. von Umsetzung) und operativ	Strategisch und operativ

**Tabelle 5:** *Prozessbezogene und inhaltliche Potenziale der Lokalen Agenda 21 und der übrigen untersuchten Instrumente im Vergleich (Seite 2 von 3)*

Lokale Agenda 21 (LA 21)	Instrumente mit ähnlichen Prozessstrukturen				Managementinstrumente für Verwaltung		Controllinginstrum.
	FNP mit integrierter SUP	Stadtentwicklungs-konzept (StEP)	Dorferneuerung (DE)	Klimaschutzkonzepte (KS)	Verwaltungsreform (VR)	Kommunales Öko-Audit (ÖA)	Nachhaltigkeitsindikatoren
<b>Diffusionswirkung (beteiligte Akteure)</b>							
Verwaltung, Bürger, ggf. Ratsmitglieder, Organisationen private Wirtschaft; ggf. Moderatoren	Verwaltung, Bürger, Träger öffentl. Belange (TÖB), Nachbargemeinden; ggf. externe Berater Genehmigungsbehörde	Verwaltung, Bürger, Organisationen, Träger öffentl. Belange externe Planer/Berater	Verwaltung, Bürger, Organisationen, private Wirtschaft	Verwaltung, idealtypisch: relevante Akteure aus der Wirtschaft/ Multiplikatoren; ggf. Berater	Verwaltung, z.T. Politik	Verwaltung vereinzelt auch Bürger/innen/einbindung geplant	Verwaltung, ggf. Bürger, selten Rat Organisationen, Berater
<b>Beteiligungsmodus</b>							
kein Modus festgelegt i.d.R. verschiedene Agenda-Gremien (Arbeitskreise, Beiräte etc.)	Modus festgelegt; Mindeststandard: Frühzeitige Bürgerbeteiligung, öffentliche Auslegung (Eingaberecht) Beteiligung von TÖB u. Nachbargemeinden	Kein Modus festgelegt; i.d.R. Zukunftswerkstätten, Planungsworkshops, Bürgerbeteiligung in den Ortsteilen, Bürgerversammlung, Rat, Ausschüsse, begleitende AG Träger öffentl. Belange	Kein Modus festgelegt, i.d.R. Arbeitskreise	Kein Modus festgelegt, idealtypisch: Arbeitskreise	Verwaltungsinterne Arbeitskreise, ggf. Klausurtagungen Politik/ Verwaltung, keine Öffentlichkeitsbeteiligung, aber: Bürgerengagement bzw. -beteiligung kann Leitlinie darstellen	Kein Modus festgelegt, i.d.R. verwaltungsinterne Arbeitskreise, ggf. einzelne lokale Akteure	Kein Modus festgelegt, ggf. Arbeitskreise, Agenda-Werkstätten; z.T. nur Austausch mit einzelnen Institutionen
<b>Verbindlichkeit</b>							
i.d.R. Kenntnisnahme oder Beschluss des Rates	Beschluss als formelles Planwerk, behördlichenverbindlich Maßgabe für nachfolgende Entscheide, z.B. Bebauungspläne	Beschluss als informelles Planwerk Gemeindliche Entwicklungsplanung Grundlage für FNP	i.d.R. Kenntnisnahme oder Beschluss des Rates	Ggf. Kenntnisnahme oder Beschluss des Rates	Idealtypisch: über Kontraktmanagement	i.d.R. Kenntnisnahme oder Beschluss von Leitlinien/Zielen durch den Rat	Keine; aber bei Zielformulierung und Fortschreibung: Möglichkeit der Kontrolle durch Öffentlichkeit/ Parteien/ Presse gegeben

**Tabelle 5:** *Prozessbezogene und inhaltliche Potenziale der Lokalen Agenda 21 und der übrigen untersuchten Instrumente im Vergleich (Seite 3 von 3)*

Lokale Agenda 21 (LA 21)	Instrumente mit ähnlichen Prozessstrukturen				Managementinstrumente für Verwaltung		Controllinginstrum.
	FNP mit integrierter SUP	Stadtentwicklungs-konzept (StEP)	Dorferneuerung (DE)	Klimaschutzkonzepte (KS)	Verwaltungsreform (VR)	Kommunales Öko-Audit (ÖA)	Nachhaltigkeitsindikatoren
<b>Effekte/ Beitrag zur Lokalen Agenda 21 (LA 21)</b>							
<p>z.T. Stärkung von Nachhaltigkeitskriterien in etablierten Strukturen i.d.R. stärkeres Bürgerengagement</p> <p>Prospektives Planwerk: Zukunftsgestaltung der nächsten 10 bis 15 Jahre</p> <p>Breites Partizipationspotenzial</p>	<p>Beitrag v.a. zur ökologischen Säule der nachhaltigen Entwicklung; Aber: Aspekte wie Konsumfragen und internat. Verteilungsgerechtigkeit fehlen</p> <p>Partizipativer Prozess im Agenda-Sinne gestaltbar</p>	<p>Bei Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien: Große Überschneidungen zur LA 21</p> <p>Aber: Aspekte wie Naturschutz, Konsumfragen, internat. Verteilungsgerechtigkeit fehlen meist</p>	<p>Bei Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien: Große Überschneidungen zur LA 21</p> <p>Aber: Aspekte wie Konsumfragen, internat. Verteilungsgerechtigkeit fehlen</p> <p>Tendenz zur Durchsetzung von Eigeninteressen erschwert Bezug zur Nachhaltigkeit</p> <p>Partizipativer Prozess im Agenda-Sinne gestaltbar, erfordert aber zusätzlich Einbindung in übergeordneten Prozess</p>	<p>Unterstützungspotenziale durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung des Ziel der Ressourcenverbrauchsminde- rung/ intergenerativen Ge- rechtigkeit</li> <li>• Potenziale zur Einbindung relevanter Akteure vorhanden</li> </ul> <p>Real: Bei personeller Anbindung an LA 21</p>	<p>Ideal: Unterstützung der LA 21 durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verankerung von Bürgerbe- teiligung/-engage-ment als Leitlinie</li> <li>• Integration von Nachhaltigkeitszielen in VR-In- strumente (Leitbild, Pro- duktbuch, Controlling)</li> <li>• Stärkung von Teamarbeit</li> </ul> <p>Real: Tatsächliche Unter- stützung abhängig von Umsetzungsstand und Zielen</p>	<p>Unterstützungspotenziale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reale Beiträge gering, da auf verwaltungsinterne, direkte Umweltwirkun- gen beschränkt</li> <li>• indirekte Umweltwirkungen auf Planungs- und Verwal- tungshandeln: wichtige Po- tenziale für ökologische Säule</li> </ul> <p>bei entsprechender Gestaltung auch Ein- bindung von Bür- ger/innen möglich</p>	<p>Unterstützungspotenziale durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkere Anbin- dung an strategische Ebene</li> <li>• Möglichkeit zur Vermittlung von Nachhaltig- keitsthemen an die Öffentlichkeit</li> </ul> <p>Strukturierendes Ele- ment für LA 21-Pro- zesse</p> <p>Anbindung an andere Instrumente (z.B. Bau- leitplanung, UVP) fehlt meist.</p>

## 5 Instrumentenübergreifende Ergebnisse

Die Befragung der 17 Kommunen zeigt zunächst sehr unterschiedliche Ergebnisse zu den einzelnen Instrumenten, da auch bei erheblichen inhaltlichen und prozessbezogenen Potenzialen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ihre Ausgestaltung von Kommune zu Kommune ebenso variierte wie ihre Veränderungswirkung. Während beispielsweise in einer Kommune die Entwicklung eines Leitbildes neue Impulse für das kommunale Handeln auf allen Akteursebene bietet, scheiterte der Prozess in einer anderen Stadt trotz eines gut strukturierten Prozesses und erfahrener externer Berater. Damit scheinen verallgemeinerbare Aussagen über die erfolgreiche Anwendung der betrachteten Instrumente zunächst kaum möglich. Bei näherer Betrachtung eröffnet diese Ergebnis jedoch neue Blickwinkel auf die Frage nach der optimalen Anwendung der Instrumente und ihrer Kopplung untereinander:

- Unabhängig von den Instrumenten bestimmt zunächst der politisch-administrative Wille zur Umsetzung von Zielen und Entscheiden die Veränderungswirkung der jeweiligen Reformprozesse. Erst, wenn der Wille prinzipiell vorhanden ist, können die Potenziale der verschiedenen Instrumente zur Förderung von Nachhaltigkeitszielen genutzt werden.
- Die Instrumente, selbst die rechtlich-formalen, lassen Spielräume für ihre Ausgestaltung offen. Damit stellen sie zunächst nur einen Rahmen für Inhalte, Methoden und Vorgehensweisen. Deshalb sollte die Diskussion weniger auf die Frage nach den geeigneten Instrumenten als vielmehr auf die Frage nach den Zielen und Methoden fokussieren.
- Darüber hinaus bestimmen häufig instrumentenunabhängige Gründe die Frage, ob der jeweilige Prozess erfolgreich ist oder nicht. Immer wieder wurden im Verlauf der Interviews politisch-kulturelle, soziale und strukturelle Rahmenbedingungen genannt, welche die Umsetzung von Reformprozessen und von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen entscheidend beeinflussen. Damit erfordert die Frage, wie eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene gefördert werden kann, eine differenzierte Herangehensweise und insbesondere einen konstruktiven Umgang mit den bestehenden Rahmenbedingungen.

Unter diesem Blickwinkel stellt sich auch die Frage nach der Verknüpfung der Lokalen Agenda 21 und den übrigen Steuerungsinstrumenten auf kommunaler Ebene neu: Dabei sollten die spezifischen Ausgangsbedingungen verstärkt in den Mittelpunkt gerückt werden (s.a. Kapitel 4.1, S. 65). Erst auf dieser Basis können Empfehlungen ausgesprochen werden, um die zum Teil erheblichen Potenziale der verschiedenen Instrumente im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zur Unterstützung der Ziele einer Lokalen Agenda 21 zu nutzen (s. Tabelle 5 und Tabelle 7).

Welche Rahmenbedingungen sich im Verlauf des Forschungsvorhabens für die verschiedenen Prozesse und Instrumente in den Kommunen als erfolgsbestimmend erwiesen haben, wird im Folgenden zusammengestellt und systematisiert:

- Dazu zählen zunächst die bestehenden Verwaltungs- und Politikstrukturen in den Kommunen. Diese Aspekte sind systemimmanent und werden in der Regel auch im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform diskutiert.
- Zusätzlich gibt es spezifische Ausgangsbedingungen, die sich von Kommune zu Kommune unterscheiden können. Dazu zählen die Eigenschaften der beteiligten Personen sowie die herrschenden Diskussions- und Kooperationskulturen in der Verwaltung und in der kommunalen Öffentlichkeit.
- Ein dritter Punkt betrifft die Diskussion um die nachhaltige Entwicklung und befasst sich mit der Kommunizierbarkeit des globalen Leitbildes.

## **Verwaltungs- und Politikstrukturen**

In der Bundesrepublik ist die wachsende funktionale Verflechtung benachbarter Städte und Gemeinden, besonders zwischen den Agglomerationsskernen und ihrem Umland, festzustellen. Kennzeichnend für diese Zusammenhänge sind unter anderem Wanderungsbewegungen der Bevölkerung und die damit verbundene Siedlungsentwicklung, die Arbeitsplatzverteilung und die Pendlerströme, die Ver- und Entsorgung mit Gütern, die Bereitstellung und Finanzierung sozialer und kultureller Dienstleistungen. Daraus entstehen viele Aufgaben für die Verwaltungen, die Einfluss auf eine nachhaltige Entwicklung nehmen. Allerdings sind sie auf lokaler Ebene kaum wirkungsvoll steuerbar, sondern erfordern eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.

### **Regionale Verwaltungsstrukturen**

- Einige der untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass ausschließlich lokal entwickelte und umgesetzte Ziele und Projekte ohne Berücksichtigung der übergeordneten räumlich-funktionalen die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung sogar konterkarieren können.
- Interkommunale Konkurrenzen und die primäre Verfolgung von Eigeninteressen prägen vielerorts die geringe Bereitschaft, sich auf lokaler Ebene mit regionalen oder sogar globalen Themen zu befassen, sofern die Nachbarn dies nicht auch tun.
- Den Instrumenten und Verfahren der Regionalplanung wird in diesem Zusammenhang lediglich eine geringe Bedeutung zugemessen, da sie als zu großmaßstäblich und zu unflexibel eingeschätzt werden. Sie gibt nach der Novellierung des Raumordnungsgesetzes, zwar den Zielrahmen einer nachhaltig-zukunftsähigen räumlichen Entwicklung vor, vermag bisher allerdings auf der Ebene interkommunaler Zusammenarbeit wenig Steuerungswirkung zu entfalten. Mit Blick auf die Aufgaben und Ziele einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene gehen von der Regionalplanung bisher kaum Impulse aus.

Die Erkenntnis über die zunehmend funktional verflochtenen regionalen Zusammenhänge von Entwicklungsprozessen und die Einsicht in die Notwendigkeit, diese auch auf regionaler Ebene zu steuern, führte in den letzten Jahren verschiedentlich zu neuen Modellen der regionalen Zusammenarbeit. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang bspw. die Regionen Stuttgart, Hannover und Saarbrücken; im Großraum Frankfurt a.M. wurde der Umlandverband zum Planungsverband umstrukturiert, in verschiedenen Regionen wird die Bildung entsprechender Strukturen diskutiert (bspw. Nordhessen, Regio Aachen). Aktivitäten für eine Regionale Agenda 21 sind bei diesen neuen Organisationsstrukturen bisher noch kaum zu beobachten; gleichwohl sind sie potenziell ein geeigneter Motor, diesen Prozess anzustoßen.

### *Ressortdenken*

**Kommunale Verwaltungsstrukturen** Querschnittsaufgaben wie Umweltschutz oder weitere Themen der Lokalen Agenda 21 erfordern eine kooperative und verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit. Kommunale Verwaltungsstrukturen sind jedoch durch eine sektorale Aufgabentrennung gekennzeichnet, die aus Zuständigkeitszuweisungen durch Rechtsvorschriften sowie interkommunale Aufgabenverteilungspläne resultieren. In einer Reihe der befragten Kommunen führt dies, so ein Ergebnis der Befragung, zu einem ausgeprägten Ressortdenken der Fachämter bzw. -bereiche und Dezernate. Als Gründe wurden Bestrebungen der einzelnen Dienststellen zur Abgrenzung von Kompetenzen und der Wunsch nach persönlicher Profilierung genannt. Zwar sind teamorientierte Projekte und Arbeitsweisen, unter anderem durch die Verwaltungsreform, häufiger geworden und konnten auch die Zusammenarbeit in den Verwaltungen im gewissem Rahmen verbessern, doch wurden die tradierten Zuständigkeitsstrukturen und Denkweisen bislang kaum aufgelöst. Nach wie vor sind Umweltschutz und andere Themen, die der Lokalen Agenda 21 zugeordnet werden, Fachaufgaben. Dies hat jedoch auch gute Gründe: Werden diese Aufgaben als Querschnittsaufgabe formuliert, ohne dass sie an ein Fachreferat angebunden sind, fehlt eine verwaltungsinterne Lobby. Es besteht dann die Gefahr, dass die Themen nicht mehr ausreichend beachtet werden. Andererseits kann, sind einzelne Ressorts bzw. Dienststellen zentral für diese Themen zuständig, die Tendenz bestehen, die Zuständigkeit alleine auf diese Bereiche zu übertragen. Zwischen diesen beiden Polen bewegt sich die Frage nach der optimalen Aufbauorganisation für Aufgaben des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung.

### *Verwaltungsreform: Teamförderung versus wirtschaftliche Konkurrenz*

Die Funktion der Verwaltungsreform ist, bezogen auf ihre Rolle für die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung, noch nicht abschließend geklärt: Einerseits kann sie durch die Implementierung von Nachhaltigkeitsthemen als Querschnittsaufgabe Beiträge für eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit bieten. Andererseits fördert sie jedoch eine weitergehende Separierung, indem die wirtschaftlich eigenständigen Bereiche ihre Tätigkeiten im Rahmen des Finanz-Leistungs-Controllings stärker legitimieren und gegen andere

Bereiche abgrenzen müssen. Die bisherigen Erfahrungen in dieser Frage sind noch jung und lassen keine endgültige Bewertung zu.

*Abnehmende zeitliche und personelle Ressourcen bei zunehmender Aufgabenvielfalt*

Die in vielen Kommunen seit Jahren angespannte Haushaltslage führt zu Stellenabbau und Unterausstattung in den Verwaltungen. Parallel dazu ist eine steigende Zahl von Pflichtaufgaben sowie eine zunehmende Komplexität der freiwilligen Leistungen festzustellen. Zusätzlich fordern die unterschiedlichen Reformprozesse in der Verwaltung vermehrte Arbeitskapazitäten. Insgesamt führen diese Tendenzen zu einer überproportionalen Bedeutung der Pflichtaufgaben gegenüber freiwilligen Leistungen. Auch die Aufgaben, die aus den Lokalen Agenda 21-Prozessen resultieren, sind nur noch mit zusätzlichem Zeitaufwand zu realisieren, und konkurrieren mit vielen anderen Aufgaben um die knappe Ressource Zeit und Personal.

*Traditionell hierarchische Struktur der Verwaltungsentscheidungen*

In vielen Kommunen ist die Entscheidungsfindung, trotz Verwaltungsreform, nach wie vor hierarchisch strukturiert. Eigeninitiative und Kooperation auf der Sachbearbeiterebene sind nur schwierig realisierbar, wenn die Leitung keine entsprechenden Freiräume ermöglicht. Fehlende Gestaltungsspielräume und geringe Möglichkeiten für Eigeninitiative können zur Demotivierung von engagierten Mitarbeitern und Mitarbeitern führen.

*Abhängigkeit von politischen Gremien und Wahlbeamten*

**Politikstrukturen**

Viele Abläufe in der Verwaltung werden durch das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Rat bestimmt. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Kommunalorganen ist häufig durch gegenseitiges Misstrauen geprägt: Beide Seiten kritisieren eine unzureichende Einbeziehung im Vorfeld von Entscheidungen. Während Ratsmitglieder die Verwaltung oft als Bedenkenträger wahrnehmen, kritisieren die Verwaltungsmitarbeiter Entscheidungen, die sie unter fachlichen Gesichtspunkten nicht immer nachvollziehen können, und die häufig zusätzliche Verwaltungsarbeit bedeuten. Trotz Kontraktmanagement im Zuge der Verwaltungsreform werden nach wie vor viele Einzelfallentscheidungen, oft an parteipolitischen Erwägungen ausgerichtet, im Rat getroffen.

*Wechsel politischer Mehrheiten, Personalwechsel in Dezernats- und Amtsleitungspositionen*

Die Beschäftigungsdauer von Wahlbeamten ist an den Legislaturperioden orientiert. Ein Wechsel der politischen Mehrheiten oder eines Amtsinhabers führt in der Regel zu Brüchen in den Prozessen. In einigen der untersuchten Kommunen stagnierten Prozesse aus diesem Grund, oder es fanden neue inhaltliche und prozessbezogene Ausrichtungen statt, die vielfach zu Reibungsverlusten bei den Prozessbeteiligten führten. Ähnliche Auswirkungen können Wechsel von Amtsleitern haben.

### *Divergierende Prozessregeln in Politik und Lokalen Agenda 21-Prozessen*

Die politische Entscheidungsfindung folgt grundlegend anderen Regeln als die der Lokalen Agenda 21 oder anderer Planungsprozesse mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Während die Politik weitgehend von der Konkurrenz um die Wählergunst geleitet wird, sind Instrumente wie die Lokale Agenda 21, Stadtentwicklungsplanung oder Dorferneuerung von dem Bestreben nach einer Konsensvorstellung über die künftige Entwicklung der Stadt oder Gemeinde geprägt. Deshalb ist die Entscheidungsfindung im politischen Raum auch nur schwierig mit derjenigen im Rahmen der kommunalen Steuerungsinstrumente zu verbinden.

### *Unterschiedliche Ziele in Tagespolitik und Lokaler Agenda 21*

Während sich die politischen Akteure vorwiegend an kurz- bis mittelfristigen Zielen und Wählerinteressen und damit am Wahlzyklus orientieren, sind die Ziele, die mit Hilfe der Steuerungsinstrumente erreicht werden sollen, auf erheblich längere Zeiträume angelegt. In der Tagespolitik setzen sich vorwiegend Ziele durch, die eine breite Zustimmung in der Bevölkerung finden. Die Lokale Agenda 21 vertritt dagegen idealerweise Interessen von Minderheiten oder von denjenigen, für die sich nur mittelbar Interessensvertreter einsetzen – die zukünftigen Generationen und die ärmeren Länder dieser Welt. Nachhaltigkeitsthemen lassen damit eine Popularität missen, die ihnen Eingang in die Tagespolitik verschaffen könnte. Vielfach werden sie auch wenig professionell vermittelt. Auch aus diesen Gründen können Entscheidungen der politischen Gremien denjenigen widersprechen, die in Zielen und Leitlinien der Steuerungsinstrumente festgelegt wurden.

### *Bürgergremien als Konkurrenten der Politik*

Bürgergremien werden von der Politik oft als Konkurrenz zu den bestehenden Politikstrukturen wahrgenommen. Die Angst vor Machtverlusten kann, wie dies in einer Reihe von Fallbeispielen deutlich wurde, zu einer Blockade der politischen Akteure gegenüber den Prozessergebnissen aus Beteiligungsgremien führen. Ob die Bürgerbeteiligung vorwiegend konstruktiv oder konkurrierend wahrgenommen wird, bestimmt unter anderem die vorherrschende Planungskultur in der Kommune.

### *Angespannte Haushaltslage in vielen Kommunen*

In einer Reihe von Kommunen wurde die angespannte Haushaltslage als eine wichtige Blockade für beabsichtigte oder laufende Reformprozesse und insbesondere für die Lokale Agenda 21 genannt. Allerdings gibt es auch Beispiele, bei denen Reformprozesse trotz oder gerade wegen finanzieller Engpässe gute Erfolge beschieden sind. Dies deutet darauf hin, dass neben den strukturellen Rahmenbedingungen auch persönliche bzw. individuelle Faktoren eine Rolle spielen.

## Personelle und individuelle Faktoren

### *Verschiedene berufliche Kulturen innerhalb der Verwaltung*

In vielen Verwaltungen vollzieht sich derzeit ein personeller Umbruch: Durch neue Aufgaben, die veränderte Qualifikationsprofile erfordern, treffen Mitarbeiter mit klassischer Verwaltungsausbildung und solche mit primär fachlichem Hintergrund bzw. inhaltlichen Zielen zusammen. Mit den verschiedenen beruflichen Hintergründen und Motivationen können unterschiedliche Herangehensweisen sowie Verständigungsschwierigkeiten innerhalb der Verwaltung verbunden sein.

### **Herkunft und Sozialisation der beteiligten Personen**

### *Verschiedene berufliche Kulturen bei den beteiligten Akteursebenen*

Auch zwischen den Mitarbeitern in der Verwaltung und Bürgern aus Lokalen Agenda 21-Gremien kann es aufgrund verschiedener Herkünfte und berufsbedingt unterschiedlicher Diskussionskulturen zu Verständigungsschwierigkeiten und Konkurrenzen kommen, wenn beispielsweise - wie es ein Gesprächspartner formulierte - *die naturwissenschaftlich-technisch ausgebildeten Fachleute aus der Verwaltung auf Politologen und Soziologen in Agenda-Gremien treffen*.

### *Soziale und managementbezogene Kompetenzen der Prozessverantwortlichen*

### **Kompetenzen der Prozessbeteiligten**

Wie erfolgreich der Prozess bei Anwendung der verschiedenen Planungs- und Steuerungsinstrumente, vor allem bei der Lokalen Agenda 21, verläuft, hängt im hohen Maß von dem verantwortlichen Koordinator ab. Diese Position ist mit einem Bündel von Anforderungen an die zuständigen Personen verbunden:

- Die Prozesse fordern oft hohen zeitlichen Einsatz und damit erhebliches Engagement, das auf einer intrinsischen Motivation für Veränderungswirkungen und einer idealistischen inneren Überzeugung für die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung beruht.
- Neben fachlichen Kenntnissen sind persönliche und soziale Kompetenzen im Umgang mit den Beteiligten auf den verschiedenen Akteursebenen – innerhalb der Verwaltung, im Rat und in der Öffentlichkeit - erforderlich. Dazu zählen Kommunikations- sowie Konsensfähigkeit, weitere wichtige Eigenschaften sind Offenheit und Kooperationsfähigkeit. In einigen Interviews führten die Interviewpartner Schwierigkeiten im Prozess auf Polarisierungen zwischen den Beteiligten zurück, die aus Persönlichkeitsfragen resultierten.
- Neben den persönlichen Fähigkeiten sind auch Erfahrungen im Projekt-, Team- und Zeitmanagement hilfreich für die Durchführung der Lokalen Agenda 21-Prozesse.

### *Fehlende Marketingkompetenzen der Prozessverantwortlichen*

Nur in wenigen Kommunen, meist in Großstädten, werden Themen und Prozess der Lokalen Agenda 21 nach Grundsätzen modernen Kommunikationsdesigns gestaltet und dazu entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. In den meisten Städten und Gemeinden

werden die Themen jedoch wenig ansprechend präsentiert und erreichen damit vor allem Jugendliche, Akteure aus der Wirtschaft sowie politische Mandatsträger kaum. Der schlichte Auftritt ist zum Teil Programm, zum Teil aber auch auf knappe Finanzmittel, mangelnde Professionalität der zuständigen Personen in Marketingfragen sowie eine allzu geringe Wertschätzung gegenüber diesem Thema zurückzuführen.

#### *Kompetenzen der übrigen Prozessbeteiligten*

Welcher Erfolg den Prozessen beschieden ist, hängt aber auch von den sozialen und persönlichen Kompetenzen der Verwaltungsführung (Oberbürgermeister und Dezernenten) sowie der Mitarbeiter in den beteiligten Ressorts und Abteilungen ab. Auch hier sind im Wesentlichen die Eigenschaften Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit sowie Methodenkompetenzen zu nennen.

Auch die Frage, welche Gestaltungsfreiraume die Verwaltungsleitung den Mitarbeitern lässt, kann einen wichtigen Einfluss auf den Prozessverlauf ausüben. Allerdings erfordert dies auch Personen in der Verwaltung, welche die Bereitschaft zeigen, diese Gestaltungsräume auszufüllen.

### **Organisationale Frage**

#### *Organisationale Bedingungen in der Verwaltung*

Damit spielt neben den Kompetenzen der Einzelnen auch die Konstellation der unterschiedlichen persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten in der Verwaltung eine Rolle. Dort, wo Personen mit einem hohen Maß an Eigeninitiative zusammentreffen, ist ein anderer Stil geeignet als dort, wo vorwiegend Mitarbeiter beschäftigt sind, die den traditionellen hierarchischen Rollenteilungen in der Verwaltung zuneigen. Welcher Führungsstil und welche Form der Zusammenarbeit in der jeweiligen Verwaltung geeignet ist, ist damit nicht allgemein zu beantworten. Festzustellen ist jedoch, dass das Zusammenspiel individueller Eigenschaften in der Verwaltung eine eigene Kultur der Zusammenarbeit schafft, die sich auch auf die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit in den Lokale Agenda 21-Prozessen auswirken kann.

### **Planungs- bzw. Politikkultur**

#### *Diskussionsklima in der Kommune*

Ähnliche Faktoren gelten auch für die erfolgreiche Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Makroakteure auf kommunaler Ebene. Hier spielt nicht nur die Frage eine Rolle, welche persönlichen Eigenschaften einzelne, dominante Akteure vorweisen, sondern auch die Frage, welche Diskussionskultur sich herausgebildet hat. So liegen in einigen der untersuchten Kommunen gute Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in konkreten Planungsprojekten vor. Damit hatte sich in der Verwaltung und in den politischen Gremien eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt. In einer anderen Kommune dagegen hatte sich eine deutliche Polarisierung aufgrund gescheiterter Diskursprojekte entwickelt, die aus Sicht der Prozessbeteiligten nur schwierig zu überbrücken war. Damit sind grundsätzlich unterschiedliche Ausgangsbedingungen für die Einbindung der Öffentlichkeit in die Lokalen Agenda

21-Prozesse gegeben. Diese Voraussetzungen gilt es, im Prozessdesign zu beachten.

## **Kommunizierbarkeit der Nachhaltigkeitsthemen**

### *Komplexität des Leitbildes*

In der Komplexität des Leitbildes und der Unschärfe des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung liegt nach Ansicht vieler Interviewpartner ein Grund dafür, dass das Thema keine breite Öffentlichkeit erreicht. Ein Zugang zu dem Leitbild ist eher über einzelne Themen möglich. Damit besteht aber die Tendenz, dass die Lokalen Agenda 21-Prozesse inhaltlich *ausfransen*, wie es ein Interviewpartner anschaulich bezeichnete.

### *Abnehmendes Interesse an Themen der nachhaltigen Entwicklung*

Gleichzeitig ist in vielen Städten und Gemeinden das Interesse an Nachhaltigkeitsthemen in Verwaltung, Rat und Öffentlichkeit nur begrenzt vorhanden. Insgesamt wird ein abnehmendes Engagement für Fragen des Gemeinwohls beklagt. Interesse an einem bürgerschaftlichen Engagement, auch dies wurde in den Interviews oft deutlich, ist vorrangig über persönlichen Bezug zu wecken. Damit besteht aber die Tendenz, dass Eigeninteressen statt der langfristig angelegten Ziele der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit im Mittelpunkt der Prozesse und Projekte stehen.

### *Schwierige Operationalisierbarkeit des globalen Leitbildes für die lokale Ebene*

In einigen Kommunen wurde die Operationalisierbarkeit des globalen Leitbildes für die kommunale Ebene problematisiert. Die Handlungsspielräume scheinen ebenso gering wie das Interesse der beteiligten Personen. Es fehlen offensichtliche, umsetzbare Handlungsmöglichkeiten.

### *Zielkonflikt: Öffentlichkeitsbeteiligung versus Nachhaltigkeitsziele*

In der Nachhaltigkeitsdiskussion hat sich partiell die Meinung durchgesetzt, dass die nachhaltige Entwicklung eine Leitvorstellung für die Zukunft darstellt, die erst durch Aushandlung unterschiedlicher Interessen entsteht (s. Kapitel 3.1). Teilweise wird nachhaltige Entwicklung sogar mit Gemeinwohlorientierung gleichgesetzt. Die zentralen Ziele der globalen Gerechtigkeit sowie der Ressourcenschonung treten damit in der allgemeinen Diskussion um das Leitbild ebenso wie in den Kommunen in den Hintergrund.

Der Wunsch nach einer breiten Einbindung der Öffentlichkeit kann damit dem Bestreben nach einem an Nachhaltigkeitszielen orientierten Handeln entgegenstehen. Die Einbindung der breiten Bevölkerung kann sich im negativen Fall sogar kontraproduktiv auswirken, wenn in Kauf genommen wird, dass Nachhaltigkeitsziele zurückstehen, um Bürgerbeteiligung zu realisieren. Der Beteiligungsprozess muss insoweit auch als Lernprozess konzipiert werden, bei dem der Bezug zu den zentralen Anliegen des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung immer wieder hergestellt wird.

## Übergreifende Ansatzpunkte für Synergien zwischen den Instrumenten

Eine abschließende Empfehlung für eine optimale Instrumentenkomposition im Sinne einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung kann daher nicht erfolgen. Statt dessen können, unabhängig von den Instrumenten, einige Ansatzpunkte genannt werden, die das Zusammenspiel der Instrumente und ihre die maßgeblich beeinflussen und eine Diffusion der Nachhaltigkeitsziele in der Kommune unterstützen (s. Abbildung 4).

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

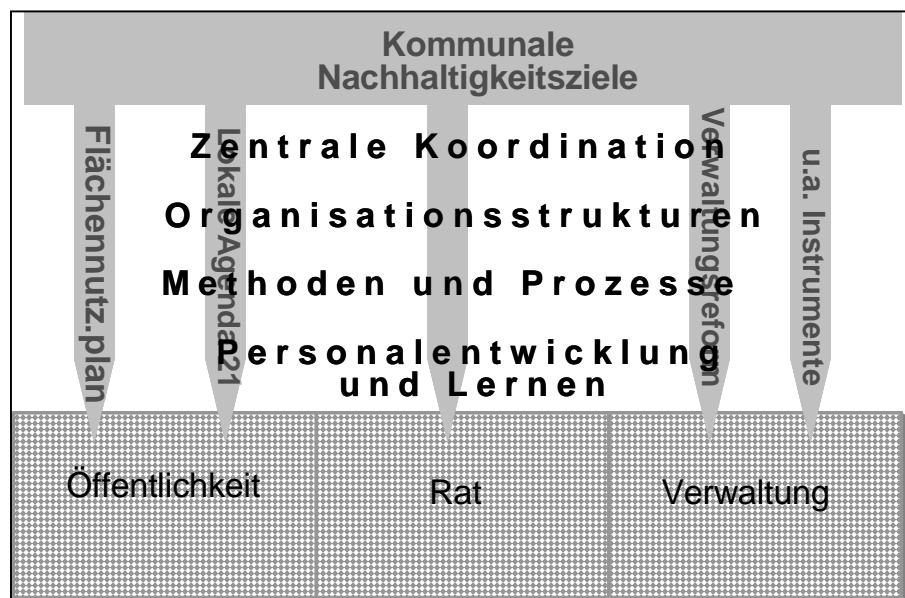


Abbildung 4: *Instrumentenunabhängige Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Koordination und optimierte Ausgestaltung der Instrumente*

## 6 Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse aus den vorherigen Kapiteln zeigen, dass es keinen Königsweg für die „richtige“ Kombination von Instrumenten geben kann. Analog zu diesem Befund orientieren sich die nachfolgenden Empfehlungen an den Fragen,

- welche Methoden und Ziele mit den jeweiligen Instrumenten transportiert werden sollen, und
- wie mit den Rahmenbedingungen in den Kommunen konstruktiv umzugehen ist.

Dabei werden verschiedene Akteursebenen betrachtet: Neben der Bundes- und Landesebene richten sich die Empfehlungen vorrangig an die Verwaltungsleitung sowie die Agenda-Beauftragten in den Kommunen selbst.

### **Zielgruppe: Staatliche Akteure auf Bundes- und Landesebene**

*Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen statt Mangelverwaltung*

**Bundes- und Landesebene**

Viele Kommunen sind in ihren Handlungsmöglichkeiten im erheblichen Maß durch finanzielle Engpässe bzw. hohe Verschuldungen beeinträchtigt. Zum einen werden immer Aufgaben in kommunale Verantwortung übergeben, zum anderen nehmen die finanziellen Einnahmen, z.B. durch Entlastungen der Unternehmen bei der Gewerbesteuer, immer stärker ab. Dieser Entwicklung sollte auf Bundes- und Landesebene entgegengewirkt werden, um die Übernahme freiwilliger Aufgaben, wie der Lokale Agenda 21, zu ermöglichen.

*Durchführung einer Aufgabenkritik und Stärkung der strategischen Aufgaben in den Kommunen*

Die wachsende Anzahl der operativen Pflichtaufgaben schränkt den Handlungsspielraum der Kommunen zusätzlich ein. Die Pflicht der Kommunen zu strategischen Planungen, die sich unter anderem aus Paragraf 1 des Baugesetzbuches ableiten lässt, tritt damit in den Hintergrund. Umso wichtiger ist es, die Notwendigkeit der bisherigen kommunalen Pflichtaufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen kritisch zu reflektieren und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen neu zu überdenken, damit die Kommunen Freiräume für strategische Aufgaben erhalten.

*Die Nachhaltigkeitsdiskussion verstärkt auf zentrale Problemfelder fokussieren*

Die zum Teil sehr offene Interpretation des Begriffes einer nachhaltigen Entwicklung und die teilweise zu beobachtenden Beliebigkeit der Themen in den Kommunen lässt es notwendig erscheinen, das Leitbild weiter zu präzisieren. Dabei sollten die ursprünglichen Ziele, die vor mehr als 10 Jahren der Anlass für die Entwicklung des Leitbildes waren – der verantwortungsvolle Umgang mit den Ressourcen und

die globale Gerechtigkeit – wieder verstkt in den Mittelpunkt gerückt werden.

Die geplante Konferenz *Rio + 10* im Jahr 2002 könnte den Anlass bieten, die Nachhaltigkeitsdiskussion auch im breiteren Rahmen wieder auf einige zentrale Aspekte zurzufren. Dazu wäre die Einbindung relevanter Multiplikatoren, wie die Agenda-Büros auf Landesebene, eine wichtige Maßnahme. Durch die Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsvorhabens könnte eine Schrfung der Leitbillediskussion initiiert werden. Sind diese Multiplikatoren gewonnen, könnten weitere Maßnahmen die Bereitstellung von Materialien und Referenten durch die Agenda-Büros auf Landesebene zur Diskussion des Leitbildes mit den Agenda-Beauftragten in den Kommunen weitere Schritte darstellen.

Darer hinaus wäre es auch denkbar, den Kommunen einen *Nachhaltigkeitscheck* anzubieten, der thematische Defizite aufdeckt und eine Selbsteinschätzung ermöglicht.

#### *Den Kommunen weitere Handlungsmöglichkeiten aufzeigen*

Die Operationalisierung von Fragen des Konsumverbrauchs, der Lebensstile und der globalen Gerechtigkeit wird in den Kommunen als vergleichsweise schwierig angesehen. Um die kommunalen Akteure bei der stärkeren Integration dieser Fragen in die Lokalen Agenda 21-Prozesse zu unterstützen, sollten systematisch die entsprechenden Handlungsoptionen der Kommunen auf den verschiedenen Akteuresebenen aufgearbeitet und den Beteiligten in den Lokalen Agenda 21-Prozessen beispielsweise in Form eines Leitfadens zur Verfügung gestellt werden.

#### **Bundesebene**

##### *Nationales Zielsystem für eine nachhaltige Entwicklung als Orientierungsrahmen für die Kommunen*

Die Bundesebene könnte durch einen Satz an Zielen und Indikatoren, die den globalen Kontext des Leitbildes reflektieren, eine wesentliche Hilfestellung für die Kommunen geben. Als ein wichtiger Anknüpfungspunkt ist hier die vom Bundeskabinett verabschiedete Nachhaltigkeitsstrategie zu nennen. Bei der weiteren Arbeit des Nachhaltigkeitsrates sollte der globale Kontext des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung stärker betont werden.

#### *Weitere Entwicklung von Implementierungsstrategien in das Verwaltungshandeln*

Die Integration der Nachhaltigkeitsaspekte in Verwaltungsstrukturen steht noch am Anfang. Um die Lokalen Agenda 21-Prozesse stärker mit den alltäglichen Verwaltungsablaufen zu verzahnen und Nachhaltigkeitsthemen durch operative Ansätze im Bewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter zu verankern, sind Anreize, Erfolgserlebnisse und geeignete Handlungsspielräume zu fordern.

Daneben sollten aber auch die Potenziale genutzt werden, die in Methoden und Instrumenten liegen. Interessant sind vor allem solche Ansätze, die eine Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die bestehenden Verwaltungsinstrumentarien, wie Produktbuch und Finanz-Leistungs-Controlling, erreichen. Damit sind Chancen verbunden,

dass die Beachtung dieser Aspekte zu einem selbstverständlichen Bestandteil im Alltagshandeln der Verwaltung werden.

Auch die Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in die Fachplanungen sowie Methoden zum Abgleich von Einzelprojekten und Maßnahmen mit den Leitlinien und Zielen der Lokalen Agenda 21, wie sie in wenigen Ausnahmefällen bereits stattfinden, könnten auf ihre Eignung geprüft werden. Wichtig dabei ist, dass die Instrumentarien handhabbar bleiben. Zusätzlich Checklisten, die mit einem hohen Prüfungsaufwand verbunden sind, sind ebenso wenig geeignet wie aufwändige Datenerhebungen.

#### *Forschungsansatz: Typisierung spezifischer Rahmenbedingungen und geeigneten Reaktionsmöglichkeiten*

Ein wesentliches Ergebnis des vorliegenden Forschungsvorhabens ist, dass weniger die Wahl des Instrumentes als vielmehr die spezifischen Rahmenbedingungen bestimmen, wie erfolgreich die Bestrebungen zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Kommune sind. Es wird daher vorgeschlagen, sich in künftigen Forschungsvorhaben verstärkt mit der Typisierung spezifischer Rahmenbedingungen zu befassen und darauf aufbauend geeignete Lösungs- und Handlungsstrategien zu entwickeln.

#### *Kopplung von Förderprogrammen an Evaluierungen*

##### **Landesebene**

Förderprogramme bieten eine gute Möglichkeit, um die Beachtung von Aspekten der nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen zu unterstützen. So sollten beispielsweise die Förderprogramme zur Dorferneuerung eine Orientierung an dem Leitbild vorgeben.

Gleichzeitig empfiehlt sich eine Kopplung von Förderprogrammen, für Lokale Agenda 21-Prozesse ebenso wie für andere Instrumente, mit einem Prüfverfahren zur Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über die sozialen, ökonomischen und ökologischen Verflechtungen benachbarter Städte und Gemeinden bietet die Koppelung der Fördermittelvergabe an Verfahren zur interkommunalen Abstimmung regional bedeutsamer Vorhaben eine gute Möglichkeit, die regionale Zusammenarbeit zu fördern.

#### **Zielgruppe: Kommunale Akteure – Verwaltungsleitung**

Der Fokus der nachfolgenden Empfehlungen liegt auf der Frage, wie Rahmenbedingungen in den Kommunen beeinflusst werden können, um die Voraussetzungen für kommunale Beiträge zu einer nachhaltige Entwicklung zu verbessern. Die einzelnen Vorschläge richten sich primär an die Akteure, welche die größten Handlungsspielräume besitzen: die Verwaltungsleitung.

#### *Veränderung des Ressort- und Hierarchiedenkens durch Personalentwicklung*

##### **Verwaltung**

Das Ressort- und Hierarchiedenken kann sowohl die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit blockieren als auch zur Demotivierung engagierter Personen beitragen. Eine Veränderung dieser

Hemmfaktoren ist nur allmählich möglich. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist dabei eine Förderung von Personen, die sowohl fachlich engagiert sind als auch persönliche Kompetenzen in Hinblick auf Team- und Kooperationsfähigkeit aufweisen.

Dazu sollte bei der Personalpolitik und –auswahl darauf geachtet werden, dass verschiedene Fähigkeiten und Kompetenzen in den einzelnen Abteilungen und ressortübergreifenden Arbeitsgruppen zusammengestellt werden. Dazu gehört unter anderem eine ausgewogene Mischung aus Generalisten in Steuerungs- und Leitungsfunktionen mit Führungsqualitäten, wie Durchsetzungsvermögen, Kooperations-, Kommunikations- und Motivationsfähigkeit, sowie fachkompetente Personen mit Sacherfahrung und Teamfähigkeit in den jeweiligen Abteilungen.

#### *Eigenverantwortlichkeit stärken, Motivation fördern, Anreize schaffen*

Um eine hohe Motivation bei engagierten Mitarbeitern sicherzustellen, sind von der Verwaltungsleitung ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten sicherzustellen. Im Zuge der Verwaltungsreform werden dazu meist Zielvereinbarungen als der Weg der Wahl gesehen. Gestaltungsmöglichkeiten sind aber auch durch einen kooperativen Führungsstil zu erzielen. Vertrauen der Verwaltungsspitze in die Mitarbeiter, die Motivation zur Entwicklung eigener Ideen sowie eine gute Kommunikations- und Informationsstruktur in der Verwaltung sind, in Abhängigkeit von der spezifischen Kultur der Zusammenarbeit in den jeweiligen Verwaltungen, ebenfalls denkbare Wege.

#### *Management- und Methodenkompetenzen in der Verwaltung stärken*

Neben fachlichem Know-how sollte bei den Mitarbeitern, in Abhängigkeit von den verschiedenen Hierarchieebenen und Aufgabenbereichen, auch zunehmend Management- und Methodenkompetenzen gefördert werden. Dazu zählen im Einzelnen Projektmanagement, Kommunikations-, Moderations- und Präsentationstechniken, Konfliktmanagement sowie Kenntnisse in Gesprächsführung und Teamentwicklung.

#### *Professionelle Public Relation bzw. Marketing-Kompetenzen fördern*

Darüber hinaus sollte in den Agenda-Büros der Kommunen Kompetenzen in Fragen der professionellen Vermittlung von Agenda-Themen aufgebaut werden. Auch bei der Personalauswahl sollte verstärkt Wert auf journalistische Fähigkeiten und Ausbildung im Marketingbereich gelegt werden.

#### *Aufbauorganisatorische Strukturen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in der Verwaltung schaffen*

Innerhalb der Verwaltung sollte eine zentrale, koordinierende Zuständigkeit für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen geschaffen werden. In der Regel ist dies über die Agenda-Beauftragten realisiert. In den Verwaltungen, wo mit einer Unterstützung der Verwaltungsleitung zu rechnen ist, sollten diese Personen bei zentralen Steuerungsstellen, beispielsweise im Hauptamt, als Stabsstelle des Bürgermeisters oder im zentralen Controlling angesiedelt sein. Damit

wird es einfacher, Nachhaltigkeitsziele übergreifend in der Verwaltung zu verankern als bei einer Ankopplung an Fachressorts.

Bei der Personalauswahl für diese Funktion sollte Wert auf die bereits erwähnten Eigenschaften Engagement, Kommunikations- und Teamfähigkeit sowie Führungsqualitäten gelegt werden.

#### *Querschnittsorientierte Teamstrukturen schaffen*

Ergänzend zu der zentralen, koordinierenden Zuständigkeit sind vor allem bei größeren Verwaltungen zusätzlich Strukturen für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit erforderlich. Wichtige Kriterien bei der Besetzung der Teams sind eine hohe Motivation der beteiligten Personen und ihre Nähe zu den jeweiligen Vorgesetzten. Die Aufgaben eines ressortübergreifenden Teams liegen auf verschiedenen Ebenen:

- Entwicklung einer verwaltungsweiten Vision für eine nachhaltige Entwicklung,
- Erarbeitung von Umsetzungsstrategien,
- Koordination verschiedener Prozesse und Aktivitäten im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung,
- Prioritätensetzung sowie
- zeitliche Koordination, Vorbeugen von Arbeitsüberlastungen und Beachtung der Umsetzbarkeit.

#### *Methodenkompetenzen auch in der Politik stärken*

Zwar folgt die Zusammenarbeit in den Ratsgremien anderen Regeln als in der Verwaltung oder in den Agenda-Gremien, doch wird im **Politik** Aufbau von Methodenkompetenzen ein möglicher Weg gesehen, um die sachorientierte Auseinandersetzung zu fördern. Denkbar sind Schulungen zu Kommunikation, Moderationstechniken, Selbstmanagement oder Zielformulierungen.

#### *Verständnis für die jeweiligen Rollen in den Kommunen fördern*

Trotz Verwaltungsreform ist eine deutliche Aufgabentrennung zwischen Politik als rahmengebender und Verwaltung als ausführender Instanz kaum realisiert. Voraussichtlich sind hier auch strukturelle Grenzen gesetzt, da der Rat kein homogenes Führungsgremium darstellt. Trotzdem kann es sinnvoll sein, das Selbstverständnis des Rats als Steuerungsorgan durch entsprechende Sondersitzungen oder Klausurtagungen zu fördern.

Auch um das gegenseitige Misstrauen zwischen Rat und Verwaltung abzubauen und das Verhältnis zwischen den Akteuren zu verbessern, können Klausurtagungen wichtige Impulse geben. Neben der Diskussion von Sachfragen und der Entwicklung gemeinsamer Visionen sind hier Bestrebungen zur Klärung der verschiedenen Ziele und der Rollenteilung sinnvoll.

Im Rahmen von Lokalen Agenda 21-Prozessen können gemeinsame Veranstaltungen ebenfalls eine integrierende Funktion übernehmen und Konfliktpotenziale abbauen, wenn die Beteiligten aus Rat, Ver-

waltung und Bürgergremien die Möglichkeit erhalten, ihre Erwartungen, die Chancen und Probleme aus ihrer Sicht darzustellen.

#### *Regionale Fragen im regionalen Kontext angehen*

Eine Reihe von Fragen im Kontext der Nachhaltigkeit, wie Siedlungs- und Verkehrsentwicklung oder Abfallwirtschaftspolitik, sind nur im regionalen Verbund zu lösen. Die Initiierung einer Regionalen Agenda 21 wäre eine Möglichkeit, für eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in die Planungen und Entscheidungen zu sorgen.

#### **Zielgruppe: Kommunale Akteure – Agenda-Beauftragte**

Diejenigen Personen, die sich professionell mit der Lokalen Agenda 21 befassen, sind in der Regel nicht in der geeigneten Position, um Einfluss auf Rahmenbedingungen zu nehmen. Ihre Handlungsoptionen betreffen vielmehr die Frage, wie sie konstruktiv mit den vorhandenen Gegebenheiten umgehen können.

#### *Zwischenfazit ziehen: Ansatzpunkte für Prozessoptimierung finden*

##### **Wo steht die Lokale Agenda 21?**

In den meisten Kommunen laufen die Prozesse, mit ihren spezifischen Stärken und Schwächen, bereits eine geraume Weile. Für eine Prozesssteuerung ist es hilfreich, von Zeit zu Zeit eine Positionsbestimmung vorzunehmen. In der Regel erfolgt dies im Rahmen der Berichterstattung an die Ratsgremien. Auch wenn diese Berichte eher den Charakter der Rechtfertigung gegenüber dem Rat besitzen, können sie als Anlass für eine gezielte Reflexion über den Prozessverlauf genutzt werden. Mögliche Leitfragen für ein Zwischenfazit sind in Tabelle 6 dargestellt.

#### *Unterstützung der Verwaltungsleitung gewinnen*

Wenn sich die Verwaltungsleitung mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung identifiziert, kann sie eine wichtige Rolle zur Förderung der Lokalen Agenda 21 und zur Implementierung von Nachhaltigkeitszielen in der Verwaltung übernehmen. Umso wichtiger ist es, die Verwaltungsleitung immer wieder über Fortschritte und Hemmnisse zu informieren sowie ihre Unterstützung zu gewinnen.

Dazu kann es hilfreich sein, die positiven Innen- und Außenwirkungen der Lokalen Agenda 21 regelmäßig zu bilanzieren und zu kommunizieren. Solche Effekte können von der Akquisition von Fördermitteln über Imageverbesserungen auf kommunaler und überregionaler Ebene über verschiedene Medien bis hin zu verbesserten Kontakten zu relevanten Gruppen im öffentlichen kommunalen Leben reichen.

**Tabelle 6: Leitfragen zur Positionsbestimmung**

<b>Prozessziele</b>	
1.	Welche Ziele werden von welchen Prozessbeteiligten angestrebt?
2.	Welche Ziele sind innerhalb welchen Zeitraums realisierbar?
3.	Wo liegen Zielkonflikte, und welche Ziele sind prioritär anzustreben?
4.	Wo liegen hemmende Faktoren in dem Lokalen Agenda 21-Prozess, auf der Ebene von Verwaltung, Rat, Öffentlichkeit?
<b>Inhalte</b>	
5.	Werden die zentralen Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung – die globale Gerechtigkeit und der verantwortungsvolle Umgang mit den natürlichen Ressourcen – ausreichend berücksichtigt?
6.	Welche Handlungsansätze sind denkbar, um sie zu unterstützen?
<b>Methoden</b>	
7.	Wo sind weitere Methodenkompetenzen erforderlich, z.B. zu Moderation, Kommunikation/Präsentation, Zeit- /Projektmanagement, Team- und Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit / Marketing,
<b>Kommunikation und Koordination</b>	
8.	Besteht ein Überblick über alle Veränderungsprozesse, Instrumente, Projekte und eingebundenen Personen in Verwaltung, Rat und Öffentlichkeit, die zu den Zielen der Lokalen Agenda 21 beitragen?
9.	Welche anderen Planungs- und Steuerungsinstrumente werden in der Verwaltung angewendet? Wo sind Anknüpfungsmöglichkeiten zur Lokalen Agenda 21 gegeben?
10.	Ist die Koordination der agenda-relevanten Aktivitäten in der Verwaltung ausreichend geregelt, und wie kann sie verbessert werden?
11.	Welche Erfolge hat die Lokale Agenda 21 bisher erzielt, wie wurden sie an welche Akteure (Rat, Verwaltung, Öffentlichkeit) kommuniziert?
12.	Wie kann die Information und Kommunikation gegenüber der Verwaltungsspitze optimiert werden?
13.	Ist die Information und Kommunikation in der übrigen Verwaltung ausreichend geregelt, und wie kann sie verbessert werden?
14.	Welche weiteren Partner aus der Verwaltung sind zu gewinnen, wo sind strategische Allianzen in der Verwaltung möglich?
15.	Welche Allianzen (z.B. zu Wirtschaftsvertretern, Presse, Unis/ Diplomanden) können außerhalb von Rat und Verwaltung gebildet werden?
16.	Welche weiteren Partner aus der kommunalen Öffentlichkeit müssen gewonnen werden, wo sind hier strategische Allianzen möglich?
17.	Gibt es Organisationsstrukturen, die den jeweiligen Anliegen der verschiedenen Akteure Raum geben?
18.	Gibt es Schnittstellen zwischen Rat und Agenda-Gremien?
19.	Gibt es nur so viele Organisationsstrukturen wie gerade erforderlich?
20.	Sind alle erforderlichen Verfahrenswege ( für Abstimmungen etc.) im Rahmen des Prozesses festgelegt?
21.	Werden regelmäßige Positionsbestimmungen vorgenommen?

### *Strategische Allianzen in der Verwaltung schaffen*

Ob mit oder ohne Unterstützung der Verwaltungsleitung ist es für die Prozessverantwortlichen erforderlich, sich strategische Partner in der Verwaltung zu suchen, die sich durch Offenheit und Veränderungswillen auszeichnen und die inhaltlichen Ziele der Lokalen Agenda 21 unterstützen. Voraussetzungen für das Gelingen solcher Allianzen ist es, auch gegenüber den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern offen und kooperationsbereit zu bleiben. Darüber hinaus kann auch verwaltungsinterne Öffentlichkeitsarbeit für die Ziele und Anliegen der Lokalen Agenda 21 sinnvoll sein.

### *Strategische Allianzen auch außerhalb der Verwaltung schaffen*

In einigen Verwaltungen beklagten die Agenda-Beauftragten eine vergleichsweise isolierte Position und eine mangelnde Relevanz des Lokalen Agenda 21-Prozesses für Verwaltung und Rat. Vor allem unter diesen Voraussetzungen sind strategische Allianzen auch außerhalb der Verwaltung wichtig. Dies können Berater sein, die eine neutrale Position übernehmen und als Sprachrohr für die Lokale Agenda 21 eintreten, dies kann die Beteiligung an Diplom- und Forschungsarbeiten sein, deren Ergebnisse für die interne Diskussion genutzt werden, oder ebenso eine Unterstützung durch die Agenda-Büros auf Landesebene betreffen.

### *Strukturen zur Vermittlung zwischen Agenda-Gremien und Rat aufbauen*

In einer Reihe von Kommunen wurden die Prozessergebnisse der Lokalen Agenda 21 vom Rat nicht wahrgenommen. Umso wichtiger ist es, die Politik in den Prozess einzubeziehen, indem die Agenda-Gremien Möglichkeiten zur Präsentation ihrer Arbeitsergebnisse bzw. Anliegen vor dem Rat erhalten. Eine Variante, die sich in verschiedene Kommune bewährt hat, ist die Einrichtung eines Gremiums als organisatorische Schnittstelle zwischen dem Rat und den Agenda-Gremien. Die Aufgabe eines solchen Gremiums sollte, klar definiert, in der sachlichen Vorbereitung der Anträge aus den Agenda-Gremien für die Beschlussfassung liegen.

### *Projekte, übergeordnete Leitbilder und quantifizierte Ziele kombinieren*

Die Befragung hat gezeigt, dass konkrete Agenda-Projekte wichtig sind, um die Motivation der Beteiligten zu erhalten, dass aber gleichzeitig ab einem bestimmten Zeitpunkt auch die Entwicklung von übergeordneten Zielen und Leitbilder erforderlich ist, damit die Aktivitäten eine strategische Ausrichtung erhalten. Nach Möglichkeit sollten daher beide Ansätze in den Prozessen realisiert werden.

Eine wichtige Voraussetzung, um die strategische Ausrichtung einer Lokalen Agenda 21 zu fördern, ist die Fortschreibung quantifizierter Ziele sowie eine regelmäßige Umsetzungskontrolle der Maßnahmenplanung. Auf dieser Basis kann nicht nur eine bessere Projektssteuerung sichergestellt, sondern – die Veröffentlichung der Ziele, Zielerreichungsgrad und Umsetzungsstand vorausgesetzt – auch eine ef-

fektive Prozessbegleitung und –kontrolle durch die Öffentlichkeit ermöglicht werden.

#### *Raum und Strukturen für die verschiedenen Anliegen schaffen*

Die Anforderungen und Wünsche der Beteiligten in den Agenda-Prozessen werden immer ein breites Spektrum umfassen. Während beispielsweise für die Verwaltung die Schaffung von Strukturen und Verfahrenswegen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten wichtige Anliegen sind, erwarten die Akteure aus der Öffentlichkeit eher konkrete Projekte. Diesen verschiedenen Vorstellungen und Anliegen sollte durch verschiedene Organisationsstrukturen sowie Aktivitäten Raum gegeben werden, ohne dass sie sich gegenseitig blockieren. Damit besteht der Lokale Agenda 21-Prozess letztlich aus vielen verschiedenen Prozessen auf unterschiedlichen Handlungsebenen.

#### *Politik und Verwaltungsstrukturen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren*

Viele enttäuschte Erwartungen in Lokalen Agenda 21-Prozessen entstehen aus mangelnder Kenntnis der Politik- und Verwaltungsstrukturen bei den aktiven Personen aus der Öffentlichkeit. Vor allem zeitliche Verzögerungen oder Modifikationen bei der Umsetzung von Prozessergebnissen können zur Demotivierung führen. Gänzlich zu vermeiden sind solche Reibungsverluste im Prozessverlauf nicht. Allerdings kann die Demotivierung gemildert werden, indem die aktiven Personen im Prozess über die Entscheidungsabläufe in Verwaltung und Politik hinreichend aufgeklärt werden und sie als eine zu beachtende Rahmenbedingung bei ihren Aktivitäten berücksichtigen.

#### *Anwendung von Methoden des Projektmanagements*

Bei der Koordination dieser komplexen Prozessstrukturen wirken Methoden des Projektmanagements unterstützend. Zielklärungen, regelmäßige Statusbestimmung und Erfolgskontrollen, verbindliche Regelungen sowie die Anwendung von Moderationstechniken tragen zu einer effektiveren Prozessgestaltung bei. Ansatzpunkte sind nicht nur die eigene Fort- und Weiterbildung, sondern auch die Schulung weiterer zentraler Personen im Lokalen Agenda 21-Prozess.

#### *Regionalisierung der Lokalen Agenda 21*

Eine Möglichkeit, die Lokale Agenda 21 zu stärken, besteht in der Zusammenarbeit mit den benachbarten Städten und Gemeinden insbesondere zu den vorwiegend regional lösbar den Fragen. Dazu bedarf es zunächst der Überzeugung der Verwaltungsleitung. Um einen derartigen Prozess zu initiieren und durchzuführen, stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

- Verbündete in den Verwaltungen und – sofern vorhanden – in den Lokale Agenda 21-Prozessen der Nachbarkommunen suchen,
- Gemeinsame Thematisierung der regionalen Aufgaben einer nachhaltig-zukunftsfähigen Entwicklung,

- Ausarbeitung und Verabschiedung von Vereinbarungen über gemeinsame, interkommunale Zusammenarbeit sowie über die Aufgaben, Inhalte, Grundsätze und Ziele dieser Zusammenarbeit,
- Bildung neuer bzw. Nutzung bestehender Zweckverbände.

### **Zielgruppe: Kommunale Akteure – Verwaltung und Politik**

**Instrumentenmix für Nachhaltigkeit** Eine wesentliche Ausgangsfrage des Projektes betraf die Frage, welche Möglichkeiten zur Kombination der verschiedenen Instrumente es gibt, um Beiträge der Kommune zu einer nachhaltigen Entwicklung zu realisieren.

#### *Abstimmung der verschiedenen Aktivitäten*

Auf die Notwendigkeit der Koordination verschiedener Aktivitäten im Kontext der Nachhaltigkeitsthemen wurde bereits hingewiesen. Hier sind auch die verschiedenen Instrumente, die in der Verwaltung angewendet werden, zielgerichtet miteinander zu verbinden.

#### *Kombination der Instrumente an den Zielen ausrichten*

Eine allgemeingültige Empfehlung für eine geeignete Kombination von Instrumenten kann es jedoch nicht geben. Entscheidend ist es vielmehr, die kommunalspezifischen Rahmenbedingungen und den laufenden Lokalen Agenda 21-Prozess (s. Tabelle 6) zu analysieren.

Aufbauend auf einer solchen Analyse sind dann die vorrangigen Ziele zu bestimmen. Denkbar sind folgende Zielbereiche:

- Bewusstsein der lokalen Öffentlichkeit stärken
- Bürgerbeteiligung fördern
- Verstärkt ausgewählte Interessens- und Bevölkerungsgruppen einbinden
- Ausgewählte inhaltliche Aspekte stärken
- Übergeordnete Leitbildebene und Zielorientierung des Prozesses stärken
- Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Verwaltung verbessern
- Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung verbessern
- Zusammenarbeit zwischen Agenda-Gremien und Politik verbessern

**Tabelle 7: Ziele, Instrumente und Methoden zur Förderung einzelner Ziele der Lokalen Agenda 21**

Ziele	Instrumente mit Potenzialen zur Zielerreichung	Ergänzende Methoden/ Maßnahmen
Bewusstsein der lokalen Öffentlichkeit stärken	Indikatorenbasierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Bürgerbeteiligung fördern	Bauleitplanung, Flächennutzungsplanung Stadtentwicklungsplanung Dorferneuerung	Projektmanagement/ Projekt-Design; Kopplung an übergeordnete Diskussion über das Leitbild der Nachhaltigkeit
Ausgewählte Interessens- und Bevölkerungsgruppen stärker einbinden	<i>kein spezifisches Instrument</i>	Gezielte Ansprache zur Beteiligung, Einbindung über Projekte, strategische externe Allianzen bilden, Kopplung an übergeordnete Nachhaltigkeitsdiskussion
Strategische Ebene und Zielorientierung des Prozesses stärken	Leitbilddiskussionen im Rahmen der Lokalen Agenda 21, Verwaltungsreform, Stadtentwicklungsplanung, Indikatoren	Projektmanagement/ Projekt-Design
Ausgewählte inhaltliche Aspekte stärken	Leitbilddiskussionen Indikatoren	Projekte
Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Verwaltung verbessern	Öko-Audit Verwaltungsreform Lokale Agenda 21	Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeit“ einrichten, strategische Allianzen bilden (intern/ extern)
Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung verbessern	Verwaltungsreform Lokale Agenda 21	Klausurtagungen, Methodenkompetenzen in Politik und Verwaltung verbessern
Zusammenarbeit zwischen Agenda-Gremien und Politik verbessern	Lokale Agenda 21	Strategische Allianzen zu einzelnen Ratsmitgliedern, Klausurtagungen, Methodenkompetenzen bei allen Beteiligten verbessern, organisatorische Schnittstellen zwischen den Agenda-Gremien und der Politik schaffen

Die Erfüllung aller Anforderungen gleichzeitig wäre dabei kaum zu realisieren. Daher sind Schwerpunkte zu setzen und Verbesserungspotenziale auszuloten, indem die spezifischen Ausgangsbedingungen in den Kommunen beachtet werden. So sollten konkrete Konfliktlagen zunächst ausgespart werden. Wenn beispielsweise das Ziel die Stärkung der Bürgerbeteiligung und die Verbesserung des Klimas zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit bzw. Öffentlichkeit und Politik ist, sollte zunächst das Diskussionsklima in der Kommune reflektiert werden. Trägt es prinzipielle Auseinandersetzung? Dort, wo Probleme in der örtlichen Streitkultur bestehen, sind breit angelegte Beteiligungsprozesse wenig erfolgsversprechend. Hier empfiehlt es sich, eher mit kleinere Projekten zu beginnen und langsame Lernprozesse bei den Beteiligten in Gang zu setzen. Werden solche Projekte als erfolgreich abgespeichert, können weitere Aktivitäten folgen.

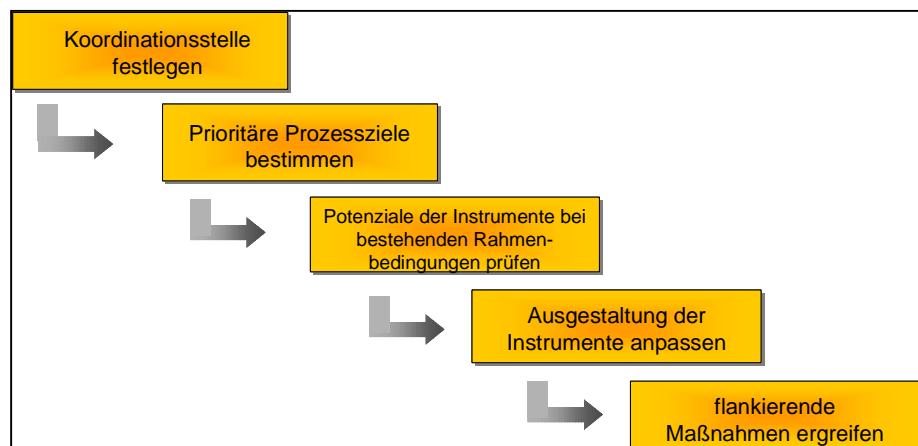


Abbildung 5: *Vorgehen bei der Abstimmung der Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen*

Eine Zuordnung einzelner Instrumente zu bestimmten Zielen ist daher nur möglich, wenn sichergestellt ist, dass sie in geeigneter Weise ausgestaltet werden und der politische sowie verwaltungsinterne Willen gegeben ist, sie zur Unterstützung von Nachhaltigkeitszielen einzusetzen. Dann können die Instrumente als Rahmen genutzt werden, um die gewünschten Ziele zu vermitteln und umzusetzen. Ergänzend sind geeignete Methoden und flankierende Maßnahmen erforderlich (s. Tabelle 7 und Abbildung 5).

#### *Erwartungen auf realistischem Niveau einzupendeln*

Ein wesentlicher Hemmfaktor für alle Beteiligten in Lokalen Agenda 21-Prozessen sind allzu hohe Erwartungen an die Veränderungswirkungen des Instrumentes. Hier gilt es, die Erwartungen auf einem realistischen Niveau einzupendeln und die Langfristigkeit des Prozesses bzw. die Stetigkeit der Umsetzung zu betonen, um Enttäuschungen und Demotivierungen zu vermeiden. Keines der untersuchten Instrumente ist in der Lage, bestehende Gegebenheiten grundlegend zu ändern. Doch sie können Veränderungen anstoßen, die dann sowohl Zeit als auch Durchhaltevermögen erfordern.

## 7 Anhang

### 7.1 Weitere Instrumente

Im Folgenden werden diejenigen Instrumente kurz beschrieben, die in der Phase der Literaturoauswertung betrachtet wurden, im weiteren Projektverlauf aber nicht vertieft untersucht wurden.

#### 7.1.1 Bebauungspläne

##### Grundlagen

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die kleinräumige städtebauliche Ordnung (§ 8 Abs. 1 BauGB). **Aufgaben**

Eine Darstellung der Herkunft und Entwicklung der Bebauungsplanung als Teil der Bauleitplanung findet sich in Kapitel 4.2.1, Abschnitt **Herkunft** „Herkunft“.

##### Ziele

Eine Darstellung der grundsätzlichen Zielsetzungen der Bebauungsplanung als Teil der Bauleitplanung findet sich in Kapitel 4.2.1 unter **Zielsetzung(en)** Abschnitt „Zielsetzung(en)“.

Der Bebauungsplan zielt operativ auf die Umsetzung der Planung (verbindliche Bauleitplanung); im Falle einer nachfragebezogenen **Zielebene** Planung (bspw. vorhabensbezogener Bebauungsplan) ist dies gesichert, im Falle einer Angebotsplanung nicht.

Die Bebauungsplanung hat entsprechend ihrer Aufgabe und ihrer Zielebene einen umfassenden Zielkontext, der bspw.

**Zielkontext  
(thematische Ausrichtung)**

- Umnutzungs- und Erneuerungsmaßnahmen im Bestand,
- Festsetzung der städtebaulichen Ordnung,
- Festsetzung von verschiedenen Baugebieten (Nutzungstypen),
- Hinweise auf Umweltsanierungserfordernisse im Zusammenhang mit der Bebauung und Nutzung von Grundstücken,
- Ausgleichserfordernisse bei Eingriffen in Natur und Landschaft durch die Bebauung und Nutzung,
- u.a.

umfasst.

Der Planungsbereich der Bebauungsplanung umfasst zumeist kleinräumige Teilbereiche des Gemeindegebiets; in bestimmten Fällen **Räumlicher Bezug** sind auch räumlich getrennte Teilbereiche eines Bebauungsplanes möglich (Eingriff- und Ausgleichsregelung).

Nach Erlangung der Rechtskraft ist der Bebauungsplan mit Ausnahme seiner Änderung oder Aufhebung zeitlich unbegrenzt gültig.

**Zeitlicher Bezug /  
Geltungsdauer**

### Vorgehen / Ablauf

<b>Verfahrensträger</b>	Verfahrensträger der Flächennutzungsplanung sind die Gemeinden, die den Plan beschließen. Der Plan muss von der Bezirksregierung genehmigt werden, sofern er nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt oder parallel oder vor dem Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt wird. Die Genehmigungsbehörde überprüft die Konformität des Planes mit den Zielen der Raumordnung. Erarbeitet wird der Plan i.d.R. durch die Verwaltung, ggf. unter Hinzuziehung externer Planungsbüros.
<b>Verfahrensbeteiligte</b>	Die Regelungen des Baugesetzbuchs zu Verfahrensbeteiligten an der Bebauungsplanung sind analog zu denen an der Flächennutzungsplanung (s. Kapitel 4.2.1, Abschnitt „Verfahrensbeteiligte“).
<b>Ablaufschritte (Prozessstrukturen)</b>	Die Bebauungsplanung erfolgt in einem mehrstufigen Planungsprozess analog zur Flächennutzungsplanung (s. Kapitel 4.2.1, Abschnitt „Ablaufschritte“).
<b>Verfahrensgrundsätze</b>	Für die Aufstellung von Bebauungsplänen gelten, neben den auch für die Flächennutzungsplanung relevanten Grundsätzen (s. Kapitel 4.2.1, Abschnitt „Verfahrensgrundsätze“), folgende zusätzliche Verfahrensgrundsätze: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan</li> <li>• in bestimmten Fällen UVP gem. § 3 UVPG und Anlage zu § 3 UVPG; verfahrensintegrierte UVP</li> <li>• rechtliche Überprüfung auf dem Klageweg und Normenkontrollverfahren</li> <li>• bei bestimmten Bebauungsplanverfahren (paralleler Bebauungsplan, vorzeitiger Bebauungsplan) Genehmigungserfordernis durch die Aufsichtsbehörde</li> </ul>
<b>Verfahrensspielräume (Formalisierungsgrad)</b>	Aufgrund der Rechtsgrundlage und der langjährigen Rechtssprechung weist die Bauleitplanung einen hohen Grad der Formalisierung auf, der gleichwohl in einzelnen Punkten eine offene, flexible Handhabung erlaubt (bspw. Art und Intensität der Bürgerbeteiligung, Erläuterung der Planungsfolgen, u.a.m.).
<b>Verbindlichkeit (Bindungswirkung)</b>	Der Bebauungsplan gilt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben als Satzung und Ortsgesetz für jedermann.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

<b>Querbezüge zu förmlichen Planwerken</b>	Querbezüge zu förmlichen Instrumenten ergeben sich durch horizontale und vertikale Integration: bspw. Entwicklung des Bebauungsplanes aus dem Flächennutzungsplan, Anpassung an die Ziele der Raumplanung, Abstimmung mit den Planungen in den Nachbargemeinden, Übernahmen und Kennzeichnungen aus Fachplanungen (bspw. Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Lärminderungspläne), Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Berücksichtigung derser Planungen. In bestimmten Fällen ist gem. § 3 UVPG und Anlage zu § 3 UVPG die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben.
--	---

Die Ergebnisse von der Gemeinde beschlossener sonstiger städtebaulicher Planungen sollen bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen berücksichtigt werden. Dazu zählen – soweit von der Gemeinde beschlossen – bspw. Stadt(teil)entwicklungskonzepte, städtebauliche Rahmenplanung, Stadtökologische Fachbeiträge, Umweltqualitätszielkonzepte u.ä.

**Querbezüge zu frei  
willigen Instrumenten**

Die Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen gehört zu den Pflichtaufgaben der Gemeinde und hat entsprechenden Niederschlag in den Verwaltungszuständigkeitsregelungen gefunden.

**Veränderung der  
Aufbauorganisation**

### **Anstöße zu Veränderungsprozessen**

In einigen Gemeinden hat es in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Diskussion um die Verbesserung der Bürgerteilhabe an kommunalen Entscheidungen Bemühungen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung gegeben.

**Veränderung der Zusammenarbeit (Beteiligungsmodus)**

Hier wird bspw. versucht, durch intensive Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Gestaltung von Form und Inhalt der Verfahren Bürgergruppen anzusprechen, die sich an traditionell organisierten Verfahren nicht beteiligen (wollen oder können), bspw. durch moderierte Sitzungen, zielgruppenorientierte Ansprache, u.ä.; die Nutzung von IuK-Techniken im Zusammenhang mit der Bebauungsplanung befindet sich aufgrund der Bindungswirkung dieses Instrumentes derzeit noch in der Erprobungsphase.

**Weiterbildung /  
Qualifizierung**

### **Bewertung**

In den letzten zehn Jahren ist in vielen Städten und Gemeinden einerseits eine verstärkte Öffnung des Instruments Bebauungsplanung für ökologische Inhalte und Zielsetzungen erkennbar, teilweise erfolgt die Verknüpfung von Bebauungsplanverfahren mit der freiwilligen kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung; andererseits sind vielerorts Ansätze zur intensiven Ausgestaltung der Teilhabe von Bürgern im Planverfahren entwickelt und erprobt worden.

**Erfahrungen /  
Fortentwicklungsbedarf**

Da die Bebauungsplanung als Satzung und Ortsgesetz eigentumsbeschränkende Wirkungen und eine hohe Verbindlichkeit aufweist, ist sie durch Gesetze, Verordnungen und umfangreiche Rechtssprechung ein stark formalisiertes Planungsinstrument. Es zielt auf die konkrete Umsetzung von kleinräumigen Planungsvorhaben.

**Eignung für  
vertiefte Analyse**

Eine Nutzung dieses Instrumentes im Sinne der Lokalen Agenda 21 ist etwa in kleinen Gemeinden als strategisch strukturierte Zukunfts-Angebotsplanung vorstellbar; auch sind verschiedentlich intensive Beteiligungsformen von Bürgern an der Planung erprobt worden.

Insofern empfiehlt es sich, anhand konkreter Beispiele bei kleineren Gemeinden zu untersuchen, ob und in welchem Umfang diese Potenziale tatsächlich genutzt und welche Ergebnisse dabei erzielt werden.

## 7.1.2 Umwelt(grundlagen)pläne

### Grundlagen

**Aufgabe** Zusammenführung der verschiedenen Umweltschutzplanungen (bspw. Landschaftsplanung, wasserwirtschaftliche Planung, Luftreinhalteplanung, Lärminderungsplanung, Bodenschutzplanung, Abfallwirtschafts- und Abwasserbeseitigungspläne, forstliche Rahmenpläne u.a.) zu einer eigenständigen, integrierten Umweltgesamtplanung.

Verbesserung der Beurteilungsgrundlagen für Auswirkungen von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf die Umwelt und den Menschen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen und zur Verbesserung des Zustandes der Umwelt.

Neuregelung des Verhältnisses von Umweltgesamtplanung zu den Umweltfachplanungen sowie zur räumlichen Gesamtplanung (Planungsrecht).

**Herkunft** Bereits in den 80er Jahren wurden aus der Kritik am System der raumbezogenen Umweltfachplanungen in seiner Gesamtheit („lückenhaft, inhomogen, inkonsistent“) verschiedene Denkmodelle zu einer eigenständigen ‚integrierten Umweltschutzplanung‘ entwickelt. Anfang der 90er Jahre wurden daraus im Wesentlichen drei grundlehrend verschiedene Ansätze weiter verfolgt und ausdifferenziert:

- die verbesserte Binnenkoordination der Umweltfachplanungen (Mengel et. al., 2000)
- die Umweltleitplanung des UGB-AT
- die Weiterentwicklung der Landschaftsplanung

Während die Ansätze ‚Binnenkoordination Umweltfachplanungen‘ und ‚Umweltleitplanung‘ tendenziell komplementär wirken können, wird die Weiterentwicklung der Landschaftsplanung vor allem aus Praktikabilitätsgründen als weniger geeignet angesehen, die notwendigen Koordinierungsfunktionen zu übernehmen.

Besonderes Interesse hat der Vorschlag zu einer 3-stufigen medienübergreifenden *Umweltleitplanung* gefunden, wie er 1990 im sog. Professorenentwurf zum Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil (UGB-AT) im Auftrag des BMU entwickelt worden ist.

Auf dieser Grundlage hat eine unabhängige Sachverständigenkommission in Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens 1997 einen Entwurf zum Umweltgesetzbuch vorgelegt (UGB-KomE); in diesem Entwurf findet sich die Fortentwicklung der Umweltgesamtplanung unter dem neuen Stichwort *Umweltgrundlagenplanung* (UGP).

Der Referenten-Entwurf zum UGB-AT befindet sich seit Anfang der Legislaturperiode in der Ressortabstimmung, verzögert sich aber voraussichtlich, weil aufgrund konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen eine Verfassungsänderung für erforderlich gehalten wird.

## Ziele

Nach Auffassung der Autoren des UGB-KomE ist die Umweltgrundlagenplanung ein Instrument, „das geeignet ist, wirkungsvoller als **Zielsetzungen** nach bisherigem Recht die wesentlichen Umweltbelange zum Bestandteil der allgemeinen Raumordnungspläne zu machen und bei realen Entscheidungen den Zielsetzungen zum Schutz der Umwelt ein stärkeres Gewicht zu verleihen.“ (Bülling, 1999)

Im Unterschied zur früher konzipierten ‚Umweltleitplanung‘ als eigenständige Umweltgesamtplanung akzentuiert die Umweltgrundlagenplanung nunmehr die Harmonisierung und Koordination der Umweltfachplanungen sowie die verbesserte Integration in die gesamtstädtische Planung. Bestehende Umweltfachplanungen bleiben damit erhalten; ihre Aussagen werden in die Umweltgrundlagenplanung übernommen.

Umweltgrundlagenplanung ist insofern kein neuer Planungstyp, sondern Bestandteil der Landes- und Regionalplanung sowie der Bau- und Leitplanung und zwar im Sinne einer obligatorischen Vorstufe zur gesamtstädtischen Planung.

Umweltgrundlagenplanung auf den verschiedenen Ebenen der gesamtstädtischen Planung zielt mehr auf die strategische Ebene (vgl. **Zielebene** dazu die näheren Ausführungen unter Kapitel 4.2.1 SUP, Kapitel 4.4.1 *Kommunale Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren* sowie Kapitel 7.1.6 *Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte*).

Das Instrument unterstützt und qualifiziert die gesamtstädtische Planung der Gemeinde (Flächennutzungsplanung, Entwicklungsplanung), indem hier die Belange des Umweltschutzes im Zusammenhang dargestellt und untereinander bewertet werden. **Zielkontext**

Eine Verknüpfung der kommunalen Umweltgrundlagenpläne mit Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen findet vor allem auf der Ebene regionaler Umweltgrundlagenpläne statt (§ 72 UGB-KomE). Umweltfachpläne und deren spezifische Umweltstandards werden in die Umweltgrundlagenplanung einbezogen. Vorhandene und anzustrebende Qualitätszustände für einzelne Umweltmedien können einander gegenübergestellt werden; auch zeitlich gestaffelte Umweltqualitätsziele können formuliert werden. **Räumlicher Bezug**

Gesamtes Gemeindegebiet: Bei Bezugnahme auf die Flächennutzungsplanung

Teilregionen: Bei gemeinsamer Flächennutzungsplanung benachbarter Gemeinden (Abgrenzung zur regionalen Umweltgrundlagenplanung noch unscharf)

Geltungsdauer der räumlichen Gesamtpläne

Die Aktualisierungserfordernisse für bestimmte Teile der Umweltgrundlagenplanung, die sich aus der Rechtssprechung des BVerwG über den Aktualitätsgrad von Umweltdaten für die Bauleitplanung ergeben, sind noch zu konkretisieren. **Zeitlicher Bezug**

### Vorgehen / Ablauf

<b>Verfahrensträger</b>	Umweltgrundlagenplanung auf kommunaler Ebene obliegt den Trägern der Bauleitplanung (fachlich sinnvollerweise bei den Umweltämtern o.ä.).  Liege die Zuständigkeit für die UGP bei den Planungsämtern, wären eine möglicherweise planungszielkonforme UGP sowie eine Stärkung der Planungsämter gegenüber den Umweltämtern zu erwarten.
<b>Verfahrensbeteiligte</b>	Da es sich nicht um einen eigenständigen Plantyp handelt, sondern um einen Fachgrundlagenplan für die Bauleitplanung, gelten deren Verfahrensvorschriften für die Beteiligung der TÖB und der Öffentlichkeit.
<b>Ablaufschritte</b>	Das Verfahren der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung der Umweltgrundlagenpläne richtet sich nach den für die Flächennutzungsplanung geltenden Vorschriften. Die Öffentlichkeit soll beteiligt werden.
<b>Verfahrensgrundsätze</b>	Aufstellung der örtlichen Umweltgrundlagenpläne vor oder im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen.
<b>Verfahrensspielräume</b>	Die Umweltgrundlagenpläne sind der Entwicklung laufend anzupassen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Übernahme der Aussagen und Festsetzungen aus raumbedeutsamen Umweltfachplänen in die Umweltgrundlagenplanung</li> <li>• keine Vorab-Abwägung mit anderen konkurrierenden Belangen</li> <li>• Formulierung weitergehender Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele</li> </ul>
<b>Verbindlichkeit</b>	Die Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen sollen – <i>soweit möglich – unter Abwägung</i> mit anderen planungserheblichen Belangen als Darstellungen oder Festsetzungen der Bauleitplanung umgesetzt werden.  Soweit die Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen nicht in Flächennutzungspläne umgesetzt werden, sind sie als Belange des Umweltschutzes bei allen Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.  Begründungspflicht bei Nicht-Umsetzung und Darstellung von Vermeidungsmöglichkeiten.
<b>Querbezüge zu anderen Instrumenten</b>	
<b>Querbezüge zu förmlichen Planwerken</b>	Auf kommunaler Ebene zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächennutzungsplan</li> <li>• raumbedeutsamen Umweltfachplanungen</li> <li>• indirekt: zu sonstigen raumbedeutsamen Fachplanungen</li> </ul> Möglicherweise Überschneidungen mit dem Instrument SUP und Plan-UVP (vgl. dazu Kapitel 4.2.1).

### Anbindungsmöglichkeiten an

- Umweltqualitätszielkonzepte und Nachhaltigkeitsindikatorenkonzepte
- Stadtentwicklungskonzepte
- Naturhaushaltswirtschaftskonzepte
- UVP und SUP

**Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten**

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

nicht erkennbar

**Veränderung der Aufbauorganisation**

Es gelten die für die Bauleitplanung maßgeblichen Vorschriften.

(auch für Zuständigkeiten, Verfahrensbeteiligung, Handhabung von Verfahrensabläufen; vgl. Einführungserlasse der Länder zum BauGB)

**Veränderung der Zusammenarbeit**

Erweiterung und Stabilisierung der Kompetenzen der Umweltämter (Umweltinformationssysteme, Umweltbewertungssysteme, Umweltqualitätszielkonzepte)

**Weiterbildung / Qualifizierung**

Bei Verlagerung der Zuständigkeiten in die Planungsämter: Kenntnis- und Kompetenzzuwachs ebendort.

### Bewertung

Mittlerweile haben verschiedene Kommunen, ihrem konkreten Bedarf an einem konkreten raumbezogenen, umweltplanerischen Orientierungsrahmen folgend, Umweltpläne im Vorlauf zu oder parallel zur Flächennutzungsplan-Neuaufstellung erarbeitet (bspw. Münster, Neuss, Herne, Hürth, Alsdorf, Sankt Augustin, Heidelberg; weitere Kommunen haben ähnliches in Vorbereitung).

**Erfahrungen / Fortentwicklungsbedarf**

Das Gesetzgebungsverfahren zum UGB-AT, das die rechtliche Basis für die Umweltgrundlagenpläne schaffen soll, ist derzeit noch nicht abgeschlossen (Verfassungsänderung erforderlich). Insofern bleibt eine Vielzahl von Fragen zur konkreten inhaltlichen und verfahrensbezogenen Ausgestaltung der Grundlagenplanung derzeit noch offen.

Die bisher erkennbaren Konturen lassen – im Unterschied zum früheren Ansatz der ‚Umweltleitplanung‘ – weder ein eigenständiges strategisches Planwerk („Leitplan“) neben der Bauleitplanung erwarten, noch ist ein sich durch besondere Beteiligungsmodalitäten qualifizierender Erarbeitungsprozess vorgesehen. Der Umweltgrundlagenplan stellt i.W. ein Integrationsinstrument für die bestehenden Umweltfachpläne mit dienstleistender Funktion für die Bauleitplanung dar.

Insofern wird das Potenzial der kommunalen Umweltgrundlagenplanung als zukunftsfähiges Steuerungsinstrument in Verbindung mit Lokale Agenda 21 – Prozessen als eher begrenzt angesehen.

**Eignung für vertiefte Analyse**

Eine eigenständige vertiefte Analyse der Umweltgrundlagenplanung im weiteren Verlauf des Projektes wird nicht empfohlen; wiewohl eine verknüpfende Betrachtung mit den Steuerungsinstrumenten ‚Flächennutzungsplan‘ und ‚Plan-UVP und SUP‘ sinnvoll erscheint; dies zeigt auch die bisherige (antizipierende) Handhabung in verschiedenen Kommunen.

### 7.1.3 Umweltverträglichkeitsprüfung – UVP

#### Grundlagen

**Aufgabe** Die Darstellung der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt hier zunächst auf der Grundlage des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Pflicht-UVP); daneben existiert in einer Vielzahl von Kommunen die sog. „freiwillige oder kommunale UVP“, die als Selbstbindung von Rat bzw. Verwaltung bei kommunalen Planungen (insb. Bebauungspläne) zur Anwendung kommt.

Die Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht in der frühzeitigen und umfassenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen von bestimmten Vorhaben auf die Umwelt. Die Grundsätze und der Prüfmodus werden in einer Verwaltungsvorschrift (UVPVwV) konkretisiert.

Hierbei wird die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben gem. Anlage zu § 3 UVPG gefordert.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Verfahren dienen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf

- 1) Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen,
- 2) Kultur und sonstige Sachgüter. (§ 2 Abs. 1 UVPG)

**Herkunft** Nach der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung 1970 in den USA scheiterte 1973 zunächst der Versuch, in der Bundesrepublik die gesetzlichen Grundlagen für ein vergleichbares Instrument zu verabschieden. Allerdings wurden in den folgenden Jahren die Umweltauswirkungen insbesondere von konfliktbeladenen Großvorhaben nicht nur sektoral, sondern medienübergreifend in einer Art freiwilliger Umweltverträglichkeitsprüfung geprüft. 1975 wurden zwei Regelungen verabschiedet, die für öffentliche Maßnahmen des Bundes die Prüfung der Umweltverträglichkeit gewährleisten sollte (BMI, 1975; BMV, 1975). Diese Grundsätze haben allerdings in der Praxis keine große Bedeutung erlangt.

Wachsendes Umweltbewusstsein in den 80er Jahren, das große Interesse vieler Städte und Gemeinden und die 1985 von der EG verabschiedete „Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ (85/337/EWG) stießen die Diskussion wieder an; 1990 wurde das „Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)“ zur Umsetzung der EG-Richtlinie in nationales Recht verabschiedet und in den folgenden Jahren mehrfach geändert (insbesondere im Zusammenhang mit der Verabsiedlung von Gesetzen zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren). (Bunge, 1988 ff.)

Während das US-amerikanische Vorbild den Begriff des „Environmental Impact Assessment“ verwendet (wörtlich etwa: „Einschätzung der Umweltauswirkungen“ – Umweltfolgenabschätzung), hat sich im deutschen Sprachraum der Begriff „Umweltverträglichkeitsprüfung“

eingebürgert, der Inhalte und Ziele des Instruments nur ungenau beschreibt; mit dem Verfahren wird tatsächlich nicht die Verträglichkeit eines Vorhabens mit der Umwelt geprüft und festgestellt, sondern lediglich seine Auswirkungen auf die Umwelt.

## Ziele

Zweck des UVP-Verfahrens ist es, die Entscheidung über ein Vorhaben durch die systematische, umfassende und formalisierte Untersuchung der zu erwartenden Umweltauswirkungen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen, an der neben dem Träger des Verfahrens und der Entscheidungsbehörde vor allem die Öffentlichkeit und andere möglicherweise betroffene Behörden beteiligt sind. Dabei werden in vielen Fällen nicht allein die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen für ein konkretes und genau bestimmtes Vorhaben geprüft, sondern auch verschiedene Handlungsalternativen. Die Überprüfung von Vorhabensalternativen ist zwar nicht Bestandteil des gesetzlich geregelten Verfahrens, wird aber als eines der wichtigsten Elemente der Umweltverträglichkeitsprüfung angesehen (Bunge, 1988 ff.).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung zielt auf die Überprüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Vorhaben gem. Anlage zu § 3 UVPG (unter jeweils bestimmten Bedingungen bspw. Industrieanlagen, kerntechnische Anlagen, landwirtschaftliche Mastbetriebe ab einer bestimmten Größe, Abfallbehandlungsanlagen, Abfall- und Abwasserentsorgungsanlagen, Bundesfernstraßen, Eisenbahnanlagen und andere Verkehrsanlagen, Feriendorfer und Hotelkomplexe, großflächige Einkaufszentren u.a.; z.T. finden sich weitere UVP-pflichtige Vorhaben in den UVP-Gesetzen der Länder).

In der Umweltverträglichkeitsprüfung werden die bau-, anlage-, betriebs- oder nutzungsbezogenen *Umweltauswirkungen* eines Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, Kultur und sonstige Sachgüter geprüft (§ 2 Abs. 1 UVPG).

Räumlich beschränkt sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf den vorhabensbezogenen Wirkraum, der je nach Wirkfaktoren des Vorhabens und nach Schutzgut unterschiedlich abgegrenzt wird.

Die Prüfung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens erfolgt im Hinblick auf die Erstellung, den Betrieb und den Abbruch bzw. Abbau; im Genehmigungsverfahren, dem die Umweltverträglichkeitsprüfung zugeordnet ist, können nach Maßgabe der jeweiligen gesetzlichen Grundlage Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung oder Kompensation der Auswirkungen im Zusammenhang mit der Erstellung, dem Betrieb oder dem Abbruch bzw. Abbau des Vorhabens festgelegt werden.

**Zielsetzungen**

**Zielebene**

**Zielkontext**

**Räumlicher Bezug**

**Zeitlicher Bezug**

### Vorgehen / Ablauf

- Verfahrensträger** Die Federführung für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung hat gem. § 5 UVPG die für die Prüfung der Zulässigkeit des Vorhabens zuständige Genehmigungsbehörde.
- Verfahrensbeteiligte** An der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung wirken fallbezogen eine Reihe von Beteiligten mit:
- Träger des Vorhabens, ggf. von diesem beauftragte Sachverständige, Gutachter u.ä. im Scoping-Prozess,
  - Öffentlichkeit,
  - andere Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt werden,
  - grenzüberschreitende Behördenbeteiligung (Unterrichtung und Konsultation) nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit.
- Ablaufschritte** Die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt auf Grundlage des UVPG in den folgenden Arbeitsschritten:
- Unterrichtung der zuständigen Behörde durch den Träger des Vorhabens über das beabsichtigte Vorhaben*
- Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (Scoping)*
- Erörterung und Festlegung des Untersuchungsrahmens (Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung: Scoping) zwischen dem Träger des Vorhabens und der zuständigen Behörde sowie ggf. unter Hinzuziehung anderer Behörden, Sachverständiger und Dritter entsprechend des Planungsstandes und auf der Grundlage geeigneter, vom Träger des Vorhabens vorgelegter Unterlagen.
- Erstellung der Unterlagen des Trägers des Vorhabens (Umweltverträglichkeitsstudie)*
- Beteiligung anderer Behörden im Stellungnahmeverfahren sowie ggf. grenzüberschreitende Behördenbeteiligung nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit*
- Einbeziehung der Öffentlichkeit*
- Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen* Erarbeitung einer zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen durch die zuständige Behörde auf der Grundlage der Unterlagen des Vorhabensträgers, der behördlichen Stellungnahmen sowie der Äußerungen der Öffentlichkeit und unter Einbeziehung der Ergebnisse eigener Ermittlungen.
- Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung*
- Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung Berücksichtigung der Bewertung bei der Entscheidung über Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge; dabei ggf. Festlegung von Minderungs- und Kompensationsmaßnahmen

Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung sind verschiedene Anforderungen an die Durchführung des Verfahrens zu beachten:

#### Verfahrensgrundsätze

- frühzeitige und umfassende Prüfung
- frühzeitige Berücksichtigung der Ergebnisse bei Zulässigkeitsentscheidungen
- UVP ist *unselbständiger* Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren
- Einbeziehung und Anhörung der Öffentlichkeit

Prüfgrundsätze, Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsgrundsätze sind in der UVPVwV vorhabenbezogen konkretisiert.

Bei Vorhaben, die gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 i.V. mit § 3 und Anlage zu § 3 über Bebauungspläne zugelassen werden (Einkaufszentren, Feierländer, Hotelkomplexe, Industriezonen, ...), finden sich bezüglich der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse Auslegungsspielräume im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung.

#### Verfahrensspielräume

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist unselbständiger Bestandteil von Verwaltungsverfahren, mit denen die Zulässigkeit von Vorhaben geprüft wird; die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung sind bei der Entscheidung nach Maßgabe der geltenden Gesetze in Form von Auflagen, Ausgleichsverpflichtungen zu berücksichtigen. Insofern entfaltet die Umweltverträglichkeitsprüfung mittelbare Verbindlichkeit; in bestimmten Verfahren (Bauleitplanverfahren) unterliegen die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung dem Abwägungsvorbehalt (entfalten jedoch nicht selten faktische Wirksamkeit im politischen Prozess).

#### Verbindlichkeit

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

Die UVP ist in unterschiedliche Verwaltungsverfahren integriert, die ihrerseits z.T. mit förmlichen Planwerken (bspw. Flächennutzungsplänen, abfallwirtschaftlichen Plänen, Bewirtschaftungsplänen o.ä.) verbunden sein können.

#### Querbezüge zu förmlichen Planwerken

*Umweltindikatoren und -ziele:* Im Hinblick auf die Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens auf Schutzgüter, für die in der UVPVwV oder den einschlägigen Fachgesetzen keine Regelungen enthalten sind, können auch die in ggf. vorhandenen und beschlossenen Umweltziel- oder Indikatorensets festgelegten Prioritäten bzw. Bewertungskriterien hinzugezogen werden (bspw. Klimaschutz).

#### Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten

*Lokale Agenda 21:* Die öffentliche Auslegung der Unterlagen (Umweltverträglichkeitsstudie – UVS) und die Einbeziehung der Öffentlichkeit bietet die Möglichkeit, den Nutzen bzw. die Auswirkungen von Vorhaben im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie öffentlich zu thematisieren.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

- Veränderung der Aufbauorganisation** In einigen, vor allem größeren Kommunen, wurden kommunale UVP-Dienststellen eingerichtet oder UVP-Beauftragte in den Umweltämtern bestimmt.
- Veränderung der Zusammenarbeit** Die Zusammenarbeit der Beteiligten im UVP-Verfahren ist in §§ 5, 7, 8 und 9 UVPG geregelt und wird in der UVPVwV weitergehend konkretisiert (Erörterung des Untersuchungsrahmens (Scoping), Stellungnahmeverfahren bei anderen Behörden, grenzüberschreitende Unterrichtung und Konsultation, Anhörungsverfahren); die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit ist innerhalb dieses Rahmens freigestellt und kann durch die für das Vorhaben zuständige Behörde und den Träger des Vorhabens ausgestaltet werden (bspw. hinsichtlich der Form und Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung, Offenlegung von Angaben zum Vorhaben).
- Weiterbildung / Qualifizierung** Über die fachliche Qualifizierung der Beteiligten hinaus, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen, bietet das förmliche Verfahren keinen Anlass zur Weiterbildung. Die Einführung der freiwilligen, kommunalen UVP wurde in einigen Kommunen mit der Entwicklung und Umsetzung neuer Arbeitsformen unterstützt und begleitet (UVP-Arbeitsgruppen, Einführung von Umweltinformationssystemen, Verfahrensregelungen u.ä.).

### Bewertung

- Erfahrungen / Fortentwicklungsbedarf** Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung handelt es sich um ein ausgereiftes und auf gesetzlicher Grundlage geregeltes Verwaltungsverfahren zur Abschätzung der Umweltauswirkungen bestimmter Vorhaben. Ansätze zu einer grundlegenden Veränderung dieses Instrumentes sind derzeit nicht absehbar.
- Eignung für vertiefte Analyse** Ansätze finden sich allenfalls im Zusammenhang mit der Diskussion um die Beschleunigung und den Abbau von Verwaltungsverfahren. In der Fachdiskussion wird demgegenüber erörtert, ob und in welcher Form Vorsorgegrundsätze in das UVP-Verfahren integriert werden können.
- Materiell verdeutlichen die Prüfergebnisse den *ökologischen* Stellenwert eines Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung einer Stadt (Zusatzbelastung, Entlastung, Nutzung von knappen Ressourcen, Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichspotenziale).
- Verfahrensbezogen bietet die vorhabensbezogene Pflicht-UVP wenig geeignete Anknüpfungspunkte für den Lokale Agenda 21-Prozess, auch wenn gewisse Potenziale vorstellbar sind (bspw. bei kommunalen Entscheidungen mit Abwägungserfordernissen, Hinzuziehung von Dritten zur Erörterung des Untersuchungsrahmens, Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung).
- Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, das Instrument Vorhabens-UVP *nicht* für die vertiefte Analyse im Rahmen dieses Verfahrens heranzuziehen.

## 7.1.4 Kommunales Umweltmanagement

### Grundlagen

Umweltmanagement umfasst diejenigen Aspekte des Managements, die eine umweltorientierte Politik der Organisation bestimmen, implementieren sowie der Umsetzungskontrolle dienen. Im Umweltmanagementsystem werden die Organisationsstruktur, die Zuständigkeiten, Verhaltensweisen, Verfahren, Abläufe und Mittel für die Festlegung und Durchführung der Umweltpolitik festgelegt (BMU/UBA, 2000). **Begriffsklärung**

Der Begriff des *Kommunalen* Umweltmanagements ist noch nicht abschließend definiert. Vor allem ist noch nicht geklärt, welche Instrumente und Entscheidungsebenen in das Umweltmanagementsystem einbezogen werden sollen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher auf eine Auslegung, wie sie im Rahmen des Modellprojekts "Konzepte für nachhaltiges Wirtschaften in Regionen - Umweltmanagement für kleine und mittelgroße Kommunen" im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vorgenommen wurden. Hier geht das kommunale Umweltmanagement über das Öko-Audit in Kommunalverwaltungen hinaus, indem es zusätzlich ein indikatorenbasiertes Umweltcontrollingsystem für die indirekten Umwelteinwirkungen in der Kommune umfasst und zudem explizit die Handlungsebene der Öffentlichkeit bzw. die Lokale Agenda 21 integriert. Das Instrument stellt damit kein neues Konzept dar, sondern verbindet verschiedene Ansätze miteinander.

Aufgabe ist es, durch strategische Festlegungen und geeignete Managementinstrumente Grundlagen zu schaffen, um Verbesserungspotenziale im Umweltschutz der Gemeinde systematisch anzugehen. **Aufgabe**

Die Entwicklung des kommunalen Umweltmanagements ist eng mit der Entstehung des Kommunalen Öko-Audits verknüpft (s. Kapitel 4.3.2). Im o.g. Modellprojekt "Konzepte für nachhaltiges Wirtschaften in Regionen - Umweltmanagement für kleine und mittelgroße Kommunen" wurde der bisherige Ansatz des Öko-Audits ausgeweitet. In das Projekt sind Immenstadt im Allgäu, Nettersheim, Rhena und Wörlitz als Modellgemeinden eingebunden. Unter anderem wird ein Software-Paket mit dem Arbeitstitel "Kommunales Umweltmanagement- und Umweltinformationssystem" - kurz: KUMIS - entwickelt, das verschiedenen Module und Werkzeuge zur Einführung eines Umweltmanagementsystems enthält. Durchgeführt wird das Projekt von B.A.U.M. Consult in München. **Herkunft**

### Ziele

Mit dem kommunalen Umweltmanagement soll den Kommunen ein Instrument an die Hand gegeben werden, das eine Planung und Steuerung aller kommunalen Handlungsfelder - sowohl innerhalb der gemeindlichen Einrichtungen als auch bezogen auf Planungs- und Verwaltungstätigkeiten bzw. auf die gesamtkommunale Entwicklung - unter Umweltaspekten ermöglicht. Einzelthemen, wie ökologische Beschaffung, Energiemanagement, Tourismus oder Naturschutz, werden unter diesem Ansatz subsummiert und systematisch abgearbeitet. **Zielsetzungen und Zielkontext**

Welche Ziele eine Kommune mit diesem Instrument im Einzelnen verfolgt, hängt darüber hinaus von der jeweiligen Schwerpunktsetzung vor Ort ab. Folgende Ziele sind denkbar:

- Verbesserung des "innerbetrieblichen" Umweltschutzes
- Verbesserung der Zusammenarbeit in der Verwaltung
- Verstärkung der Bürgerbeteiligung
- Verbesserung der Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung
- Strategische Herangehensweise im kommunalen Umweltschutz

**Zielebene** Das Instrument zielt damit auf die strategische Ebene, bietet aber gleichzeitig Arbeitshilfen zur Umsetzung an.

### **Vorgehen/ Ablauf**

**Verfahrensträger** Zuständig für die Einführung eines kommunalen Umweltmanagements ist in der Regel die Kommunalverwaltung.

**Verfahrensbeteiligte** Im Bereich des internen und des externen Audits sind nach dem bisherigen Konzept lediglich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung eingebunden. Im dritten Bereich, dem Lokalen Agenda 21-Prozess, sind sowohl Akteure der Verwaltung als auch der Bürgerschaft eingebunden.

**Ablaufschritte** Für jeden der berücksichtigten Teilbereiche sind Ablaufschritte vorgesehen, die theoretisch miteinander verzahnt werden können:

#### *1. Teilbereich: Internes Öko-Audit (Rathaus und Schule)*

Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe führt eine erste Umweltprüfung durch, erarbeitet Umweltleitlinien und stellt ein Umweltprogramm mit Umweltzielen und -maßnahmen auf. Abschließend wird eine Umwelterklärung veröffentlicht.

#### *2. Teilbereich: Externes Öko-Audit für Planung und Entwicklung*

Eine verwaltungsinterne, ämterübergreifende Arbeitsgruppe ermittelt anhand einer Grobanalyse diejenigen umweltrelevanten Handlungsbereiche (Tourismus, Biotope, Flächen etc.) der Kommune, in denen vorrangiger Handlungsbedarf gesehen wird. Für diese Bereiche wird ein Umweltcontrollingsystem aufgebaut: Zunächst werden Umweltindikatoren erhoben, dann werden Umweltziele und -maßnahmen in einem Umweltprogramm zusammengefasst, Umweltleitlinien formuliert und eine Umwelterklärung verfasst.

Anders als im Bereich des internen Öko-Audit werden Fragen von Organisation und Management im Rahmen der Bestandsaufnahme nicht behandelt.

#### *3. Teilbereich: Lokale Agenda 21*

Die Einleitung der Lokalen Agenda 21 sollte durch den Bürgermeister erfolgen, indem Verwaltung und Rat informiert und eine Beschlussfassung durch den Rat erwirkt wird. Dann folgt die Einrichtung von Organisationsstrukturen. Weiter wird vorgeschlagen, zu einzelnen Schwerpunktthemen Arbeitskreise einzurichten und Indikatoren für den Nachhaltigkeitsbericht zu erarbeiten. Dabei ist eine Beteiligung der Bürgerschaft an der Datenerhebung und -bewertung sowie wie an

der Entwicklung von Zielen und Maßnahmen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung vorgesehen. Die Ziele und Maßnahmen werden dann dem Gemeinderat vorgelegt und gemeinsam mit den Indikatoren in einem Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht (B.A.U.M., 1998; B.A.U.M., 1999).

Der modulare Aufbau des Systems soll es dabei ermöglichen, dass sich die Kommunen einzelne Bereiche auswählen können, bei denen sie mit dem Aufbau des Umweltmanagementsystems beginnen können. Entsprechend haben die Modellkommunen Schwerpunkte gesetzt: So stand in einer Kommune der Aufbau eines Umweltmanagementsystems im Rathaus im Vordergrund, eine andere Kommune legte den Schwerpunkt auf den Bereich Landschaft, Freiräume und Tourismus. Ob das Instrument dem Anspruch gerecht wird, auch die übrigen Themenfelder unter einem strategischen Ansatz zusammenzuführen, oder ob damit letztlich doch wieder eine Zergliederung in einzelne Themenbereiche verbunden ist, wird dann die weitere Umsetzung zeigen.

Verfahrensgrundsätze liegen für den ersten Baustein, das Öko-Audit in den Einrichtungen, vor (s.u. kommunales Öko-Audit). Insgesamt ist **Verfahrensgrundsätze** der Formalisierungsgrad aber gering.

Auch hier gilt, wie beim kommunalen Öko-Audit, dass Umweltleitlinien und Umweltprogramme, soweit sie vom Gemeinderat beschlossen wurden, für die Verwaltung als ausführendes Organ bindend sind. Für den Gemeinderat dagegen haben sie lediglich einen verpflichtenden, aber keinen bindenden Charakter. Umweltleitlinien und Umweltprogramme bieten sich eher als Orientierungshilfe in der politischen Diskussion und bei der Festlegung von umweltpolitischen Schwerpunkten an. Die Entscheidungsfreiheit des Parlaments im jeweiligen Einzelfall ist damit aber nicht beschnitten.

**Verbindlichkeit**

### **Querbezüge zu anderen Instrumenten**

Wie beim kommunalen Öko-Audit, sind auch hier direkte Überschneidungen zu förmlichen Planwerken nicht gegeben. Allerdings **zu förmlichen Planwerken** kann das Umweltmanagementsystem dazu genutzt werden, Standards für das Vorgehen bei der Festlegung von Planwerken oder bei der Auslegung von Interpretationsspielräumen von rechtlichen Regelwerken zu treffen.

Im Rahmen des Modellprojektes werden verschiedenen Planungs- und Steuerungsinstrumente verbunden:

**zu freiwilligen Instrumenten**

- *Kommunales Öko-Audit:* Im Teilbereich *internes Audit* werden vorwiegend die direkten Umweltaspekte berücksichtigt. Inwieweit auch die Planungs- und Verwaltungstätigkeiten berücksichtigt werden, kann erst bei Vorliegen des Abschlussberichtes beurteilt werden.
- *Verwaltungsreform:* Analog zu dem im vorherigen Abschnitt beschrieben Kommunalen Öko-Audit ergeben sich auch Überschneidungen mit der Verwaltungsreform (s. Abschnitt 0).
- *Umweltindikatoren und Umweltcontrolling:* In dem dritten Teilbereich des Projektes werden Umweltziele anhand von Umweltindikatoren entwickelt und ein Umweltprogramm erarbeitet. Durch regelmäßige Zielkontrollen und die Erarbeitung von

Verbesserungsvorschlägen schließt sich der Controlling-Kreislauf.

- *Umweltbericht*: Die Umweltziele, Indikatorenwerte und das Umweltprogramm werden dann in einem Umweltbericht veröffentlicht.
- *Stadtentwicklungsplan*: Im Rahmen des zweiten Teilbereichs des Projektes sollen auch Umweltleitlinien entwickelt werden. In Abhängigkeit davon, welche Akteure in ihre Entwicklung eingebunden sind, können Parallelen zur Aufstellung eines Stadtentwicklungsplanes gezogen werden.
- *Lokale Agenda 21*: Im dritten Teilbereich des Projektes werden Vorschläge zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 entwickelt. Zusätzliche Parallelen zur Lokalen Agenda 21 ergeben sich aber auch schon durch den Teilbereich zwei: Die Aufstellung von Leitlinien und des Handlungsprogramms können zu einem Teil des Aktionsprogramms werden, das in Kapitel 28 der Agenda 21 von den Kommunen gefordert wird. Allerdings wird auch mit diesem Instrument lediglich die ökologische Dimension abgedeckt.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

**Veränderung der Aufbauorganisation** Wie beim Öko-Audit werden im kommunalen Umweltmanagement Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten festgelegt bzw. konkretisiert.

**Zusammenarbeit / Weiterbildung/ Qualifizierung** Eine Veränderung der Zusammenarbeit kann durch Festlegung der Ablauforganisation oder durch eine verstärkte Zusammenarbeit im Team erfolgen. Weiterbildung und Qualifizierung sind im Umweltmanagementsystem ebenfalls vorgesehen.

**Fortentwicklungsbedarf** **Bewertung**

Eine eindeutige Definition des Begriffs kommunales Umweltmanagement gibt es noch nicht. Das Instrument, wie es in dem vom BMBF geförderten Modellprojekt definiert wurde, führt verschiedene Ansätze zusammen. Interessant dabei ist, ob der umfassende Ansatz tatsächlich in einer Kommune realisierbar ist. In dem Modellprojekt wurde bereits die Empfehlung ausgesprochen, aus Praktikabilitätsgründen einzelne Schwerpunktthemen zu bearbeiten. Wenn es nicht gelingt, die einzelnen Themenbereiche sukzessive abzuarbeiten, würde damit wieder eine Aufgliederung in einzelne Fachthemen stattfinden, wie sie in traditionellen Verwaltungen ohnehin üblich ist.

**Eignung für weitere Untersuchung** Als ein eigenständiges Instrument zur weiteren Untersuchung wird das Kommunale Umweltmanagement nicht vorgeschlagen, da letztendlich verschiedene Instrumente subsumiert werden. Statt dessen soll geprüft werden, inwieweit es in den Kommunen gelungen ist, die Einzelinstrumente zu verbinden.

## 7.1.5 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft

### Grundlagen

Die Kommunale Naturhaushaltswirtschaft ist ein freiwilliges kommunales Steuerungsinstrument. Wesentlicher Baustein ist ein *Naturhaushaltsplan*, auch ÖkoBUDGET® genannt, der anhand ausgewählter Indikatoren mit kurz- und mittelfristigen Zielwerten den Umweltverbrauch in einer Kommune transparent darstellen soll. Für einzelne Maßnahmen und Vorhaben soll in der Planungsphase ermittelt werden, wie hoch ihr Umweltverbrauch ist, um eine Überschreitung der Budgets zu verhindern. In der *Naturhaushaltsrechnung* soll schließlich geprüft werden, ob die Planungen erfolgreich waren, indem man die Entwicklung der Indikatoren bilanziert.

Die Naturhaushaltswirtschaft soll sicherstellen, dass nur so viele natürliche Ressourcen im Haushaltsjahr verwendet werden, wie im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung vertretbar ist.

Die Idee der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft entstand bereits in den 80er Jahren (Otto-Zimmermann, 1987). Hintergrund war, dass man trotz hoher Regelungsdichte des deutschen Umweltrechts ein übergreifendes Planungs- und Steuerungsinstrument vermisste, mit dem kommunale Gebietskörperschaften das Postulat der Zukunftsfähigkeit umsetzen konnten. Lediglich in einzelnen Teilbereichen sah man, beispielsweise aufgrund der Flächennutzungsplanung oder der abfallwirtschaftlichen Zielhierarchie, geeignete Ansatzpunkte. Eine ökologische Klammer dagegen wurde vermisst, obwohl man erste Ansätze unter anderem im Umweltplan der Stadt Münster, dem UVP-Modell der Stadt Wiesbaden und dem Konzept des Öko-Audits sah. Die kommunale Naturhaushaltswirtschaft sollte ein Lücke schließen, indem es ein einfaches, einheitliches und begreifbares Instrumentarium für die Kommunalpolitik und -verwaltung zur Verfügung stellt (ICLEI, 1995).

Mitte der 90er Jahre gelang es dann, das Konzept im Rahmen eines von der Deutschen Bundesumweltstiftung (DBU) geförderten Modellprojekts zu entwickeln. Projekträger ist ICLEI in Freiburg. Das Demonstrationsvorhaben wurde zwischen den Jahren 1995 und 2000 in den Städten Bielefeld, Dresden und Heidelberg sowie in dem Landkreis Nordhausen durchgeführt. Nach Abschluss des Projektes gründete ICLEI eine ÖkoBUDGET®-Agentur, die es sich zur Aufgabe gesetzt hat, das Konzept der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft zu verbreiten, Kommunen bei der Einführung zu beraten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu unterstützen.

### Ziele

Ziel des Instrumentes ist eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung in der Kommune. Damit zielt es vorwiegend auf die ökologische Dimension der nachhaltigen Entwicklung.

Das Instrument soll es der Kommune ermöglichen, einen strategischen Rahmen für die Entwicklung der Kommune zu geben. Einzelmaßnahmen und -entscheidungen im Umweltbereich sollen sich an den Zielvorgaben orientieren.

**räumlicher und zeitlicher Bezug** Das Instrument bezieht sich auf die gesamte Kommune. Als zeitlicher Bezugsrahmen ist idealerweise das jeweilige Haushaltsjahr vorgesehen.

### Vorgehen/ Ablauf

**Verfahrensträger** Verfahrensträger sollen die Kommunen sein, in der Regel findet die Anbindung bei den Umweltämtern statt. Im Rahmen des DBU geförderten Modellvorhabens wurden dazu Mitarbeiter von ICLEI in den Modellkommunen eingesetzt.

**Verfahrensbeteiligte** Im Rahmen der Bilanzierung sollen zunächst diejenigen Ämter und städtischen Einrichtungen, die über relevante Informationen verfügen, eingebunden werden. Darüber hinaus wird der Rat bzw. der für Umweltfrage zuständige Ausschuss eingebunden, indem das ÖkoBUDGET® zum Beschluss vorgelegt wird und gegen Ende des Haushaltjahres seine Einhaltung überprüft bzw. der neue Plan verabschiedet werden soll.

Vorgeschlagen wird darüber hinaus eine Beteiligung der Öffentlichkeit durch öffentliche Auslegung und Diskussion der Indikatoren und der Zielwerte.

**Ablaufschritte** Folgende Ablaufschritte wurden als idealtypisch festgehalten:

- Erhebung der Ausgangssituation: Der aktuelle Umweltverbrauch und der Umweltzustand wird anhand definierter Indikatoren erfasst. Dabei wird möglichst auf vorliegende Daten zurückgegriffen.
- Aufstellen eines Naturhaushaltsplanes: Für das bestehende Haushaltsjahr werden maximale Verbrauchsrationen festgelegt, darüber hinaus aber auch mittel- und langfristige Umweltziele beschlossen.
- Beratung und Beschluss des Naturhaushaltsplanes: Hier ist vorgesehen, dass nicht nur der Gemeinderat, sondern auch kommunal oder regional relevante Akteure eingebunden werden.
- Ausführung des Naturhaushaltsplanes: Hier ist eine Anbindung an bestehende Umweltmonitoring- und Umweltinformationsysteme vorgesehen, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob die einzelnen Maßnahmen im Rahmen des vorgegebenen Budgets liegen.
- Naturhaushaltsrechnung: Zum Abschluss des Jahres wird eine Jahresrechnung aufgestellt, indem die Indikatorenwerte aktualisiert werden. Neben den jährlichen Veränderungen der Indikatoren soll das ÖkoBUDGET® oder die Naturhaushaltsrechnung auch Informationen zur sektoralen und räumlichen Gliederung enthalten. Ein weiterer Bestandteil soll eine Vermögensübersicht sein, die zusätzlich den Bestand an Naturkapital im Zeitablauf abbildet. Die Umwelt-Leistungsrechnung soll ergänzend den Umweltverbrauch in ein Verhältnis zu der erreichten Bedürfnisbefriedigung setzen.

Verfahrensgrundsätze sind nicht vorgesehen. Die Spielräume bei der Einführung des Naturhaushaltsplans sind vergleichsweise groß. Allerdings gibt es einige Voraussetzungen, die eingehalten werden müssen, um den geschützten Begriff des ÖkoBUDGET® benutzen zu können. Dazu gehört unter anderem:

- die Festlegung von kurz- und mittelfristigen Zielwerten
- die Einbindung des Rates bei der Verabschiedung des Naturhaushaltsplans
- die Einbindung der Öffentlichkeit

**Verfahrensgrundsätze und -spielräume**

Wie auch bei den übrigen freiwilligen Instrumenten sind die Festlegungen im Rahmen des Naturhaushaltplanes nicht bindend. Ihre Funktion liegt eher darin, eine Orientierungshilfe bei der Prioritätensetzung in der Umweltpolitik und dem Verwaltungshandeln zu geben.

**Verbindlichkeit**

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

- Möglich ist ggf. eine Anknüpfung an die gesetzliche und an die freiwillige UVP. Die UVP könnte als ein Ansatz dienen, die übergereordneten Ziele auf der gesamtkommunalen Ebene bei einzelnen Planungen bzw. Anlagen zu berücksichtigen.
- ICLEI (2000 b) weist darüber hinaus darauf hin, dass der Naturhaushaltspol als Grundlage für Konsultations- und Aushandlungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung fungieren kann.
- Weiterhin sieht ICLEI im Naturhaushaltspol eine Möglichkeit, die im novellierten Baugesetzbuch vorgesehene naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG mit Hilfe von Öko-Konten umzusetzen. Ob dies tatsächlich möglich ist, hängt davon ab, wie detailliert die Indikatoren im Naturhaushaltspol standortbezogene Informationen vermitteln. Zu bedenken ist aber, dass eine wesentliche Aufgabe der Indikatoren in der Aggregation von Detailwissen sowie die Auswahl prioritärer Themen liegt – für die Eingriffsregelung bedarf es aber eines detaillierteren Informationssystems.
- Überschneidungen zwischen Umweltgrundlagenplanung und Naturhaushaltswirtschaft liegen, ebenso wie bei den übrigen Indikatoren- und Controllingansätzen, auf der Ebene der Zielsetzung: Diese Instrumente sollen insgesamt einen Beitrag dazu leisten, eine Prioritätensetzung zu erleichtern und eine Zusammenführung verschiedener fachlicher Aspekte zu ermöglichen.

**zu förmlichen Planwerken**

Auch zu den freiwilligen Instrumenten bestehen zahlreiche Überschneidungen:

**zu freiwilligen Instrumenten**

- Augenfällig ist die Nähe des Konzeptes zu den *Umweltindikatoren-* und *-zielkonzepten*. Einen festgelegten Indikatorensetz gibt es jedoch nicht. Allerdings wurde eine Software entwickelt, die eine Unterstützung bei der Indikatorenberechnung geben soll. Darin werden fünf Indikatoren vorgegeben, darüber hinaus besteht eine vergleichsweise große Offenheit für die beteiligten Kommunen.

- In einem Punkt geht die Naturhaushaltswirtschaft aber über die Anforderungen der Umweltindikatoren- und Umweltzielansätze hinaus: Es ist vorgesehen, alle Einzelmaßnahmen und -beschlüsse anhand des Indikatorensets vorab zu prüfen und ihren "Umweltverbrauch" zu prognostizieren. Dieser Anspruch konnte im Modellprojekt aber nur bedingt realisiert werden (s. Unterabschnitt Bewertung).
- Überschneidungen bestehen auch zum *kommunalen Umweltmanagement*. Ebenso wie in der Naturhaushaltswirtschaft umfasst dieses Instrument einen Controllingkreislauf: Es werden Indikatoren erhoben, damit Ziele definiert und in regelmäßigen Abständen erfolgt eine Umsetzungskontrolle. Im Unterschied zu der Naturhaushaltswirtschaft nimmt das Umweltmanagement darüber hinaus die Organisation in den Blick: Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die Organisation von Abläufen, Abstimmungsverfahren zwischen Ressorts, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Gemeinderat zählen ebenso dazu wie die Mitarbeitermotivation.
- ICLEI (2000 b) verwendet den Begriff des Umweltmanagements synonym mit dem Umweltcontrolling und der Naturhaushaltswirtschaft. Beide sind jedoch nur ein Teil des Umweltmanagements.
- Überschneidungen kann es auch zum *neuen Steuerungsmodell* geben, da auch hier der Controllinggedanke ein Bestandteil des Konzeptes ist. Allerdings sind noch einige Fragen in diesem Zusammenhang offen, die im Rahmen des Modellprojektes nicht geklärt werden konnten (s. Unterabschnitt Bewertung).
- Zur Anknüpfung der Naturhaushaltswirtschaft an die *Lokale Agenda 21* wurde von ICLEI (2000 a) ein Diskussionspapier vorgelegt. Darin werden Ablaufschritte zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 vorgeschlagen, in den die Naturhaushaltswirtschaft als ein Controllinginstrument integriert ist. Ähnlich den Umweltziel- und -indikatorenansätzen eignet sich die Naturhaushaltswirtschaft dazu, eine strategische Ausrichtung der Aktivitäten im Rahmen der *Lokalen Agenda 21* zu unterstützen. Dabei beschränkt sie sich allerdings nur auf den Aspekt des Ressourcenverbrauchs.

## Anstöße zu Veränderungsprozessen

### s. Abschnitt 7.1.6

#### Bewertung

Erste weitergehende Untersuchungen zeigen, dass die Ansprüche in den Modellkommunen deutlich reduziert wurden. So hat die Stadt Heidelberg den ersten Ansatz des Kommunalen Naturhaushaltspans deutlich reduziert:

**Erfahrungen/  
Fortentwicklungsbedarf**

- So werden keine Jahresplanwerte mehr aufgestellt, da zum Beispiel im Bereich Verkehr nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten auf kommunaler Ebene bestehen, um die verkehrsbedingten Umwelteinwirkungen zu reduzieren.
- Aufgrund des hohen Aufwandes für die Berechnung der Indikatoren werden sie nur noch alle zwei Jahre fortgeschrieben.
- Der Anspruch, den "Umweltverbrauch" einzelner Maßnahmen und Entscheidungen zu prognostizieren, konnte nicht durchgängig realisiert werden. Eine "Naturhaushaltssperre" für den Fall, dass ein "Budget" überschritten wird, ist damit nicht möglich.
- Problematisiert wird auch die unzureichende Beeinflussbarkeit und Steuerbarkeit des Ressourcenverbrauchs durch Akteure in der Kommune - Private Haushalte, Industrie, Gewerbe und Verkehr. Die Stadt Heidelberg wird daher zukünftig den Schwerpunkt auf diejenigen Bereiche legen, die von der Kommune beeinflussbar sind. Unter anderem wurde daher der Bereich des kommunalen Energiemanagements sowie die Großveranstaltungen ausgewählt.

Darüber hinaus blieben einige Fragen in dem Modellprojekt offen:

- Wie ist die Zuständigkeit für die Datenerhebung und für die Berechnungsverfahren zu regeln?
- Kann die Naturhaushaltswirtschaft zukünftig in den Controlling-Prozess im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung integriert werden?
- Ist eine Harmonisierung der Budget-Indikatoren mit dem Katalog der kommunalen Produktkennzahlen möglich und sinnvoll?
- Wie kann eine stärkere Bürger/innen -Beteiligung und die Einbindung weiterer Akteure bzw. Verbraucher erreicht werden (Stadt Heidelberg, 2000)?

Die Kommunale Naturhaushaltswirtschaft wird für eine vertiefte Analyse vorgeschlagen, da anhand dieses Instruments Anspruch, Möglichkeiten und Grenzen eines ambitionierten Steuerungsinstruments mit der Praxis abgeglichen werden können. Aufgrund seiner konzeptionellen Nähe zu den Indikatorensets wird aber vorgeschlagen, dieses Instrument unter dem gemeinsamen Oberbegriff Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. -controlling zu betrachten.

**Eignung für die  
weitere Untersuchung**

## 7.1.6 Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte

### Begriffsklärung Grundlagen

**Aufgabe** Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte sind freiwillige Instrumente. Klar definierte Aufgaben sind ihnen damit nicht zugeordnet. Welche Rolle sie übernehmen, wird vielmehr von der Intention der jeweiligen Verfasser abhängen.

Mögliche Aufgaben sind:

- Information und Bewusstseinsbildung in der Verwaltung, im Gemeinderat und in der Öffentlichkeit
- Grundlage für Prioritätensetzungen und Entscheidungen bieten (Zielgruppen: Mitglieder der Kommunalparlamente, die Verwaltungsspitze und der Mitarbeiter der Verwaltungen)
- Erfolgskontrolle für die Umsetzung von Zielen und Maßnahmen

**Herkunft** Die ersten kommunalen Umweltberichte entstanden zwischen Anfang der 70er und der 80er Jahre und hatten zunächst den Charakter von traditionellen Jahresberichten, Maßnahmenbilanzen oder von Problematischen. Eine maßgebliche Rolle bei der methodischen Fortentwicklung der Umweltberichte spielten die Arbeiten des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU). Bereits im Jahr 1982 wurde die erste Arbeitshilfe mit dem Titel "Kommunale Umweltschutzberichte" entwickelt. In den Jahren 1987 bis 1989 wurde sie aktualisiert und erweitert, eine zweite Fortschreibung erfolgte zum Jahr 1999. Diese Arbeiten haben die Entwicklungen in der kommunalen Umweltberichterstattung bis heute wesentlich beeinflusst. Daher werden die Vorschläge des Leitfadens (DiFU, 1999) als Best Practice bei den weiteren Ausführungen zugrunde gelegt.

Seit einiger Zeit diversifizieren sich die Typen von Berichten in den Kommunen aufgrund neuerer Planungs- und Steuerungsinstrumente: Neben dem gebietsbezogenen Umweltbericht entstand durch die zunehmende Bedeutung der Lokalen Agenda 21 der Nachhaltigkeitsbericht. Als erste Kommune veröffentlichte die Gemeinde Vaterstetten im Rahmen eines vom Bundesministerium für Forschung und Bildung finanzierten Forschungsprojektes zum Thema Kommunales Umweltmanagement (s. Kapitel 7.1.4) einen solchen Bericht. Die Beschäftigung der Kommunen mit dem Öko-Audit hat außerdem die Veröffentlichung von Umwelterklärungen nach der EMAS-Verordnung in Kommunen zur Folge. Hier liegt allerdings in der Regel der Schwerpunkt auf Fragen des betrieblichen Umweltschutzes.

### Ziele

**Zielsetzungen** Ziel der Umweltberichte ist es, eine höhere Transparenz über die Umweltsituation in Kommunen und die Umwelteinwirkungen durch Kommunen zu schaffen.

**Zielebene** Das Instrument zielt hauptsächlich auf die strategische Ebene, da es den Blick von Einzelmaßnahmen auf die Gesamtsituation in der Kommune lenkt und damit eine Schwerpunktsetzung bei der weiteren Maßnahmenplanung und Zielsetzung ermöglicht. Ob dieser Anspruch

gelingt, hängt allerdings von der Ausgestaltung der Berichte ab. Die Tendenz, einzelne Schwerpunktthemen für die Berichterstattung auszuwählen, steht diesem Anspruch jedoch entgegen.

Die traditionellen Umweltberichte beziehen sich in der Regel auf die gesamte Umweltsituation in der Kommune. Allerdings gibt es keine eindeutige Festlegung, weder bei der Ermittlung der Umweltindikatoren für die Berichterstattung noch bei der verbalen Beschreibung der Umweltsituation und Umweltproblemfelder, ob vorrangig ein verursacherbezogener oder ein zustandsbezogener Ansatz gewählt wird - im ersten Fall würden die vom Gebiet ausgehenden Umwelteinwirkungen beschreiben, im zweiten Fall die Umwelteinwirkungen, die sich im Gebiet der Kommune auswirken.

Bei der Umwelterklärung nach der EMAS-Verordnung stellt der "Standort" den räumlichen Bezug dar. Als Standort wird das "gesamte geographisch bestimmte Gelände bezeichnet, das der Kontrolle einer Organisation untersteht und an dem Tätigkeiten ausgeführt, Produkte hergestellt und Dienstleistungen erzeugt werden. Dies umfasst die gesamte Infrastruktur, alle Ausrüstungen und Materialien."

Der zeitliche Bezug sollte in der Regel das Berichtsjahr sein.

#### **Räumlicher Bezug**

#### **Vorgehen/ Ablauf**

Zuständig für die Erarbeitung der Umweltberichte ist die Verwaltung. Bei ihrer Erstellung sind in erster Linie Mitarbeiter der Verwaltung eingebunden. Ein Verfahrensvorschlag des DIfU sieht die Bildung einer ärmerübergreifenden Arbeitsgruppe vor, die sich aus Mitgliedern verschiedener Fachressorts mit Umweltschutzvollzugs- und Planungsaufgaben zusammensetzt.

#### **Zeitlicher Bezug**

#### **Verfahrensträger und -beteiligte**

Eine direkte Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht vorgesehen, allerdings sollen Informationsanforderungen und -defizite der Öffentlichkeit bei der Erstellung des Berichts berücksichtigt werden.

Eine Beteiligung des Rates an dem Verfahren wird in einer frühen Phase des Prozesses durch die Verabschiedung eines Grundsatzbeschlusses zur Erstellung des Umweltberichtes empfohlen.

Einen standardisierten Ablauf zur Erstellung eines Umweltberichtes gibt es nicht, allerdings schlägt das DIfU folgendes Vorgehen vor:

#### **Ablaufschritte**

Ausgehend von einer Koordinierungsstelle oder Arbeitsgruppe Umwelt wird der Bedarf zur Erstellung eines Umweltberichtes festgestellt - beispielsweise, weil Vollzugsdefizite im Umweltschutz bestehen oder weil die Notwendigkeit von Beurteilungsgrundlagen im kommunalen Umweltschutz gesehen werden. Im nächsten Schritt wird ein Beschluss des Rates zur Erstellung eines Umweltberichtes erwirkt.

Dann wird eine Arbeitsgruppe Umweltbericht eingesetzt, die eine Berichtsstruktur erarbeitet und mit den Fachämtern abstimmt. Die Fachämter liefern dann die notwendigen Informationen und erstellen ggf. Berichtsbeiträge. Gegebenenfalls werden Informationen und Berichtsteile von Externen eingebunden.

Die fachlichen Beiträge werden dann mit allen beteiligten Fachressorts abgestimmt. Abschließend sorgt die Verwaltung für die Vertei-

lung der Berichte im Gemeinderat, in der Verwaltung und in der Öffentlichkeit.

**Verfahrensgrundsätze** Für die Umweltberichterstattung gelten Berichtsgrundsätze, die aus dem Bereich der betrieblichen, ursprünglich sogar der finanziellorientierten Berichterstattung stammen und sich in der DIN 33922 "Leitfaden Umweltberichte für die Öffentlichkeit" niedergeschlagen haben. Dazu zählen im Einzelnen (BMU/UBA, 2000):

- Wahrheit: Unter anderem wird die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Umweltaspekte gefordert. Willkürliches Auslassen wichtiger, aber unerwünschter Problemfelder soll vermieden werden.
- Wesentlichkeit: Dieser Grundsatz umfasst drei Teilespekte: Bei der Bewertung von Umweltfragen sollen abgesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse als Fakten akzeptiert, Thesen der kritischen Umweltwissenschaft aufgegriffen und auch umstrittene Risiken thematisiert werden. Statt unwesentliche Daten auszulassen, sollen Null-Angaben vorgelegt werden. Weiter umfasst dieser Grundsatz die Verpflichtung, neue Erkenntnisse zwischen dem Ende des Berichtszeitraums und der Vorlage des Berichtes einzubeziehen.
- Klarheit: Hinter diesem Berichtsgrundsatz verbirgt sich die Forderung nach einer einfachen und verständlichen Sprache, einer klaren Gliederung und einer inhaltlich stringenten und widerspruchsfreien Gestaltung des Berichts.
- Öffentlichkeit: Es sollen zielgruppenspezifische Schwerpunkte gesetzt und ggf. öffentlich gestellte Fragen beantwortet werden. Die Öffentlichkeit ist als Dialogpartner zu verstehen.
- Stetigkeit und Vergleichbarkeit: Berichts- und Erhebungszeiträume sollen eindeutig benannt, Änderungen des Berichtsgegenstandes gegenüber Berichten aus den Vorjahren erklärt und Bewertungskriterien erläutert werden.

**Verfahrensspielräume** Der Formalisierungsgrad bei dem Prozess der Berichtserstellung ist gering. Allerdings gibt der DlfU-Leitfaden Vorschläge zur inhaltlichen Gliederung und Gestaltung des gebietsbezogenen Umweltberichtes vor. Diese Vorschläge wurden zu folgender Struktur weiterentwickelt (BMU/UBA, 2000):

- Vorwort der Behördenleitung
- Kurzbeschreibung des Gebietes, über das berichtet wird
- Daten zur Umweltqualität, Analyse und Bewertung sowie Ziele und Maßnahmen in den wichtigen Themenbereichen (Bodenschutz, Grundwasserschutz, Gewässerschutz und Abwasserentsorgung, Energie- und Klimaschutz, Luftreinhaltung, Naturschutz und Landschaftspflege, Abfallwirtschaft, Lärmschutz und Lärminderung)
- Umweltinformation und Beratung
- Ansprache der wichtigsten Adressaten

Für die Umwelterklärung gelten die Vorgaben der EMAS-Verordnung, die sich weitgehend mit den Anforderungen der DIN 33922 decken.

Demnach sind in einer Umwelterklärung folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Vorwort der Behördenleitung
- Kurzbeschreibung der Behördentätigkeit
- Umweltpolitik und Umweltleitlinien
- Umweltmanagementsystem
- Zusammenfassende Zahlenangaben zu umweltrelevanten Sachverhalten
- Produkte und Dienstleistungen
- Analyse und Bewertung der wichtigsten Umweltfragen
- Umweltprogramm (Ziele und Maßnahmen)
- Finanzielle Fragen des Umweltschutzes
- Ansprache der wichtigsten Adressaten
- Formalangaben (Validierung, Gutachter, Zeitpunkt der nächsten Validierung)

Der Umweltbericht und die darin enthaltenen Ziele und Maßnahmen sind nicht bindend für den Rat, die Verwaltung dagegen hat meist eine Berichtspflicht über den Grad der Umsetzung und der Zielerreichung. Insgesamt setzt der Umwelt- und Nachhaltigkeitsbericht aber weniger auf eine Verpflichtung als vielmehr auf eine Kontrolle von Verwaltung und vor allem der Politik durch die interessierte Öffentlichkeit. Damit stellen Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte letztendlich Instrumente zur Demokratisierung der Kommunalpolitik dar, da sie die Transparenz über Erfolge der kommunalen Umweltpolitik verbessern und der interessierten Öffentlichkeit eine Kontrollmöglichkeit sowie Informationen für eine fundiertere politische Diskussion geben.

**Verbindlichkeit**

#### **Querbezüge zu anderen Instrumenten**

- Im Umwelt- oder Nachhaltigkeitsbericht können Informationen aus *förmlichen Planwerken* veröffentlicht werden.
- Die in den Umweltberichten ggf. dokumentierten Umweltatlassen oder die den Berichten zugrundliegenden Umweltinformationssysteme können außerdem eine Datenbasis enthalten, die für *Umweltverträglichkeitsprüfungen* genutzt werden kann.
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte können eine wichtige Rolle bei der *Lokalen Agenda 21* spielen, indem sie verstärkt die Öffentlichkeit ansprechen und durch größere Transparenz eine bessere Kontrollfunktion ermöglichen.
- Umweltberichte können als Bestandteil des *Öko-Audits* aufgefasst werden.
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte können/sollten *Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren* enthalten.
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte können im Rahmen des *Stadtmarketings* eingesetzt werden.

**zu förmlichen Planwerken**

**Querbezüge zu freiwilligen Instrumenten**

- Umweltberichte sollten über *Fachplanungen* berichten.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

**Veränderung von Aufbauorganisation Zusammenarbeit** Veränderungen in der Aufbauorganisation ergeben sich nicht. In Abhängigkeit von der Prozessorganisation kann aber ein verstärkter Austausch zwischen den verschiedenen Ressorts mit Umweltvollzugs- und Planungsaufgaben stattfinden.

Darüber hinaus hat ein Umweltbericht eine wichtige Funktion bei der Bündelung und Strukturierung von Arbeitsabläufen. In der Regel wird er als Anlass für eine Zwischenbilanz und eine neue Orientierung bzw. Schwerpunktsetzung für die Arbeit von Politik und Verwaltung gesehen.

**Weiterbildung / Qualifizierung** Elemente, die auf fachliche Weiterbildung und/oder auf organisationales Lernen zielen, sind mit der Erstellung des Umweltberichtes nicht verbunden.

### Bewertung

**Fortentwicklungsbedarf** Erforderlich ist eine Zusammenführung der verschiedenen Berichtsansätze von Umwelterklärung und kommunalen Umweltberichten.

**Eignung für die weitere Untersuchung** Da es sich bei den Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichten um ein informatorisches Instrument handelt, das aber nur bedingt prozeduralen Charakter hat, und zudem zumindest bei den indikatorenbasierten Berichten ein enger Bezug zur Entwicklung von Indikatoren besteht, wird vorgeschlagen, sie gemeinsam mit den Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. -controllingansätzen zu betrachten.

## 7.1.7 Kommunale Stoffstromanalyse oder Umweltbilanz

### Grundlagen

**Begriffsklärung** Bei der kommunalen Stoffstromanalyse oder Umweltbilanz handelt es sich um freiwillige Analyse- und Informationsinstrumente. Eine Stoffstromanalyse verfolgt modellhaft den Fluss von Stoffen, Materialien oder Energie und die Lagerbestände innerhalb des Systems Kommune. Eine Umweltbilanz summiert die Flussgrößen an den Bilanzgrenzen des betrachteten Systems auf und stellt sie als Input- und Outputgrößen gegenüber.

**Aufgabe** Aufgabe der kommunalen Stoffstromanalyse oder Umweltbilanz ist es, das Wissen über Umwandlungsprozesse von Stoffen und Energien durch anthropogene Aktivitäten und ihre Wechselwirkungen mit naturräumlichen Gegebenheiten zu verbessern. Sie sollen dazu beitragen, dass Zusammenhänge zwischen regionalen raumplanerischen Maßnahmen und ihren Auswirkungen auf den Stoff- und Energiehaushalt von Siedlungsräumen besser erkennbar und beschreibbar werden (Brunner et al., 1998).

**Herkunft** Die Idee der regionalen Stoffstromanalyse wurde maßgeblich von Baccini und Brunner (1991) geprägt. Hintergrund der Entwicklung war das zunehmende Bewusstsein über die steigenden Energie- und Stoffumsätze in den "ökonomisch dominanten Regionen in der ersten Welt" (Baccini und Bader, 1996). Parallel damit entwickelten sich einige Ansätze in der Stoffpolitik, die sich nicht länger ausschließlich an toxischen und ökotoxischen Eigenschaften als Bewertungskriterien ausrichtete, sondern auch die Mengenströme von Stoffen und Mate-

rialien in den Blick nahm (Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt, 1995; Weizsäcker, 1995).

Inzwischen liegen einige Umweltbilanzen und Stoffstromanalysen für Regionen und Kommunen vor. Eine maßgebliche Rolle nimmt hier die Fakultät für Wassergüte und Abfallwirtschaft der TU Wien ein. So wurde beispielhaft für die Stadt Wien eine Güteranalyse berechnet, sowie die dominierenden Flüsse und Lager für Kohlenstoff, Stickstoff und Blei in Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur ermittelt. Auch für die Stadt Heidelberg wurden exemplarische Stoffstrombetrachtungen für den Stickstoffhaushalt (ifeu, 1998) sowie für die Güter Wasser und Papier berechnet (ifeu, 2000 b).

## Ziele

Vor dem Hintergrund der Leitidee, dass sich Regionen in einer nachhaltigen Entwicklung durch ein stoffliches Fließgleichgewicht kennzeichnen sollten und der Stoff- und Energieverbrauch vor allem in den reichereren Teilen der Welt zu reduzieren sind, ist es Ziel der Instrumente,

**Zielsetzungen**

- Ansatzpunkte für eine Regionalisierung von Stoffströmen zu geben,
- die notwendigen Informationen für einen sparsamen Umgang mit den Stoffen und Energie zu bieten und
- aufzuzeigen, wo eine Übernutzung von Ökosystemen zu erwarten ist.

Das Instrument setzt damit vorwiegend bei der ökologischen Dimension der nachhaltigen Entwicklung an.

Das Instrument zielt auf die strategische Ebene, indem es eine umfassende Informationsgrundlage für ein übergreifendes Stoffstrommanagement in einer nachhaltigen Entwicklung geben soll.

**Zielebene**

In der Regel wird der Fluss ausgewählter Stoffe, Energien oder Produkte innerhalb der Fläche der Kommune erfasst.

**Zielkontext und räumlicher Bezug**

Als zeitlicher Bezug wird meist das letzte Jahr gewählt, für das valide Daten vorliegen.

**Zeitlicher Bezug**

## Vorgehen/ Ablauf

Festlegungen für Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gibt es nicht. Aufgrund des methodischen und datentechnischen Aufwands bei der Erstellung einer kommunalen Stoffstromanalyse bzw. Umweltbilanz wird die Erstellung in der Regel aber von Forschungsinstituten vorgenommen. Ansprechpartner und Koordinatoren in der Verwaltung sind meist die kommunalen Umweltämter.

**Verfahrensträger**

In der Regel sind alle Ämter eingebunden, die über geeignete Informationen verfügen.

**Verfahrensbeteiligte**

Eine Abfolge von einzelnen Arbeitsschritten hat sich bisher nicht ergeben.

**Ablaufschritte**

**Verfahrensgrundsätze und Verfahrensspielräume** Grundsätze zur Durchführung von Umweltbilanzen liegen bislang lediglich für produktbezogene Umweltbilanzen vor. Für regionale oder unterneh-

mensbezogene Umweltbilanzen dagegen steht ihre Festlegung noch aus.

**Verbindlichkeit** Die Frage nach der Verbindlichkeit ist an dieser Stelle irrelevant, da es sich nur um ein Informationsinstrument handelt.

### Querbezüge zu anderen Instrumenten

**zu förmlichen Planwerken** Anbindungsmöglichkeiten und/oder Überschneidungen zu förmlichen Planwerken gibt es bislang kaum. Es ist aber vorstellbar, dass eine Verzahnung zwischen den Informationen, die in förmliche Planwerke einfließen, und den kommunalen Bilanzen oder Stoffstromanalysen stattfinden kann.

**zu freiwilligen Instrumenten** Querbezüge zu anderen Instrumenten bestehen auf mehreren Ebenen:

- Im Rahmen der *Lokalen Agenda 21* wird die Regionalisierung von Wirtschaftsbeziehungen und Stoffumsätzen häufig als ein Ansatz für eine nachhaltige Entwicklung gesehen, da sie einen Gegenpol zur Globalisierung darstellt und Möglichkeiten für eine alternative Wirtschaftsweise eröffnen kann. Die kommunale Umweltbilanz oder Stoffstromanalysen wird als ein Ansatz gesehen, diese Leitidee im Rahmen der Lokalen Agenda 21 durch eine geeignete Informationsbasis zu unterstützen.
- Weitere Querbezüge bestehen zu *Umweltindikatoren*. Viele Indikatoren beruhen auf Stoffflussgrößen, wie Abfallaufkommen oder Emissionen von Kohlendioxid. Allerdings ermöglichen die Indikatoren kein Modellverständnis für den stofflichen Metabolismus im System, sondern stellen eher eine schlaglichtartige Beschreibung des Stoffverbrauchs oder von Emissionen im „System Kommune“ dar. Die Abgrenzungen in der Fachdiskussion sind zum Teil unzureichend: So wird im Landkreis Pfaffenhofen ein Analyseinstrument im Rahmen eines DBU-Projektes aufgestellt, das als Umweltbilanz bezeichnet wird (Arbeitsgemeinschaft Regionale Umweltbilanz, 1998). Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Bilanz im buchhalterischen Sinn, sondern um einen Indikatorensatz, der über ein geographisches Informationssystem einen regionalen Bezug erhält (ifeu, 2000 b).

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

Das Instrument gibt keine Anstöße zu Veränderungsprozessen, da ihre Erstellung i.d.R. von externen Experten vorgenommen wird.

### Bewertung

**Eignung für die weitere Untersuchung** Die Anwendung des Instruments hat sich als wenig praktikabel erwiesen, da die Datenzusammenstellung in Abhängigkeit von den betrachteten Stoffen, Materialien oder Energien sehr aufwändig ist. Vor allem für Wirtschaftsgüter ist die Datenverfügbarkeit auf kommunaler Ebene sehr gering. Dies trifft vor allem für die Güterströme zu, da die wirtschaftlichen Beziehungen in der Regel über die kommunalen Grenzen hinausgehen. Aber auch beim Verbrauch natürlicher Ressourcen ist die Datenverfügbarkeit begrenzt. Hier hat sich, am Beispiel des Wasserhaushalts, gezeigt, dass die kommunale Gebietskörperschaft eine wenig sinnvolle, da künstliche Systemgrenze für die

Betrachtung und Analyse von Stoff- und Energieströmen sein kann. Sowohl bezogen auf Güterströme als auch auf die Ströme natürlicher Ressourcen erweist sich eine Betrachtung über die Beziehungsgeflechte zwischen den verschiedenen Subsystemen als erforderlich. Der zusätzliche Informationsgewinn, den man durch einen regionalen Bezug gewinnt, rechtfertigt den Aufwand zusätzlicher Datenerhebungen, etwa durch Befragungen oder durch Messungen, kaum (ifeu, 2000 b).

Die bisherigen Bilanzen wurden vorwiegend aus akademischem Interesse durchgeführt. Auf kommunaler Ebene spielen sie eher eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund werden sie für eine vertiefte Analyse nicht vorgeschlagen.

### 7.1.8 Bürgerengagement

#### Grundlagen

Bürgerengagement bezeichnet all diejenigen Handlungen, die Bürgerinnen und Bürger außerhalb eines Erwerbsverhältnisses sowohl für **Begriffsklärung** sich als auch für andere tun. (Hummel, 1995)

Das Bürgerengagement ist durch drei Elemente gekennzeichnet:

- freiwilliges Engagement und der Selbsthilfeaktivitäten,
- Die Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben durch bürgerliche Gruppen,
- die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Weiterentwicklung ihres Gemeinwesens. (KGSt, 1999).

Verstärkte bürgerschaftliche Selbstorganisation soll auf zwei Ebenen Aufgaben in einer Kommune übernehmen:

#### Aufgabe

- zum einen soll der „Engagementbereitschaft“ (Klages, 1999) der Bürgerinnen und Bürger eine angemessene, zeitgemäße Form der Umsetzung angeboten werden, indem Verantwortung übertragen wird,
- zum anderen sollen sie dazu beitragen, sonst nicht (mehr) finanzierte Leistungen zu ermöglichen und aufrecht zu erhalten (KGSt, 1999).

Der Ansatz ist wesentlich von gesellschaftlichen Entwicklungen in den USA geprägt. Dort spielt bürgerschaftliches Engagement eine **Herkunft** wichtige Rolle vor dem Hintergrund mangelnder gesetzlicher sozialer Sicherung: Private Unterstützung durch Nachbarschaft wird als Teil eines sozialen Netzes betrachtet. Das Bürgerengagement durch steuerliche Anreize gefördert.

Die Einschätzungen über das bürgerschaftliche Engagement und seine Potenziale in Deutschland sind zwar kontrovers (KGSt, 1999), doch gewinnt der Begriff vor dem Hintergrund abnehmender finanzieller Ressourcen und zunehmender Aufgabenvielfalt von Kommunen auch hier eine immer wichtigere Bedeutung.

#### Ziele

**Zielsetzungen** Ziel der Förderung von Bürgerengagement ist es, die Selbstorganisation in einer Kommune zu erhö-

hen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einem Gemeinwesen zu stärken. Der „Egogesellschaft“ wird die gemeinwohlorientierte „Bürgerkommune“, in der „Bürger in vielen Formen aktiv in den politischen und administrativen Entscheidungs- und Leistungserstellungsprozess einbezogen sind“ (Klages, 1998), als alternative Zukunftsperspektive gegenübergestellt.

**Zielebene und räumlicher Bezug** Gleichzeitig soll das Bürgerschaftliche Engagement dazu beitragen, Kosten zu senken.

In der Regel setzt das Bürgerengagement bei konkreten Projekten im Verantwortungsspielraum der Kommune an. Bezugsrahmen kann die ganze Kommune oder ein Stadtteil sein.

### Vorgehen/ Ablauf

**Verfahrensträger** Die Zuständigkeit für die Förderung des Bürgerengagements liegt zunächst bei der Verwaltung angesiedelt. Mit welchen Strukturen eine Koordination bzw. Bündelung der Aktivitäten stattfindet, ist im Unterabschnitt *Anstöße zu Veränderungsprozessen* beschrieben.

**Verfahrensbeteiligte** Beteiligt werden Selbsthilfe- und gemeinwohlorientierte Gruppen und Initiativen.

**Ablaufschritte** Die KGSt (1999) empfiehlt folgende Ablaufschritte:

- Formulierung eines Grundverständnisses durch Verwaltungsspitze und Politik,
- Festlegung von Verantwortlichkeiten und Verfahren,
- interne Bestandsaufnahmen zum Thema Bürgerengagement in den Fachämtern bzw. Fachbereichen,
- Durchführung von Zukunftswerkstätten für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, um ihnen Möglichkeiten zur Einbringung ihrer Vorstellungen zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements zu geben,
- Schwerpunktsetzungen in den jeweiligen Ämtern
- Einrichtung einer Kommission mit Politik, Verwaltung, bürgerschaftlichen Gruppen und Verbänden mit beratender Funktion,
- Beginn eines offenen Dialogs mit den bestehenden Initiativen, Gruppen und Verbänden aus allen Bereichen des Engagements
- intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Einbeziehung der nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern, z.B. über Befragungen, Bürgerforen, Zukunftswerkstätten in Stadtteilen,
- Förder- und Unterstützungsrioritäten des Bürgerengagements festlegen,
- Kontrakte zwischen Verwaltung und bürgerschaftlichen Gruppen mit Zielvereinbarungen,
- Umsetzungsvoraussetzungen innerhalb der Verwaltung schaffen,

- Überprüfung des Zielerreichungsgrades durch die Kommission.

Ein Verfahrensgrundsatz sollte sein, dass Bürgerengagement nicht ausschließlich als Möglichkeit genutzt wird, Kosten einzusparen, ohne gleichzeitig Möglichkeiten zur Mitgestaltung anzubieten (KGSt).

Generell ist jedoch die Definition des Begriffs Bürgerkommune ebenso variabel wie der Weg, wie sie erreicht werden kann.

**Verfahrensgrundsätze**

**Verfahrensspielräume**

Die Vereinbarungen, die im Laufe des Prozesses zwischen den beteiligten Akteuren getroffen wurden, sind verbindlich, wenn sie als konkrete Maßnahmen vom Gemeinderat beschlossen werden.

**Verbindlichkeit**

Um darüber hinaus auch bezogen auf den Prozess Verbindlichkeiten zu erzielen, könnte es ein sinnvoller Weg sein, Kontrakte abzuschließen, wie dies die KGSt (s.o.) vorschlägt. Hier wäre allerdings zu prüfen, in wie weit Ziele konkretisierbar und der Zielerreichungsgrad messbar ist, und ob bereits Erfahrungen mit Kontrakten im Zusammenhang mit Bürgerengagement in Kommunen vorliegen.

### **Querbezüge zu anderen Instrumenten**

Querbezüge bestehen zu Beteiligungsformen im Rahmen der *Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, Stadtentwicklungsplänen, zu förmlichen Stadtteilentwicklungsplänen sowie städtebaulichen Rahmenplanungen*.

Auch zu weiteren freiwilligen Steuerungsinstrumenten, die auf eine verstärkte Bürgerbeteiligung setzen, bestehen Überschneidungen:

**zu freiwilligen Instrumenten**

- Dies gilt vor allem für die *Lokale Agenda 21*. Auch hier ist die Bürgerbeteiligung ein wesentliches Prinzip. Darüber hinaus können die Themen deckungsgleich sein.
- Sollte es gelingen, den Aspekt der Bürgerbeteiligung bzw. des Bürgerengagements durch geeignete Maßzahlen auszudrücken, könnte das Bürgerengagement auch ein in *Umweltzielkonzepten, Umweltindikatoren und Umweltcontrollingsystemen* integriert werden.
- Überschneidungen kann es auch mit dem *Öko-Audit und dem Umweltmanagement* geben, wenn Bürgerbeteiligung bei Planungs- und Verwaltungsprozessen im Managementsystem als ein Grundprinzip der Verwaltung integriert wird.
- Auch zur Verwaltungsreform bestehen Anknüpfungspunkte: So spielt in beiden Konzepten die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger eine Rolle. Allerdings versteht die Verwaltungsreform die Bürger noch als Kunden. Die Bürgerkommune geht weiter, indem sie die Bürger als Partner und Mitgestalter einbezieht. Die KGSt als eine der maßgeblichen Stellen, die kommunale Managementkonzepte entwickelt und Handlungsempfehlungen weitergibt, sieht die Verwaltungsreform als Konzept, das sich „nach innen“ richtet, während sich das Konzept des Bürgerengagements *nach außen* an die Öffentlichkeit wendet.

Allerdings kann die inhaltliche Zielsetzung bei den genannten Instrumenten anders ausfallen als beim Bürgerengagement.

Der Bereich des Umwelt- und des Ressourcenschutzes, ein zentrales Thema in der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung, spielt bei den bisherigen Ansätzen eines bürgerschaftlichen Engagements eine eher geringe Rolle. Der Schwerpunkt liegt tendenziell im sozialen Bereich. Die KGST (1999) zählt beispielsweise folgende Bereiche auf: Politik, Kultur, Justiz, Freizeit, Sport, Jugendarbeit, Kirchen und Gesundheit, Katastrophen- und Rettungswesen, freiwillige Feuerwehren, Arbeitsschutz und Wissenschaft. Hier ist dann auch die Frage zu stellen, wie weit der Begriff der nachhaltigen Entwicklung auf alle soziale Fragestellungen in einer Kommune ausgeweitet wird: Ist beispielsweise die Unterstützung eines öffentlichen Schwimmbads – eine *klassische* Aufgabe des bürgerschaftlichen Engagements – bereits ein Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung? Diese Frage ist aber auch in vielen Agenda 21 Prozessen zu stellen, in denen der soziale Aspekt relativ weit gefasst wird.

### Anstöße zu Veränderungsprozessen

<b>Veränderung der Aufbauorganisation</b>	<p>In der Regel erfordert Bürgerengagement eine unterstützende Infrastruktur. Damit sind alle in einer Kommune existierenden Einrichtungen gemeint, die sich als Anlauf- und Informationsstelle und oder als Koordinierungsstelle für ein bestimmtes oder für mehrere Themen verstehen. Derzeit bestehen meist Parallelstrukturen in den Kommunen, oder es besteht die Tendenz, sie zu schaffen. Von der KGST werden folgende Möglichkeiten hervorgehoben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In zwei bundesweiten Modellprojekten hat es sich als wirkungsvolle Strategie erwiesen, eine Agentur zur Förderung des Bürgerengagements zu schaffen.</li> <li>• Eine weitere Möglichkeit besteht in einem „intermediären Partner“, der zwischen den Bedürfnissen der Partner in einer Kommune oder einem Stadtteil vermittelt.</li> <li>• Eine strukturelle Funktion kann auch das Internet übernehmen. So wurde in Münster ein „Bürgernetz“ aufgebaut, indem über 300 Vereine und Verbände der Stadt Informationen stellen und über das alle Bürgerinnen und Bürger einen eigenen E-Mail Account sowie den Zugang zu jeweils aktuellen Diskussionsforen erhalten.</li> <li>• Darüber hinaus werden auch übliche Beteiligungsformen in Kommunen unter dem Begriff des Bürgerengagements subsumiert (Runde Tische, Bürger/innen-Foren, Mediation, Planungszellen) (KGSt, 1999).</li> </ul>
<b>Veränderung der Zusammenarbeit</b>	<p>Eine Veränderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gruppen, Verbänden, Initiativen und vor allem der Verwaltung ist in Abhängigkeit von der Ausgangssituation in der jeweiligen Kommune zu erwarten: Vor allem dort, wo ehrenamtliches Engagement und Bürgerbeteiligung eine bislang noch keine große Rolle spielen, kann die vergleichsweise neue, aus dem Sparzwang der Kommunen entstandene Diskussion möglicherweise neue Impulse auslösen – so lange damit nicht überwiegend die Möglichkeit eines billiges Outsourcens damit verbunden wird.</p> <p>Veränderungsprozesse können vor allem mit dem Wertewandel, der mit verstärktem Bürgerengagement verbunden sein kann, ausgelöst werden. Bürgerengagement ist ein Ausdruck für eine gesellschaftliche</p>

che Verantwortung, die auch eine Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene ist.

### Bewertung

Zu klären ist, ob durch eine verstärkte inhaltliche Beschäftigung mit dem Thema Bürgerengagement in den Kommunen tatsächlich Veränderungen verbunden sind, oder ob die bisherigen Ansätze von ehrenamtlichem Engagement und öffentlicher Beteiligung in den Kommunen unter diesem Aspekt subsumiert werden.

Eine weitere Untersuchung wird nicht empfohlen, da sich noch kein einheitliches Vorgehen bei der Etablierung des Bürgerengagements herausgebildet hat.

**Erfahrungen/  
Fortentwicklungsbedarf**  
**Eignung für die  
weitere Untersuchung**

## 7.1.9 Stadtmarketing

### Grundlagen

Ähnlich wie die Verwaltungsreform zählt das Stadtmarketing zu den freiwilligen Instrumenten kommunaler Steuerung mit nur mittelbarem Bezug zu formalen Planungsinstrumenten. Stadtmarketing wird als ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Bestrebungen und Projekten auf kommunaler Ebene verwendet, die als Zielsetzung die aktive Gestaltung und Aufwertung des Lebensraums Stadt haben (Beyer, 1995-2).

**Begriffsklärung**

Eine Diskussion dieses freiwilligen Instruments wird dadurch erschwert, da es in der kommunalen Praxis oftmals mit dem Begriff des City-Marketings bzw. des City-Managements gleichgesetzt wird. Im Rahmen von konzeptuellen Arbeiten, z.B. des DIFU, ist jedoch eine begriffliche Präzisierung versucht worden (Grabow et. al. 1996; Helbrecht, 1994):

Ein *umfassendes* Stadtmarketing ist ein Instrument kooperativer Stadtentwicklung, in dem

- wichtige kommunale Akteure in die verantwortungsvolle Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen eingebunden,
- langfristige Partnerschaften und projektorientierte Kooperationen auf kommunaler Ebene initiiert,
- die Motivation und Mitarbeit kommunaler Akteure angeregt und dadurch
- kommunale Formen der Kommunikation und Planung durch konsensorientierte Diskussion von Zielkonflikten verbessert werden.

Durch diese Interpretation des Begriffs grenzt sich *umfassendes Stadtmarketing* sowohl von quartiersbezogenen Begrenzungen (z.B. *City-Marketing*) als auch von akteursbezogenen Begrenzungen (z.B. Einzelhandel im *City-Management*) von Marketingaktivitäten deutlich ab.

Die Ursachen für eine kooperative und projektbezogene Ausrichtung der Stadtentwicklungs politik werden, ähnlich wie in der Verwaltungsmodernisierung, in der Veränderung der ökonomischen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen kommunaler Steuerung gesehen (Zerweck, 1996; Grabow et. al., 1996; Kahnert, 2000):

- Herkunft**
- Verschärfung des Wettbewerbs zwischen Städten und Regionen im Zuge zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung,
  - Verringerung der monetären Ressourcen kommunaler Steuerung bei gleichzeitig zunehmendem Bedarf an öffentlicher Steuerung,
  - Umsetzungs- und Legitimationsprobleme in der „traditionellen“ Stadtentwicklungsplanung und zunehmende „Outputorientierung“ von Planungsprozessen.

Mittlerweile existieren eine Reihe von empirischen Projekten, die die unterschiedlichen Stadtmarketingaktivitäten in Kommunen erfassen, systematisieren und auswerten. Eine „kritische Zwischenbilanz“ lässt sich z.B. von der durchgeführten Umfrage bei 240 bundesdeutschen Städten und Gemeinden ziehen, die das DIFU Mitte der 90er Jahre in der Bundesrepublik durchgeführt hat (Grabow et. al., 1996). Die Studie zeigt u.a., dass die Wahrscheinlichkeit, positive und langfristige Effekte für Stadt, Bürger und Wirtschaft zu erreichen, bei umfassenden Konzepten wesentlich größer ist als bei eingeschränkten Marketingprozessen. Empirisch findet sich die Ausrichtung eines umfassenden Stadtmarketings allerdings in nur ca. 10 % der befragten Städte. Zumeist sind diese Städte Kleinstädte, in denen sich ein umfassender Ansatz offensichtlich leichter als in Großstädten initiieren lässt.

Eine aktuellere Untersuchung basiert auf einer Analyse von 25 kommunalen Modellvorhaben zum Stadtmarketing in NRW (Kahnert, 2000). Auch diese Studie zeigt, dass Stadtmarketing nach wie vor im Kern ein Innenstadt- bzw. Zentrenmarketing ist und nur in Ausnahmefällen umfassende Orientierungen verfolgt werden.

Thematisch konzentrieren sich die untersuchten Marketingaktivitäten vor allen Dingen auf die Verbesserung der *städtebaulichen Situation* (u.a. Stadtgestaltung, Verkehr und Nutzflächenmanagement) und auf die *Verbesserung des privaten Leistungsangebots* und seiner Präsentation in den Zentren (u.a. Märkte und Veranstaltungen, Sicherheit, Sauberkeit, Service).

### Ziele

<b>Zielebene und Zielkontext</b>	In seiner umfassenden Vorgehensweise dient das Stadtmarketing der Zielsetzung, aktiv die Gestaltung und Aufwertung des Lebensraums Stadt zu verfolgen (Beyer, 1995-2). Die Zielebene des Stadtmarketings ist strategisch: Akteure sollen in einen Prozess eingebunden werden, in dem Maßnahmen und Projekte initiiert und koordiniert werden. Der Zielkontext ist daher auf die Steuerung der gesamtkommunalen Entwicklung und nur in einem zweiten Schritt auf einzelne fachliche Aspekte ausgerichtet.
<b>Zielsetzungen</b>	
<b>Räumlicher Bezug</b>	Der räumliche Bezug variiert mit der Zielsetzung des Stadtmarketings. Die Variationsbreite reicht hierbei von einer Beschränkung auf

bestimmte Quartiere (City, Wohnquartiere) bis hin zu einer gesamtstädtischen Ausrichtung.

In einem umfassendem Verständnis des Stadtmarketings können die einzelnen Bausteine als ein Puzzle beschrieben werden (Grabow et. al., 1996). Zum Vorgehen und Ablauf sind drei Aspekte von Bedeutung:

- Eine Stärken-Schwächen Analyse bzw. Imageanalyse lokalisiert unterschiedliche Potenziale der Stadtentwicklung, um die Attraktivität der Stadt zu steigern.
- In einer Defizitanalyse kann ein Leitbild bzw. ein Spektrum von Leitlinien entstehen, die Orientierungshilfen für Entscheidungsprozesse für Stadtpolitik, Stadtverwaltung, Unternehmen, Verbände usw. geben.
- Verfahrensbeteiligte
- Aus den übergeordneten Leitbildern und Leitlinien sollen im weiteren Prozess konkrete und umsetzbare Projekte abgeleitet und in eine zeitliche Prioritätenliste eingefügt werden.

#### **Ablaufschritte und Verfahrensgrundsätze**

Wichtiger Erfolgsfaktor und elementare Voraussetzung des Stadtmarketings, so zeigten die empirischen Analysen, ist eine funktionierende Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Ein Problem der Partizipation besteht allerdings in der relativ geringen Bürgerbeteiligung – d.h. der Personen, die nicht als *stakeholder* auftreten. Mit einer häufigen Schwerpunktsetzung des Stadtmarketings auf den Innenstadtbereich steht demgegenüber eine häufige – und oftmals eingespielte - Einbindung von Akteuren aus Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungssektoren.

Der Verfahrensträger eines Stadtmarketings ist in der Regel – zumindest in der Frühphase - die kommunale Wirtschaftsförderung in der Kommunalverwaltung. In späteren Phasen, die häufig mit einer Umwandlung des rechtlichen Status einher geht, obliegt die Verfahrensgestaltung der GmbH – Geschäftsführung. Trotz ernster Vorbehalte gegenüber einem umfassendem Stadtmarketing – z.B. werden Öffentlichkeit und Transparenz von Entscheidungen teilweise als schädlich für den Erfolg eines Projekts angesehen – bietet dieses eine wichtige institutionelle Grundlage

#### **Verfahrensträger**

- für die Initiierung von innovativen Planungsansätzen,
- für eine Effektivierung des Einsatzes öffentlicher Mittel und
- für die Erhöhung der Legitimität kommunaler Entscheidungsprozesse.

#### **Verfahrensgrundsätze und Verfahrensspielräume**

Stadtmarketing ist ein prinzipiell offener Prozess. Verfahrensgrundsätze und –spielräume lassen sich daher nicht grundsätzlich lokalisieren, sondern variieren mit den kommunalen Erfahrungen und Zielsetzungen. Die Verbindlichkeiten ergeben sich zumeist aus informellen Absprachen.

#### **Verbindlichkeit**

### **Querbezüge zu anderen Instrumenten**

Freiwillige Stadtmarketing-Prozesse stehen in nur mittelbarem Bezug zu formalen kommunalen Planungsinstrumenten. Einige interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Stadtmarketing zeigt die

**zu förmlichen Planwerken**  
**zu freiwilligen Instrumenten**

Lokale Agenda 21: In ihrer *Verfahrensorganisation* und im Ablauf sind beide „Instrumente“ sehr ähnlich ausgerichtet: Beide sind gleichermaßen langfristig orientiert, setzen in einer ähnlichen Weise auf wenig formalisierte Verfahren und legitimieren sich auf einer kommunikativen Einbindung von Akteuren. Ähnlich ist zudem, dass zumindest in den frühen Phasen beide Prozesse im Rahmen von Arbeitsgruppen organisiert werden. Unterschiedlich ist allerdings die Organisationsstruktur in späteren Phasen: Während z.B. schon eine Reihe von Erfahrungen existieren, Stadtmarketing in eine andere Rechtsform (GmbH oder e.V.) überzuführen, fehlten adäquate Erfahrungen für den Bereich der LA21 (Beyer, 1995 a).

Ein fundamentaler Unterschied zwischen beiden Instrumenten zeigt sich allerdings bzgl. der *inhaltlichen Ausrichtung* und der *Beteiligung von Akteuren*: Während in der Lokalen Agenda 21 vorwiegend ökologische Diskussionen geführt und entsprechend umweltnah ausgerichtete Gruppen beteiligt sind, ist das Stadtmarketing bisher durch eine vorwiegende Ausrichtung auf ökonomische Fragestellungen und einer Einbindung von Akteuren aus der kommunalen Wirtschaft und Verbänden gekennzeichnet. Bisher, so zeigen die Erfahrungen, gibt es keine systematische Verbindung zwischen beiden Instrumenten. Dass ein Bedarf nach einer solchen Verbindung besteht, steht jedoch außer Frage.

### **Anstöße zu Veränderungsprozessen**

#### **Veränderung der Aufbauorganisation und Zusammenarbeit**

Empirisch bieten Stadtmarketingprozesse nur in wenigen Ausnahmefällen den Rahmen für gesamtstädtische Veränderungsprozesse. In den meisten Fällen dient Stadtmarketing lediglich der Aufwertung der Innenstädte und schließt strukturell generelle Fragen der Stadtentwicklung aus. Potentiell bietet ein umfassendes Stadtmarketing jedoch die Ausgangsbasis für weitreichende Veränderungsprozesse auch in Hinblick auf Nachhaltigkeit. Eine Veränderung von Kompetenzen und Zuständigkeiten bewirkt ein Stadtmarketingprozess allerdings nicht, da hier der Schwerpunkt auf spezifische Formen der Kooperation und nicht der grundlegenden Veränderung von Entscheidungsstrukturen liegt

**Weiterbildung / Qualifizierung** Fragen der Weiterbildung und Qualifizierung werden nur mittelbar tangiert.

### **Bewertung**

Die systematische Verbindung des Stadtmarketings sowohl mit formalen Planungsinstrumenten als auch mit oftmals parallel verlaufenden Prozessen der Lokalen Agenda 21 können sowohl unter forschungs- als auch unter praktisch-politischen Gesichtspunkten als eine große Herausforderung gesehen werden.

Die Bedingungen für den Erfolg und das Scheitern von Stadtmarketing-Prozessen wären ein interessanter Untersuchungsaspekt. Zentral ist die Gestaltung der Rahmenbedingungen eines professionellen Stadtmarketings: Werden ausreichend Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt, ein professionelles Projekt- und Zeitmanagement eingeführt etc.? In Anbetracht dessen, dass empirisch bisher nur in wenigen Ausnahmefällen Umweltaspekte eine breitere Rolle in Stadtmarketingprozessen spielen, wird das Instrument aber nicht vertieft untersucht.

## 7.2 Liste der Interviews

### **Bayrisches Landesamt für Umweltschutz (Dorferneuerung)**

Ergänzend zu den Interviews in Groß-Umstadt und Drensteinfurt/Rinkerode wurden die Erfahrungen aus Dorfentwicklungsprozessen zusammengeführt. Grundlage war ein Workshop des bayrischen Landesamtes für Umweltschutz in Augsburg, der am 24./25.4.2001 in der SDL-Thierhaupten zum Thema Agenda 21- und Ländliche Entwicklung stattfand. Veranstalter waren das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, die KommA21 Bayern und die Verwaltung für Ländliche Entwicklung.

Engeladen waren damit vor allem Fachbehörden (Ministerien, LfU, DLE, Regierungen), zusätzlich vertreten waren 2 Bürgermeister aus Gemeinden, bei denen die LA 21 aus der Dorfentwicklung hervorgegangen ist. Das Gespräch fokussierte in erster Linie auf die prinzipiellen Unterschiede zwischen der Lokalen Agenda 21 und der Dorfentwicklung.

BLU1: Herr Tausch, D.I.A.P (ENA), Bayrisches Landesamt für Umweltschutz, Augsburg  
Interview vom 2. Juli 2001; von 11:20 bis 12.00 Uhr, telefonisch

Interview geführt von: Ellen Frings, ifeu-Institut

### **Drensteinfurt/ Rinkerode**

DR1: Herr Berlage, Dezernent für Bauen, Soziales und Ordnung  
Herr Edling, Umweltamt, Projektsteuerung  
Interview vom 4. Juli 2001; von 12:00 bis 13:00 Uhr, telefonisch

DR2: Herr Brautlecht, Vorsitzender des Arbeitskreises Rinkeroder Vereine  
Interview vom 5. Juli 2001; von 10:00 bis 11:00 Uhr, telefonisch

Interviews geführt von: Ellen Frings, ifeu-Institut

### **Dresden**

- D 1: Frau Timm, Leiterin des Agenda-Büros  
Interview vom 07. Juni 2001
- D 2: Herr Frenzel, Verwaltung (Stabsstelle des Oberbürgermeisters)  
Interview vom 07. Juni 2001
- D 3: Herr Reuther, Ratmitglied  
Interview vom 15. Juni 2001
- D 4: Frau Dr. Reinhardt, Dezernat Stadtentwicklung und Bau  
Interview vom 25. Juni 2001
- D 5: Herr Pielenz, Amt für Umweltschutz  
Interview vom 21. Juni 2001
- D 6: Frau Schlicke, Hauptamt und Leiterin des Projektteam der Verwaltungsreform  
Interview vom 16. Juni 2001

Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

### **Groß-Umstadt/ Klein-Umstadt**

- GUK1: Herr Flöter, 1. Beigeordneter  
Interview vom 19. Mai 2001; von 17:00 bis 17:45 Uhr, telefonisch.
- GUK2: Frau Langrock, Umweltamt, Klimaschutzkonzept  
Herr Michaelis, Agenda-Beauftragter, Mitglied der Steuerungsgruppe VR, Amtsleiter für ÖA und Wirtschaftsförderung  
Herr Volz, Leiter des Kulturamtes Zuständig für Dorferneuerung  
Interview vom 15. Mai 2001; von 11:30 bis 13.45, persönlich.
- GUK3: Frau Rettenbach, PlanWerkStadt Wiesbaden, Beraterin und Moderatorin im DE-Prozess, Kleinumstadt und in der Lokalen Agenda 21  
Interview vom 3. Mai 2001; 15:30 bis 16:00 Uhr, telefonisch.

Interviews geführt von: Ellen Frings (GUK1 und GUK3); Ellen Frings und Lothar Hitzler (GUK 2), beide ifeu-Institut

### **Güstrow**

- G 1: Frau Mellentin, Agenda-Beauftragte  
Interview vom 29.Mai 2001
- G 2: Frau Schneider, Abteilungsleiterin Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung  
Interview vom 12. Juni 2001

Alle Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

## **Hagen**

- Ha1: Frau Kleinert, Umweltamt Hagen  
Herr Bleja, Stadtplanungsamt Hagen  
Interview vom 28. Mai 2001; von 13:30 bis 15:00 Uhr

Interview geführt von: Stefan Frerichs, Ajo Hinzen, BKR Aachen

## **Kaiserslautern**

- K 1: Frau Dech-Pschorn, Agenda-Beauftragte  
Interview vom 01. Juni 2001
- K 2: Herr Kremer, Abteilungsleiter Umweltamt  
Interview vom 19. Juni 2001
- K 3: Herr Dr. Lenz, Ratmitglied  
Interview vom 14. Juni 2001

Alle Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

## **Kevelaer**

- KE 1: Herr Heckens, Agenda-Beauftragter  
Interview vom 10.05.2001 2001 und vom Oktober 2001, telefonisch
- KE 2: Herr Happe, BKR Essen  
Interview vom 07.09.2001

Interviews geführt von: Ajo Hinzen, BKR

## **Lorsch**

- Lo1: Frau Schmitt, Bau- und Planungsamt Stadt Lorsch,  
Herr Behres, Agendabüro Stadt Lorsch,  
Herr Tampe, Klimaschutzbüro Stadt Lorsch  
Interview vom 11. Juni 2001; von 14:30 bis 16:30 Uhr

Interview geführt von: Stefan Frerichs, BKR Aachen

## **Lübeck**

- Lü1: Frau Anke Seeberger, Agenda 21 Büro Lübeck, Herr Thomas Manke: Verwaltungsreform/Controlling  
Interview vom 21. Juni 2001; von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr, persönlich.
- Lü2: Herr Dr. Frank Claus, IKU (Beratung Leitbildprozess)  
Interview vom 2. Juli 2001: von 13:30 bis 14:05 Uhr, telefonisch.
- Lü3: Frau Hinitisch, zentrales Controlling  
Interview vom 19. Juli 2001; von 8.30 bis 9.15 Uhr, telefonisch.

- LÜ 4** Teilnahme an einem internen Workshops zwischen Vertretern der Stadt Lübeck und ausgewählten Experten. Der Workshop wurde von der Fachhochschule Lübeck, Bereich Umweltmanagement unter der Leitung von Frau Prof. B. Grahl, organisiert. Hintergrund war die laufende Einführung des kommunalen Öko-Audits in Lübeck. Die Fachhochschule wurde von der Stadt Lübeck mit der Konkretisierung des Konzepts beauftragt. Im Verlauf des Workshops wurde die bisherige Konzeption vorgestellt und diskutiert. Ort: Lübeck, Forstamt, Teilnehmer (u.a.): Frau Dr. Olga Koop, Umweltamt, Frau. Prof. Birgit Grahl, FH Lübeck. 22. Juni 2001, 10.00 bis 16.00 Uhr. Teilnahme: Ellen Frings

Interviews geführt von: Ellen Frings, ifeu-Institut

### **Lüdinghausen**

- Ld1: Richard Borgmann, Bürgermeister der Stadt Lüdinghausen  
 Herr Voss, Planungsamt Stadt Lüdinghausen  
 Interview vom: 10. Juli 2001; von 11:00 Uhr bis (k. A.)

Interview geführt von: Marcel Bayer, Stefan Frerichs, BKR Aachen

### **München**

- M 1: Herr Arndt, Referat für Stadtplanung und Bauordnung,  
 Interview vom 23.07.01
- M 2: Herr Bumann, Agenda-Büro,  
 Interview vom 24.07.01
- M 3: Herr Müller, Referat Arbeit und Wirtschaft,  
 Interview vom 24.07.01
- M 4: Frau Doll, Sozialreferat,  
 Interview vom 31.07.01
- M 5: Herr Gräbel, Referat Umwelt und Gesundheit,  
 Interview vom 25.07.01
- M 6: Herr Monatzeder/Frau Hechenberger, 3. Bürgermeister/ Referentin des 3.Bürgermeisters,  
 Interview vom 25.07.01

Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

### **Nürnberg**

- Nü1: Frau Hilker, Umweltamt, Abteilung Umweltplanung  
 Interview vom: 6. Juli 2001; von 11:15 bis 12:15 Uhr, telefonisch.
- Nü2: Herr Schäfer, Stabsstelle Verwaltungsreform  
 Interview vom 09. Juli 2001; von 14:40 bis 15:40 Uhr, telefonisch.
- Nü3: Frau Dr. Schimmack, Umweltamt ; Stab Umwelt und Wirtschaft

Interview vom: 6. Juli 2001; von 9.00 bis 9.30 Uhr, telefonisch.

Nü4: Frau Seidel, Agenda-Büro

Interview vom 10. Juli 2001; von 9:00 bis 10:00 Uhr, telefonisch.

Nü5: Frau Sieling, Stadtplanungsamt

Interview vom 23. Juli 2001; von 14:00 bis 15:00 Uhr, telefonisch.

Nü6: Herr Webersinn, Umweltdezernent

Interview vom 27. Juli 2001; 8:45 bis 9:30 Uhr, telefonisch.

Interviews geführt von: Ellen Frings, ifeu-Institut

## **Syke**

Sy1: Angelika Hanel, Umwelt- und Agenda-Beauftragte,  
Silke Hindersmann, SPD-Stadtrat, Lenkungsgruppe LA 21  
(bis 15.15. Uhr)

Peter Bauer, Agenda-Gruppe Naherholung

Rolf Kück, Stadtplanungsamt (ab 15.00 Uhr)

Ulf Walek, Agenda-Gruppe Naturschutz/Landwirtschaft

Harald Witt, Agenda-Gruppe Verkehr

Interview vom: 27. Juni 2001; von 14:00 bis 16:45 Uhr

Interview geführt von: Marcel Bayer, Stefan Frerichs, BKR Aachen

## **Vaterstetten**

Va 1: Herr Dr. Fiedl, Leiter des Umweltamtes, Agendabeauftragter  
der Stadtverwaltung  
Interview vom 05.Juni 2001

Va 2: Frau Schneider-Maxon, Agenda-Sprecherin  
Interview vom 12. Juni 2001

Va 3: Herr Neunert, Ratmitglied  
Interview vom 12. Juni 2001

Va 4: Herr Wüst, Leiter des Bauamtes,  
Interview vom 09. Juni 2001

Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

**Viernheim**

- Vi 1: Frau Heckmann-Schradi, Leiterin des Agenda-Büros  
Interview vom 01. Juni 2001
- Vi 2: Herr Granzow, Brundtlandbeauftragter  
Interview vom 07. Juni 2001
- Vi 3: Herr Kempf, Ratmitglied  
Interview vom 13. Juni 2001
- Vi 4: Herr Haas, Leiter Amt für Stadtentwicklung und Umweltplanung  
Interview vom 11. Juni 2001

Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

**Wuppertal**

- W 1: Herr Rothgang, Senior-Manager der Stadtverwaltung  
Interview vom 06. Juni 2001
- W 2: Herr Scholz, Leiter des Agenda-Büros  
Interview vom 05. Juni 2001
- W 3: Frau Brendel, Klimaschutzbeauftragte  
Interview vom 25. Juni 2001
- W 4: Frau Heinrichs, Nachbarschaftsheim Wuppertal e.V.  
Interview vom 18. Juli 2001

Interviews geführt von: Holger Fiedler, ifeu-Institut

### 7.3 Fragebogen für die Entwicklung der Gesprächsleitfäden

Nr.	Fragen	Interviewpartner		
1.	LOKALE AGENDA 21	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung3
1.1	<b>Rahmendaten</b>			
1.1.1	Größe der Kommune	x		
1.1.2	Art der Kommune (Landkreis, Kreisstadt, Verbandsgemeinde...)	x		
1.1.3	Seit <b>wann</b> läuft die LA 21?	x		
1.1.4	Kurzabriss des Prozesses	x		
1.1.5	Stand des Prozesses	x		
1.1.6	Wurden Fördergelder genutzt? Wenn ja, wie hat sich die Förderung auf den Prozessverlauf ausgewirkt?	x		
1.2	<b>Prozessorganisation</b>			
1.2.1	<b>Ziele</b> des Prozesses? Ursprünglich/ im Prozessverlauf?	x		
1.2.2	Wo ist die <b>Koordinationsstelle</b> für die LA 21 angebunden?	x		
1.2.3	Welche sonstigen <b>Organisationsstrukturen</b> wurden geschaffen?	x		
1.2.4	Wie ist die <b>organisatorische Anbindung</b> sichergestellt:  <i>zwischen den verschiedenen Ressorts innerhalb der Verwaltung</i> <i>zwischen Agenda-Gremien und Rat</i> <i>zwischen Agenda-Gremien und Verwaltung</i>	x	x (bez. auf den Rat)	x (bez. auf Verwaltg.)
1.2.5	Welche neuen <b>Arbeitsmethoden</b> in Verwaltung und Rat wurden durch die LA 21 gefördert?  <i>z.B. ressortübergreifende Teamarbeit, Prozess- und Projektmanagement, Moderationstechniken; Mitarbeitergespräche; Förderung der Bürgerbeteiligung</i>	x	x	x
1.2.6	Ist der <b>Rat/ die Verwaltung</b> in ausreichendem Maß in den Agenda-Prozess <b>eingebunden</b> und, wenn ja, wie?	x	x (Rat)	x (Verw.)

3 die jeweiligen Verwaltungsmitarbeiter/innen die für die einzelnen Instrumente zuständig sind.

Nr.	Fragen	Interviewpartner		
1.	LOKALE AGENDA 21	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung3
1.2.7	Wie wird die <b>Bürgerbeteiligung</b> ausgestaltet?	x	x	
1.2.8	Fördert der LA 21-Prozess auch das <b>Bewusstsein der Bürger</b> für Fragen der nachhaltigen Entwicklung? Wenn ja, wie?	x	x	
1.2.9	Ist die <b>Bürgerbeteiligung/ das Interesse in der Öffentlichkeit</b> aus Ihrer Sicht <b>zufriedenstellend</b> ?	x	x	x
1.2.10	Wurden <b>Ergebnisse</b> aus den Agenda-Prozessen <b>aufgegriffen</b> , z.B. <i>durch Beschlussfassung im Rat</i> <i>durch Berücksichtigung im Haushaltsplan</i> <i>durch Integration in FNP, STEP/ Leitbilder, Stadtteilrahmenplanungen, Verwaltungsreform, Öko-Audit, Indikatoren, Klimaschutzkonzept, Dorferneuerung</i>	x	x	
1.3	Strategische Ausrichtung des Prozesses			
1.3.1	Wo lag/liegt im bisherigen Prozess der <b>Schwerpunkt</b> ? <i>Einzelaktionen, fortlaufenden Projekten oder Entwicklung eines Leitbildes / eines Handlungsprogramms?</i>	x	x	
1.3.2	Findet eine <b>Auseinandersetzung mit dem übergeordneten Leitbild der nachhaltigen Entwicklung</b> statt, und – wenn ja – wie ist sie organisiert? <i>im Rat; in der Verwaltung; in den Agenda-Gremien; in der Öffentlichkeit</i>	x	x (bez. auf den Rat)	x (bez. auf Verwaltg.)
1.3.3	Welche <b>Bedeutung</b> haben <b>programmatische Festlegungen</b> im Rahmen der LA 21 (Ziele, Leitbilder, Handlungsprogramme) tatsächlich in der kommunalen Praxis? <i>z.B. bei Ratsentscheidungen oder im Verwaltungshandeln?</i>	x	x	
1.3.4	Übernimmt die LA 21 eine <b>Steuerungsfunktion</b> für die kommunale Entwicklung? Wenn ja, unter welchen <b>Voraussetzungen</b> ?	x	x	x
1.3.5	Welche <b>Chancen</b> liegen in der LA 21, wie sie derzeit in der Stadt/ Gemeinde durchgeführt wird?	x	x	x
1.4	Inhaltliche Anforderungen des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung			
1.4.1	Wie wird sichergestellt, dass sich die LA 21 <b>nicht nur</b> auf eine Verbesserung der <b>lokalen</b> ökologischen, sozialen und ökonomischen Situation ausrichtet, <b>sondern auch globale</b> Zusammenhänge in den Blick nimmt?	x	x	

Nr.	Fragen	Interviewpartner		
1.	LOKALE AGENDA 21	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung3
1.4.2	<p>Spielen Fragen des <b>hohen Ressourcenverbrauchs</b> in Deutschland eine Rolle im LA21-Prozess?</p> <p>Wenn ja, über welche Leitlinien/ Aktivitäten werden sie thematisiert?</p> <p><i>z.B. Berücksichtigung von Ressourcenverbrauch und Klimaschutz in Leitlinien / Programmen, über Projekte wie Tauschringe, Förderung von Second-Hand-Produkten, 21 Testhaushalte; zum Energie- und Klimaschutz</i></p>	x	x	
1.4.3	<p>Spielen <b>entwicklungspolitische</b> Fragen eine Rolle im LA21-Prozess?</p> <p>Wenn ja, über welche Leitlinien/ Aktivitäten werden sie thematisiert?</p> <p><i>z.B. über Entwicklungszusammenarbeit, Städtepartnerschaften, Integration von Migrant/inn/en,</i></p>	x	x	
1.5	Bezug zu anderen Instrumenten			
1.5.1	<p>Welche <b>Instrumente</b> werden in der Kommune – neben den <i>komunalen Pflichtaufgaben FNP / BP / Plan-UVP (an nächsten Jahr)</i> – angewandt?</p> <p><i>STEP/ Leitbilder, Verwaltungsreform, Öko-Audit, Indikatoren; Klimaschutzkonzept, Dorferneuerung?</i></p>	x	x	
1.5.2	Werden die verschiedenen Planungs- und Steuerungsinstrumente <b>koordiniert</b> ? Wenn ja, von wem und wie?	x		x
1.5.3	Werden die verschiedenen Instrumente bei der Behandlung <b>im Rat</b> in einen <b>inhaltlichen Zusammenhang</b> gebracht?	x	x	x
1.5.4	Welches dieser Instrumente ist dazu geeignet, <b>Anforderungen der LA 21 zu erfüllen</b> (verfahrensbezogene / inhaltlich)?	x	x	Ggf.
1.5.5	Welches dieser Instrumente leistet einen <b>Beitrag</b> zur LA 21 (verfahrensbezogene / inhaltlich)?		x	Ggf.

Nr.	Fragen	Interviewpartner		
2	INSTRUMENTE MIT ÄHNLICHEN PROZESSSTRUKTUREN (BAULEITPLANUNG, FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG, STEP/LEITBILDER, KLIMASCHUTZKONZEPTE; DORFERNEUERUNG)	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung
2.1	<b>Prozessorganisation</b>			
2.1.1	<b>Seit wann</b> läuft der Prozess?			x
2.1.2	<b>Kurzabriß</b> des Prozesses?			x
2.1.3	Derzeitiges <b>Stadium</b> ?			x
2.1.4	<b>Ziele</b> des Prozesses? Ursprünglich/ im Prozessverlauf?			x
2.1.5	Wurden <b>Fördergelder</b> genutzt? Wenn ja, wie hat sich die Förderung auf den Prozessverlauf ausgewirkt?			x
2.1.6	Wo sind <b>Zuständigkeit</b> und <b>Verantwortlichkeit</b> für den Prozess angesiedelt?			x
2.1.7	Welche <b>Organisationsstrukturen</b> wurden geschaffen? (z.B. <i>Arbeitsgruppen mit Bürgerinnen und Bürgern, ämter-/abteilungsübergreifende Arbeitsstrukturen in der Verwaltung, Schnittstellen zwischen Arbeitsgruppen und Rat bzw. Verwaltung?</i> )		x	x
2.1.8	Hat die sich <b>Zusammenarbeit zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat</b> im Prozessverlauf verändert? Wie?		x	x
2.1.9	Wie wird die <b>Bürgerbeteiligung</b> ausgestaltet?		x?	x
2.1.10	Welche <b>Kooperationspartner</b> konnten durch das Instrument gewonnen werden, welche Akteure waren eingebunden?		x	x
2.1.11	Wird mit dem Instrument auch das <b>Bewusstsein der Bevölkerung</b> für Fragen der nachhaltigen Entwicklung gefördert? Wenn ja, wie?		x	x
2.1.12	Welche <b>neuen Arbeitsmethoden</b> in Verwaltung und Rat wurden durch das Instrument gefördert? <i>z.B. ressortübergreifende Teamarbeit, Prozess- und Projektmanagement, Moderations-techniken; Mitarbeitergespräche; Förderung der Bürgerbeteiligung etc. -</i>		x	x
2.1.13	Wurden <b>Prozessergebnisse aufgegriffen</b> , z.B. <i>durch Beschlussfassung im Rat? (Anmerkung: bei FNP / BP verpflichtend), durch Be-rücksichtigung im Haushaltsplan, durch Integration in andere Instrumente? Wie?</i>	x	x	x

Nr.	Fragen	Interviewpartner		
2	INSTRUMENTE MIT ÄHNLICHEN PROZESSSTRUKTUREN (BAULEITPLANUNG, FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG, STEP/LEITBILDER, KLIMASCHUTZKONZEPTE; DORFERNEUERUNG)	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung
2.1.14	Fand eine <b>Anknüpfung an den Prozess der LA 21</b> statt, und wenn ja, wie?  <i>z.B. durch Integration auf Leitbild- und Zielebene, personelle Verknüpfung der Prozesse, gemeinsame Steuerungsgremien etc.</i>	x	x	x
2.2	<b>Strategische Ausrichtung des Prozesses</b>			
2.2.1	Wurden im Rahmen des Prozesses eine <b>Programmatik (Leitbilder/ Handlungsprogramme)</b> entwickelt?		x	x
2.2.2	Welche <b>Bedeutung</b> hat diese Programmatik tatsächlich <b>in der Praxis/ im Verhältnis zur LA 21</b>	x	x	x
2.3.	<b>Inhalte des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung (nicht relevant bei Klimaschutzkonzepten)</b>			
2.3.1	Bietet das jeweilige Instrument <b>Möglichkeiten für eine Auseinandersetzung mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung?</b> Fand eine solche Auseinandersetzung statt?  <i>In der Verwaltung, im Rat, in der Öffentlichkeit?</i>	x	x	x
2.3.2	In welchem Maß wurden <b>Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung</b> in dem Prozess berücksichtigt/ ist ihre Berücksichtigung denkbar oder stehen eindeutig andere, z.B. ökonomische Ziele im Vordergrund?	x	x	x
2.3.3	Kommen <b>vorwiegend ökologische, ökonomische oder soziale Kriterien</b> zur Anwendung?		x	x
2.3.4	Konzentrieren sich diese Kriterien vorwiegend auf eine <b>Verbesserung der lokalen</b> ökologischen, sozialen und ökonomischen Situation, oder nehmen sie auch <b>globale Zusammenhänge</b> in den Blick?		x	x
2.3.5	Finden auch Fragen des <b>hohen Ressourcenverbrauchs</b> Berücksichtigung, und wenn ja, wie?		x	x
2.3.6	Werden auch die Frage behandelt, welche die <b>Folgen unseres Handelns für die ärmeren Ländern</b> betreffen?		x	x
2.4	<b>Bezug zur LA 21</b>			
2.4.1	Ist das Instrument den Zielen/ der Ergebnisqualität der LA 21 <b>eher förderlich oder eher hinderlich?</b> Warum?	x	x	x
2.4.2	Können die jeweiligen Instrumente genutzt werden, <b>um eine Lokale Agenda 21 aufzustellen?</b>	x	x	x

Nr.	Frage	Interviewpartner		
2	INSTRUMENTE MIT ÄHNLICHEN PROZESSSTRUKTUREN (BAULEITPLANUNG, FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG, STEP/LEITBILDER, KLIMASCHUTZKONZEPTE; DORFERNEUERUNG)	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung
2.4.3	Wenn ja, welche <b>Voraussetzungen</b> müssen dazu gegeben sein?	x	x	x
2.4.4	Welche <b>Aspekte</b> müssten, bezogen auf den <b>Prozess</b> , <b>ergänzt</b> werden <i>z.B. breitere Bürgerbeteiligung, Einbindung von Ratsmitgliedern, ämterübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung...</i>	x	x	x
2.4.5	Welche <b>inhaltlichen Aspekte</b> müssten zusätzlich <b>ergänzt</b> werden?	x	x	x

3.	MANAGEMENTINSTRUMENTE FÜR DIE VERWALTUNG (VERWALTUNGSREFORM/ ÖKO-AUDIT)	LA21- Beauftragte	Ratsmit- glied	Verwal- tung
3.1	<b>Prozessorganisation</b>			
3.1.1	<b>Seit wann</b> läuft der Prozess?			x
3.1.2	<b>Kurzabriss</b> des Prozesses?			x
3.1.3	Derzeitiges <b>Stadium</b> ?			x
3.1.4	<b>Ziele</b> des Prozesses? Ursprünglich/ im Prozessverlauf?			x
3.1.5	Wurden Fördergelder genutzt? Wenn ja, wie hat sich die Förderung auf den Prozessverlauf ausgewirkt?			x
3.1.6	Wurden <b>organisatorische Veränderungen</b> in der <b>Verwaltung</b> vorgenommen  <i>z.B. durch Bildung ämterübergreifender Arbeitsgruppen, neue Aufgaben und Zuständigkeiten, Berücksichtigung von Schlüsselqualifikationen bei Neueinstellungen etc. ...</i>			x
3.1.7	Hat sich die Zusammenarbeit in der Verwaltung durch die Instrumente geändert? Wenn ja, wie?			x
3.1.8	Wurde die Instrumente genutzt, um <b>LA 21-Themen</b> der in der <b>Verwaltung</b> zu verankern?  <i>z.B. durch Schaffung von Stabsstellen und/oder ämterübergreifenden Arbeitsgruppen zu Agenda-Themen, Berücksichtigung von Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung im Leitbild der Verwaltung etc.</i>	x		x
3.1.9	Wurde die <b>Bürgerbeteiligung</b> als ein Prinzip in der Verwaltung verankert? Wie?	x		x
3.1.10	Welche neuen <b>Arbeitsmethoden</b> wurden durch das Instrument gefördert? Wie?  <i>z.B. bereichsübergreifende Teamarbeit, Prozess- und Projektmanagement, Moderationstechniken; Mitarbeitergespräche</i>			x
3.1.11	Fand eine <b>Einbeziehung des Rates</b> statt? Wie und in welchem Maß?		x	x
3.1.12	Bei der <u>Verwaltungsreform</u> :  Hat die Verwaltungsreform die <b>Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Ratsgremien</b> verändert? Wenn ja, wie?		x	x

3.	MANAGEMENTINSTRUMENTE FÜR DIE VERWALTUNG (VERWALTUNGSREFORM/ ÖKO-AUDIT)	LA21- Beauftragte	Ratsmit- glied	Verwal- tung
3.1	Prozessorganisation			
3.1.13	Beim <u> kommunalen Öko-Audit</u> :  Wurden auch die indirekten Umweltaspekte (Planungs- und Verwaltungshandeln) in das Umweltmanagementsystem einbezogen? Wenn ja, wie?			
3.2	Bezug zur LA 21			
3.2.1	Ist das Instrument den Zielen der LA 21 <b>eher förderlich oder eher hinderlich</b> ? Warum?	x	x (VR)	x
3.2.2	Leistet das Instrument einen <b>Beitrag zur LA 21</b> ? Wenn ja, wie?	x	x (VR)	x
3.2.3	Unter welchen <b>Voraussetzungen</b> kann das Instrument die Ziele der LA 21 weiter unterstützen?	x	x (VR)	x

4.	CONTROLLINGINSTRUMENTE (INDIKATOREN, UMWELT- UND NACHHALTIGKEITSZIELE, INDIKATORENBASIERTE UMWELT- UND NACHHALTIGKEITSBERICHTE)	LA21-Beauftragte	Ratsmitglied	Verwaltung
4.1	<b>Prozessorganisation</b>			
4.1.1	Wie und <b>von wem</b> wurden die Indikatoren entwickelt?	x		
4.1.2	In welchem <b>Stadium</b> befindet sich die Indikatorenentwicklung?	x		
4.1.3	Wurden Fördergelder genutzt? Wie wirkte sich die Förderung auf den Prozess aus?	x		
4.1.4	Gab es <b>Schnittstellen</b> zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat sowie den verschiedenen Ressorts?	x	x	
4.1.4	Hat die sich <b>Zusammenarbeit</b> zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat im Prozessverlauf <b>verändert</b> ? Wenn ja, wie?	x	x	
4.2.	Strategische Ausrichtung des Prozesses			
4.2.1	Wurden aus den Indikatoren <b>Ziele abgeleitet</b> ?	x		
4.2.2	Wurde bereits ermittelt, <b>ob man den Zielen näher gekommen</b> ist? Wie und an wen wurde das Ergebnis <b>kommuniziert</b> ?	x		
4.2.3	Was <b>folgte</b> aus den Ergebnissen?	x	x	
4.2.4	Welche <b>Bedeutung</b> haben die Indikatoren darüber hinaus in der kommunalen Praxis?	x	x	
4.3	Inhaltliche Anforderungen des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung			
4.3.1	Berücksichtigen die Indikatoren vorwiegend <b>ökologische, ökonomische oder soziale Kriterien</b> ?	x	x	
4.3.2	Nehmen die Indikatoren <b>auch globale Zusammenhänge</b> in den Blick?	x	x	
4.3.3	Werden Fragen des <b>hohen Ressourcenverbrauchs</b> sowie <b>entwicklungspolitische</b> Fragen bei den Indikatoren berücksichtigt?	x		
4.4	Bezug zur LA 21			
4.4.1	Wurden die Indikatoren <b>im Rahmen der LA 21 entwickelt</b> ?	x	x	
4.4.2	<b>Orientieren</b> sich die Indikatoren an den <b>Leitlinien</b> , die sich die Kommune im LA 21-Prozesses gegeben hat?	x	x	
4.4.3	Findet ein <b>Abgleich der Einzelprojekte</b> im Rahmen der LA 21 <b>mit den Leitlinien, Zielen und Indikatoren</b> der LA 21 statt?	x	x	

## 7.4 Gesprächsleitfaden – Beispiel Lübeck

### Einführung

- Vorstellung von Interviewern und Interviewten
- Vorstellung des Projektes: Auftraggeber, Laufzeit, kurzer Überblick über Bausteine und Projektbeteiligte
- Inhaltliche Zielsetzung des Projektes
- Voraussichtlich Dauer des Gesprächs (ca. 120 min)
- Zielsetzungen des Interviews
- Erläuterung zu Auswertung der Informationen und Anonymisierung

### Instrumente: Lokale Agenda 21

Termin: .....

Zeitraum: .....

Ort: .....

Teilnehmer: .....

### Prozess

1. Kurzabriss des LA 21-Prozesses: Beginn/ Verlauf/ Stand

---



---



---

2. Implizite und explizite Erwartungen an Prozess, und Veränderungen im Prozessverlauf?

---



---



---

3. Organisationsstrukturen und Vernetzung der Gremien?

---



---

### Einbindung des Rates?

---



---

4. Neue Arbeitsmethoden in Verwaltung und Rat durch LA 21?

---



---



---

5. Bürgerbeteiligung/ Interesse in der Öffentlichkeit zufriedenstellend?

---

---

6. Beteiligung der Wirtschaft?

---

---

7. Ergebnisse aus den Agenda-Prozessen integriert in

→ *Ratsbeschlüsse?*

→ *Haushaltsplan*

→ *andere Instrumente: FNP, BP, Indikatoren, sonstige*

---

---

8. Wurden Fördergelder genutzt?

---

---

9. Wenn ja, haben sie den Prozess beeinflusst?

---

---

### **Strategische Ausrichtung des Prozesses**

10. Hat die Definition des Kernteams zur nachhaltigen Entwicklung eine Breitenwirkung? Gab es eine Diskussion auch im breiteren Rahmen?

---

---

11. Definition der Nachhaltigkeit ist sehr anspruchsvoll und zeichnet sich durch einen übergreifenden Blick auf globale Zusammenhänge aus. Wie konnte dieser Anspruch im Prozess/ in den Projekten realisiert werden?

---

---

12. Festlegungen im Rahmen der LA 21 waren bisher Definition „nachhaltige Entwicklung“ und Aktionsprogramm. Gibt es auch Leitlinien?

---

---

13. Wo lag bisher der Schwerpunkt (Handlungsprogramm, Leitlinien, Projekte)?

---

---

14. Bedeutung der Festlegungen; in der Praxis? (Verwaltung/ Rat)?

---

---

15. Ist eine Vollzugskontrolle und eine Veröffentlichung der Ergebnisse vorgesehen?

---

---

16. Übt die Lokale Agenda 21 eine Steuerungsfunktion in Lübeck aus?

---

---

---

---

---

17. Welche Chancen für die Kommune sind mit der LA 21 in Lübeck verbunden?

---

---

---

---

---

#### Instrumentenmix

18. Welche **Instrumente** werden darüber hinaus noch in Lübeck eingesetzt?

- Indikatoren*,
- Öko-Audit*,
- FNP*
- Landschaftsplanung*,
- Fachkonzepte*,
- sonstige*

---

---

19. Wie sind ist die Lokale Agenda 21 eingebunden?

---

---

20. Wie könnten Sie sich einen optimalen Instrumentenmix vorstellen, um zu einer nachhaltigen Kommune zu gelangen?

---

---

---

21. Wie sollten die Instrumente koordiniert werden?

---

---

22. Welches Instrument könnte welche Funktion übernehmen (verfahrensbezogene / inhaltlich)?

---

---

---

---

### Instrumente: Leitbildentwicklung

Termin: .....

Zeitraum: .....

Ort: .....

Teilnehmer: .....

#### Prozessorganisation

1. Wie entstand der Prozess und wie stellte sich die historische Entwicklung in Bezug auf die Lokale Agenda 21 dar?

---

---

2. **Kurzabriß** des Prozesses?

---

---

---

---

---

---

3. Derzeitiges **Stadium**?

---

---

---

---

4. **Ziele** des Prozesses? Ursprünglich/ im Prozessverlauf?

---

---

---

---

5. Wo waren **Zuständigkeit** und **Verantwortlichkeit** für den Prozess angesiedelt?

---

---

6. Wer wurde einbezogen? Wie ausgewählt?

---

---

7. Welche **Organisationsstrukturen** wurden geschaffen?

- Plenum:
  - Koordinierende Diskursgruppe:
  - Arbeitsgruppen:
  - kleinere Verhandlungsrunden suchten bei besonderen Problemen nach Möglichkeiten des Konsenses
  - Einwohnerversammlung in der MuK:
  - Unterstützungs- und Schlichtungsrunde:
  - Bausteinkonzept mit Patenschaften?
- 

8. Wo lagen die eigentlichen Gründe für das Scheitern des Leitbildprozesses?

---

---

---

9. Wie hat sich das Scheitern des Prozess auf die Diskussionskultur in Lübeck ausgewirkt?

---

---

---

10. Wie hat es sich insbesondere auf den Prozess der Lokalen Agenda 21 ausgewirkt?

---

---

---

11. Spielte das Thema nachhaltige Entwicklung eine Rolle in dem Prozess?

---

---

---

12. Sahen Sie eine Konkurrenzsituation zwischen dem Leitbildprozess und der LA 21?

---

---

---

13. Wieso scheiterte der Leitbild-Prozess, nicht aber die Lokale Agenda 21?

---

---

---

---

14. Welcher Stellenwert wird der Lokalen Agenda 21 im Verhältnis zum Leitbildprozess zugesprochen?

---

---

---

15. Wie hätte man aus Ihrer Sicht den Leitbild-Prozess zu einem erfolgreicheren Ende führen können?

---

---

## Indikatoren

Termin: .....  
Zeitraum: .....  
Ort: .....  
Teilnehmer: .....

1. In welchem **Stadium** befindet sich die Indikatorenentwicklung?

---

---

---

2. **Wie** und **von wem** wurden die Indikatoren entwickelt?

---

---

---

3. Gab es **Schnittstellen** zwischen Öffentlichkeit, Verwaltung und Rat sowie den verschiedenen Ressorts?

---

---

---

4. Wurden aus den Indikatoren **Ziele abgeleitet**?

---

---

5. Umsetzungskontrolle? Wurde bereits ermittelt, **ob man den Zielen näher gekommen** ist? Wie und an wen wurde das Ergebnis **kommuniziert**?

---

---

---

6. Welche **Bedeutung** messen Sie den Indikatoren darüber in der kommunalen Praxis zu?

---

---

---

7. Orientieren sich die Indikatoren an den **Leitlinien**, die sich die Kommune im LA 21-Prozesses gegeben hat?

---

---

---

8. Findet ein **Abgleich der Einzelprojekte** im Rahmen der LA 21 **mit den Leitlinien, Zielen und Indikatoren** der LA 21 statt?

---

---

---

## Öko-Audit

Termin: .....  
Zeitraum: .....  
Ort: .....  
Teilnehmer: .....

### Prozessorganisation

1. Bezug zur Lokalen Agenda 21?

---

---

2. Derzeitiges **Stadium**?

---

---

---

3. Wurden Fördergelder genutzt? Wenn ja, wie hat sich die Förderung auf den Prozessverlauf ausgewirkt?

---

---

---

4. Ist die Lokale Agenda 21 eingebunden? Wie?

---

---

5. Erwarten Sie eine Bürgerbeteiligung im Rahmen des Öko-Audits?

---

---

---

6. Welche Veränderungswirkungen erwarten Sie vom Öko-Audit?

---

---

---

7. Worin sehen Sie den **Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung?**

---

---

8. Gab/gibt es auch Hemmnisse (Ressourcen...)?

---

---

9. Wie beurteilen Sie den Mehraufwand an Arbeit vor dem Hintergrund der zahlreichen Aktivitäten in Lübeck?

---

---

## Verwaltungsreform

Termin:	.....
Zeitraum:	.....
Ort:	.....
Teilnehmer:	.....

18. **Seit** wann läuft der Prozess?

---

---

19. Kurzabriss des Prozesses?

---

---

---

---

---

20. Derzeitiges Stadium?

---

---

21. Ziele des Prozesses? Ursprünglich/ im Prozessverlauf?

---

---

---

22. Aufbauorganisatorische Veränderungen (Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten)?

---

---

---

---

23. Veränderte Zusammenarbeit in der Verwaltung?

---

---

---

---

24. Anwendung, um LA 21-Themen in Verwaltung zu verankern?

---

---

---

---

25. Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Ratsgremien verändert?

---

---

---

---

26. Bürgerbeteiligung durch VR als Prinzip in der Verwaltung verankert?  
Wie?

---

---

---

27. Neue Arbeitsmethoden?

---

---

---

---

28. Hindernisse für LA 21?

---

---

---

---

29. Beiträge zur LA 21?

---

---

---

---

30. Veränderungswirkung im Vergleich zu anderen Instrumenten?

---

---

---

31. Eignung er Produktkataloge für Zwecke der Nachhaltigkeit/ des Umweltschutzes? Bisher? Erweiterbar?

---

---

---

---

32. Unter welchen Voraussetzungen kann das Instrument die Ziele der LA 21 weiter unterstützen?

---

---

## 7.5 Expertengespräch

Ort: Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, Berlin

Datum: 22.02.2002

Uhrzeit: 10.00 – 15.30 Uhr

Tagesordnung: 1. Diskussion des empirischen Befunds  
2. Handlungsempfehlungen: Notwendige Voraussetzungen und Unterstützungsbedarf in den Kommunen?  
3. Verwendung der Ergebnisse: Zielgruppen und Verbreitungsmodus?

Teilnehmer:	Umweltbundesamt:	Waltraud Dittmann Frank Hönerbach Wulf Hülsmann Dr. Peter Pichl
	Agenda-Transfer NRW:	Michaela Temian
	Deutsches Institut für Urbanistik:	Thomas Preuß
	Stadt Hagen:	Martin Bleja
	Stadt Groß-Umstadt:	Reiner Michaelis
	Stadt München:	Ralf Bumann
	Stadt Nürnberg:	Michael Webersinn
	Stadt Syke:	Rolf Kück
	BKR – Büro für Kommunal- und Raumplanung:	Ajo Hinzen Stefan Frerichs
	ifeu-Institut:	Ellen Frings Holger Fiedler

## 8 Literatur

### 8.1 Literatur zu den Instrumenten

Agenda-Transfer (2001): Telefax vom 30.10.2001

Arbeitsgemeinschaft Regionale Ökobilanzen (1997): Regionale Ökobilanzen für eine umweltgerechte und nachhaltige Raumnutzungsplanung auf mittlerer Maßstabsebene - Regionale Ökobilanz im Landkreis Pfaffenhofen. Zwischenbericht II.

B.A.U.M. (Hrsg.) (1998): Konzepte für ein nachhaltiges Wirtschaften in Regionen. Umweltmanagement für kleine und mittelgroße Kommunen. Zwischenbericht 1998. München

B.A.U.M. (Hrsg.) (1999): Konzepte für ein nachhaltiges Wirtschaften in Regionen. Umweltmanagement für kleine und mittelgroße Kommunen. Zwischenbericht 1999. München

B.A.U.M., Lehrstuhl für Landschaftsplanung der Universität Potsdam und Abteilung für Finanzwirtschaft der Universität Marburg (Hrsg.) (2001): Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Kurzbeschreibung.

Baccini, P. und Bader, H.-P. (1996): Regionaler Stoffhaushalt - Erfassung, Bewertung und Steuerung. Heidelberg, Berlin, Oxford

Baccini, P. und Brunner, P.H. (1991): The metabolism of the anthroposphere. Springer Verlag. Berlin, Heidelberg, New York

Bandemer, S. v. et al. (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen

Berlo, K. et al. (1992): Gutachten. Bestandsaufnahme der Aufstellung und Umsetzung örtlicher und regionaler Energiekonzepte in Nordrhein-Westfalen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund

Beyer, R. (1995 a): Die Institutionalisierung von Stadtmarketing - Praxisvarianten, Erfahrungen, Fallbeispiele. (DSSW-Schriften, H. 15). Bonn

Beyer, R. (1995 b): Stadt- und Regionalmarketing - Irrweg oder Stein des Weisen? In: Material zur Angewandten Geographie. Bd. 29. Bonn

bfub – Bundesverband der Umweltberatung e.V. (Hrsg.) (1999): Praxisbeispiele zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland. Aktivitäten der Kommunen und Beteiligung der Wirtschaft auf lokaler und regionaler Ebene. Bremen

BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1993): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Agenda 21. Bonn/Berlin

BMU (Hrsg.) (1998): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Berlin

BMU/ UBA - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Handbuch Umweltcontrolling für die öffentliche Hand. München. In Vorbereitung

BMU/ UBA – Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt (Hrsg.) (1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. Bonn/ Berlin

BMU/ UBA – Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999 a): Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen und Beteiligung der Wirtschaft. Bonn/ Berlin

BMU/ UBA – Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999 b): Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich. Bonn/ Berlin

BMU/ UBA – Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Handbuch Umweltcontrolling für die öffentliche Hand. Kapitel 11: Verwaltungshandeln mit indirekten Umwelteinwirkungen. München

Bogumil, J. und Vogel, H.J. (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. Köln

Böning, J. und Brückl, S. (1995): Regionalorientierte Ökobilanzierung. In: Umweltwirtschaftsforum (uwf), 3. Jg., H. 2, S. 12- 18

Born, M. (1999 a): Hemmnisse einer Lokalen Agenda 21. <http://www.econtur.de/la21/hemmnisse.htm>

Born, M. (1999 b): Internationale Beispiele kommunaler Indikatoren- systeme als Orientierungshilfe für deutsche Kommunen. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatoren- systeme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des DI- FU am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 61-75

Braam, W. (1993): Stadtplanung: Aufgabenbereiche – Planungsme- thodik – Rechtsgrundlagen. 2. neubearb. u. erw. Auflage. Düsseldorf

Brunner, P.H. (1998): Stoffstromanalyse - Regionaler Ansatz. In: Friege, H. Engelhardt, C. und Henseling, K.O.: Das Management von Stoffströmen. Heidelberg

Bülling, M. (1999): Umweltplanung sowie organisatorische Konse- quenzen des Kommissionsentwurfs für die Länder. In: Bohne, E. (Hrsg.): Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovati- onsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung, Schriftenreihe der Hoch- schule Speyer, Bd. 131, S. 263 – 275. Berlin.

Bunge, T. (1988 ff.): Zweck, Inhalt und Verfahren von Umweltverträg- lichkeitsprüfungen. In: Storm, P.C.; Bunge, T. (Hrsg.): (1988 ff.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP). Loseblatt- Ausgabe, Stand 42. Lfg. X/00. Abschnitt 0100. Berlin

CAF/Agenda-Transfer (Hrsg.) (2000 a): Agenda 21: Chancen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung? Eine vergleichende Analyse der Fallbeispiele Köpenick, München und Aschaffenburg. Bonn

CAF/Agenda-Transfer (Hrsg.) (2000 b): Werkstattbericht: Gewerk- schaften im Lokalen Agenda 21-Prozess. Bonn

CAF/Agenda-Transfer (2001): Vergleichsring Lokale Agenda 21 im Rahmen des Projektes „Kommunen in der Welt“. <http://www.agenda-transfer/german/kooperationen.html>

Damm, W. (1996): Energiekonzepte in Westdeutschland. Umsetzungsergebnisse und –bedingungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene. Dissertation. Leipzig

Daxbeck, H. et al. (1996): Der anthropogene Stoffhaushalt der Stadt Wien. Institut für Wassergüte und Abfallwirtschaft der TU Wien. Wien

de Haan, G., Kuckartz, U. und Rheingans, A. (1998 a): Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21. Materialien IV. Forschungsgruppe Umweltbildung, Freie Universität Berlin.

de Haan, G., Kuckartz, U. und Rheingans, A. (1998 b): Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21. Materialien V. „Das Konzept Nachhaltigkeit und die Lokale Agenda 21 aus Sicht der Bürger. Ergebnis einer Bürgerbefragung in Berlin“. Forschungsgruppe Umweltbildung, Freie Universität Berlin.

de Haan, G., Kuckartz, U. und Rheingans, A. (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analyse von Kommunikations- und Organisationsformen. Herausgegeben vom Umweltbundesamt. Opladen

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1995): Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine "Lokale Agenda 21", DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, Heft 24. Köln

Diefenbacher, H. et al (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V.) (2000): Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21. Forschungsvorhaben des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten und des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt. Karlsruhe

DIfU - Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (1997): Klimaschutz in Kommunen – Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte. Herausgegeben von Fischer A. und C. Kallen

DIfU (Hrsg.) (1999): Kommunale Umweltberichte. Leitfaden mit Praxisbeispielen für die Erarbeitung kommunaler Umweltberichte. Berlin

DIfU (Hrsg.) (2000 a): Soziale Schwerpunkte im Rahmen der Lokalen Agenda 21. In: DIfU-Berichte, H. 3, Jg. 2000, S. 10-11

DIfU (Hrsg.) (2000 b): Landschaftsplanung als Instrument einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung. In: DIfU-Berichte, H. 3, Jg. 2000, S. 8-9

DIfU/ ICLEI (Hrsg.) (2001): Kommunale Nachhaltigkeitspolitik und Lokale Agenda 21. Beitrag zum deutschen Vorbereitungsprozess auf den Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung 2002.

Duscha, M. (1998): Klimaschutz und Agenda-Prozess – Chancen für die lokale Nachhaltigkeit. In: Schmidt, M. u. Höpfner, U. (Hrsg.): 20 Jahre ifeu-Institut, Engagement für die Umwelt zwischen Wissenschaft und Politik, Braunschweig/Wiesbaden

Eblinghaus, H., Stickler, A. (1996): Nachhaltigkeit und Macht – Zur Kritik von Sustainable Development. (Mithrsg.) Informationsbüro Nicaragua e.V., Frankfurt am Main; IKO- Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt am Main

Englich, B. und Fisch, R. (1999): Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Enquete-Kommision „Zukunftsfähiges Berlin“ (Hrsg.) (1999): Zukunftsfähiges Berlin. Berlin

Fiedler, K. (1998): Zur Umsetzung der Agenda 21 in den Staaten und Kommunen. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 53-62

Fischer, A. (1998): Energie-Tische – ein partizipativer Ansatz zum Klimaschutz. In: Fischer, A., Kallen, C. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung im Klimaschutz. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin. S. 89-98

Fischer, A. et al. (1999): Energie-Tische zum Klimaschutz. Erfolg durch Zusammenarbeit. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

Fischer, A. und Hänisch, D. (2000): Energie-Tische zur Gebäudesanierung. Erfolg durch Zusammenarbeit. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) (2000): Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden. Bonn

Franke, W. (1999): Indikatoren zur Messung einer nachhaltigen Entwicklung auf Landesebene. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 29-39

Frings, E. (1999): Indikatoren und Kennzahlen in der Umweltberichterstattung – Aufgaben und Anforderungen. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 49-61

Gehrlein, U. und Stärk, G. (2000): Lernprozesse, Netzwerke und Interaktionsregeln. Erfolgsfaktoren der Lokalen Agenda 21 in Riedstadt. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 141 - 159

Grabow, B. und Hollbach-Grömg, B. (1998): Stadtmarketing – Eine kritische Zwischenbilanz. DIFU-Berichte. Berlin  
[http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1\\_98/artikel01.shtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1_98/artikel01.shtml)

Große Kreisstadt Öhringen (Hrsg.) (2000): Öhringer Agenda 21. Zwischenbericht. „Bilanz nach einem Jahr“. Öhringen

Happe, M. (1999): Definition von Nachhaltigkeitsparametern im Rahmen des Modellprojekts „Ökologische Stadt der Zukunft“. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 85-101

Häusler, R., Bahr, B. und Brückmann, S. (1998): Lokale Agenda 21. Zukunft braucht Beteiligung. Bonn

Heimer, T.-H. (2000): Lokale Agenda 21 Rheinfelden. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Nach Phase 1 des Rheinfelder Agenda-Prozesses. Rheinfelden

Heinelt, H. (1998): Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat. In: Von Bandemer, S. et al. (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen. S. 18-25

Heinelt, H. (2000): Nachhaltige Entwicklung durch „Agenda 21“ – Prozesse. Politikwissenschaftliche Fragen und Überlegungen zur Debatte. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 51 - 66

Helbrecht, I. (1994): "Stadtmarketing". Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. (Stadtforschung aktuell, Band 44). Berlin.

Hennicke et. al. (1998): Interdisziplinäre Analyse der erfolgreichen Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen in Industrie, Dienstleistung und Gewerbe. Endbericht eines durch die EU geförderten Forschungsvorhabens. Beteiligte Institute: FHG-ISI, Wuppertal-Institut u.v.a.

Hennicke et. al. (1999): Mobilisierungs- und Umsetzungskonzepte für verstärkte kommunale Energiespar- und Klimaschutzaktivitäten. Projekt im Auftrag der DFG. Beteiligte Institute: FHG – ISI; Institut für Psychologie, Universität Kiel; Wuppertal Institut

Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie und Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg. ) (2000): Lokale Agenda 21 in Hessen – Eine Zwischenbilanz des Förderprogramms. Eschborn

Hill, H. (1997): Verwaltung im Umbruch. Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer

Hinzen, A. und Bunzel, A. (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung. Forschungsbericht 29816163. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin

HMULF – Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie und Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2000): Lokale Agenda 21 in Hessen – Eine Zwischenbilanz des Förderprogramms. Eschborn

Hönerbach, F. (1999): Nachhaltigkeitsindikatorenmodelle in Deutschland und im internationalen Bereich. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorenmodelle für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 11-29

Hotzan, J. (1994): dtv-Atlas zur Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung. München

Hülsmann, W. (2000): ökoBudget und Lokale Agenda 21. Impulsreferat auf dem Forum IV zum Demonstrationsvorhaben „Kommunale Naturhaushaltswirtschaft“ am 20/21 Januar 2000 in Bielefeld. <http://www.iclei.org>

Hummel, K. (Hrsg.) (1995): Bürgerengagement: Seniorengenosenschaft, Bürgerbüros und Gemeinschaftsinitiativen. Freiburg im Breisgau

IAW - Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. Vorläufiger Schlussbericht. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg. Tübingen

ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives (1995): Demonstrationsvorhaben: Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Das Steuerungsinstrument für die zukunftsbeständige Entwicklung der Städte. Projektantrag an die Deutsche Bundesstiftung Umwelt. Freiburg

ICLEI (Hrsg.) (2000 a): ÖkoBUDGET® und Lokale Agenda 21. Zusammenspiel für kommunale Nachhaltigkeit. Diskussionspapier. Freiburg

ICLEI (Hrsg.) (2000 b): ÖkoBUDGET: Auf dem Weg zur Steuerung der Zukunftsbeständigkeit in der Kommune. Abschlussbericht zum Demonstrationsvorhaben Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Freiburg

ICLEI (Hrsg.) (1998): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg

ICLEI (Hrsg.) (2000): ökoBudget und Lokale Agenda 21 - Zusammenspiel für kommunale Nachhaltigkeit. Diskussionspapier. Freiburg

ifeu – Institut für Energie und Umweltforschung Heidelberg GmbH (Hrsg.) (1994): Umsetzungsproblematik kommunaler Energiesparkonzepte. Arbeitsbericht zum Projekt „Klimaverträgliche Energieversorgung in Baden-Württemberg“. Im Auftrag der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Heidelberg

ifeu-Institut (Hrsg.) (1998 a): Klärung offener Fragen des Kommunalen Öko-Audits zur Novellierung der EMAS-Verordnung. Heidelberg

ifeu-Institut (Hrsg.) (1998 b): Modellierung und Bilanzierung der Stickstoffflüsse in der Landwirtschaft - am Beispiel Heidelberg

ifeu-Institut (Hrsg.) (2000 a), LfU - Landesanstalt für Umweltschutz (Hrsg.) Evaluierung von Lokalen Agenda 21-Prozessen - Fallbeispiele aus sechs Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg. Karlsruhe

ifeu-Institut (Hrsg.) (2000 b): Kommunale Umweltbilanz am Beispiel der Güter Wasser und Papier für die Stadt Heidelberg. Heidelberg

ifok – Institut für Organisationskommunikation (Hrsg.) (1997): Baustein für ein zukunftsfähiges Deutschland. Diskursprojekte im Auftrag von VCI und IG Chemie-Papier-Keramik, Wiesbaden

ILR – Institut für Landesplanung und Raumforschung (Hrsg.) (1999): Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen - Planungsmethoden am Beispiel der Dorfentwicklung. [http://ilrs1.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm\\_DE.htm](http://ilrs1.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_DE.htm) (01.03.2001)

Institut für Integrativen Tourismus und Freizeitforschung (Hrsg.) (1999): Ökobilanzen für touristische Zielregionen.

ISS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Hrsg.) (1995): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung – Praxisprobleme und Lösungsvorschläge. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Forschungsbericht 101 02 141. Bd. 1: Leitfaden zur UVP in der Bauleitplanung mit dem Schwerpunkt auf der Ebene der Flächennutzungsplanung. Bd. 2: Auswertung kommunaler Beispiele zur UVP in der vorbereitenden Bauleitplanung

Jacoby, Ch. (2000): Strategische Umweltprüfung (SUP). Gemeinsamer Standpunkt des EU-Ministerrates zum SUP-Richtlinienvorschlag vom Dezember 1999 und erste Anmerkungen zu seiner Bedeutung für die Raumplanung. In: UVP-report, H. 1, S. 37-43

Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. In: Von Bandemer, S. et al. (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen. S. 70-80

Kahnert, R. (2000): Stadtmarketing – Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen. In: B.A.U.M. – Bundesdeutscher Arbeitskreis Umweltbewusstes Management (Hrsg.) (2000): Tagungsmappe „Kooperation Kommune und Wirtschaft“. Tagung im Öko-Zentrum NRW – Hamm/Westfalen am 27. März 2000. Hamm

Kallen, C. (1998): Partizipatorische Ansätze in der kommunalen Energiepolitik. In: Fischer, A., Kallen, C. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung im Klimaschutz. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin. S. 7-21

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1972): Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1994): KGSt Bericht: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995 a): KGSt Bericht: Organisation kommunaler Aufgaben mit Umweltbezug. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995 b): KGSt Bericht: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995 c): KGSt Bericht: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995 d): KGSt Bericht: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995 e): KGSt Bericht: Qualitätsmanagement. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1996 a): KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1996 b): KGSt Bericht: Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz. Köln

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1999): Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. Köln

Klages, H. (1999): Verwaltungsmodernisierung „Harte“ und „Weiche“ Aspekte. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Klie, T. und Roß, P.-S. (2000): Lokale Agenda 21 und Bürgerschaftliches Engagement. In: BWGZ, H. 5, 2000, S. 148-153

Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (1992): Agenda 21. [www.oneworldweb.de/agenda21](http://www.oneworldweb.de/agenda21)

Kuhn, S. (1998): Kommunales Mosaik – Entwicklungstrend der Lokalen Agenda 21 in Deutschland. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 13 - 20

Lamping, W. und Schridde, H. (2000): Umweltpolitische Steuerung in die Neuorientierung – Agenda 21 als Herausforderung für lokale Politik. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 80 – 100

Landeszentrale für Umweltaufklärung Rheinland-Pfalz (1999): Umfrage zur Lokalen Agenda 21 in Rheinland-Pfalz. Mainz

Leser, H. et al. (1989): DIERCKE-Wörterbuch der Allgemeinen Geographie Band 1: A-M. 4. Aufl. Braunschweig

LfU – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (1998): Umweltmanagement in kommunalen Verwaltungen.

Löhr, R.-P. (1996): Städtebaulicher Bericht der BfLR „Nachhaltige Stadtentwicklung“ – erste Anmerkungen aus kommunalwissenschaftlicher Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, H. 2/3, S. 99-108

Mármora, L., Messner, D. (1991): Zur Kritik eindimensionaler Entwicklungskonzepte im Spannungsfeld zwischen aktiver Weltmarkteinbindung und globaler Umweltkrise, in: Prokla. H. 82, S. 34-60

Mengel, A. et al. (2000): Grundlagen und Vorschläge für die Fortentwicklung des Umweltfachplanungssystems. In: UVP-report, H. 1., S. 19 – 24

Mengel, A., Neumüller, J. und Heiland, P. (2000): Grundlagen und Vorschläge für die Fortentwicklung des Umweltfachplanungssystems. In: UVP-report, H. 1, S. 19 – 24

Misereor (Hrsg.) (1999): Eine-Welt-Aktivitäten im lokalen Agenda-Prozeß in Deutschland. Aachen

MPS – Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. - , B.A.U.M Consult, ZWE „Arbeit und Region“ der Universität Bremen (Hrsg.) (2000): Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda-Prozesse. Zwischenbericht. Gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, München

MPS – Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. - , B.A.U.M Consult, ZWE „Arbeit und Region“ der Universität Bremen (Hrsg.) (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, München

MUNLV und LOEBF - Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen und Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten / Landesamt für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001): Dorferneuerung – Aufgaben.-

<http://www.landentwicklung.nrw.de/dorferneuerung/aufgaben.htm>

(26.02.2001)

MURL - Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): Frauenaktivitäten zur Lokalen Agenda 21. Düsseldorf.

Naschold, F. und Bogumil, J. (1998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen

Neumann, I. (2000): Werkstattbericht Gewerkschaften im Lokalen Agenda 21 Prozess. Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Dresden

Oelsner, G. (2000): Die Verwaltung als Träger einer nachhaltigen Bürgerkommune. Vortrag im Rahmen der Tagung „Nachhaltige Entwicklung und Verwaltungsreform“, am 7.12.2000 in Stuttgart, des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen

Otto-Zimmermann, K. (1987): Plädoyer für eine kommunale Naturhaushaltswirtschaft. In: Der Landkreis 6/1997. S. 250-252

Pleschberger, W. (2000): Lokale Agenda 21 in Wien. Zur Umsetzung globaler Modernisierungsimpulse in der Stadtpolitik. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 160 – 181

Rehn, M.-L- und R. Wortmann (1999): Die Schlüsselqualifikationen ausgerichtet an der Idee der „nachhaltigen Entwicklung“. Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Integration in die Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Sektor. In: KGSt, H. 02 S. 44. Jg., Sonderinformation vom 10.11.1999, S: 1-4

Rösler, C. (1998): Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 63-66

Rösler, C. (2000): Lokale Agenda 21 in deutschen Städten. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 13-28

Ruhr-Universität Bochum. Projektgruppe Lokale Agenda 21 (Hrsg.): Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung in Bochum - Interkommunaler Vergleich von Indikatoren. Bearbeitet von Andersen, U., Dürr, H., Zepp, H., Zwischenbericht zum 30.07.2000: Bochum

Runkel, P. (1998): Einführung. In: Baugesetzbuch 1998. Köln. 5. bearbeitete Auflage

Schaumann, G., Pohl, C. (1996): Praxisorientierte Energiekonzepte. Leitfaden für die Planung einer integrierten Energieversorgung. Heidelberg

Schlusche, K. H. (1991): Energiekonzepte und Erfolgskontrolle. Zwischenbilanz der Konzeptförderung für Klein- und Mittelstände in Nordrhein-Westfalen. Dortmund

Schmidt, H. (2000): Nachhaltige Entwicklung – Die Globalisierung eines Leitbildes. In: Heinelt, H. und E. Mühlich: Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Opladen. S. 67 - 79

Schmitz, S. (1998): Die Zukunft der Stadt zwischen globaler Herausforderung und lokaler Gestaltungsmöglichkeit. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 21-32

Schröter, E. und Wollmann, H. (1998): New Public Management. In: von Bandemer, S. et. al. (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen. S. 59-70

Selle, K. (1999): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Reihe: KiP – Kommunikation im Planungsprozess, Dortmund

Spangenberg, J. H. und Bonniot, O. (1998): Sustainability Indicators – A Compass on the Road Towards Sustainability (Wuppertal Paper No. 81, February 1998). Sustainable Societies Program, Division for Material Flows and Structural Change – Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy

Speicher, K. (1999): Wirtschaft und Lokale Agenda 21 in NRW. Eine Bestandsaufnahme. In: Tagungsmappe Kooperation Kommune und Wirtschaft. Tagung im Öko-Zentrum Hamm/Westfalen, am 27.3.2000, sowie <http://www.Germanwatch.org/rio/ap15.htm>

Stadt Heidelberg, Amt für Umweltschutz, Energie und Gesundheitsförderung (Hrsg.) (2000): Abschlussbericht zum Demonstrationsvorhaben "Kommunale Naturhaushaltswirtschaft" in Heidelberg. Heidelberg

Steinberg, L.-H. (2000): Förderprogramm Lokale Agenda 21 in Hessen – Eine Zwischenbilanz. In: zit – Zentrum für interdisziplinäre Forschung (Hrsg.): Strategien nachhaltiger Entwicklung. Sind die Lokale und Regionale Agenda geeignete Umsetzungsinstrumente? Hemmnisse und Erfolgsfaktoren. Dokumentation zur Fachtagung am 14.11.2000. Darmstadt. S. 29 – 36

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (1998): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 19. Bonn

Surburg, U. (2000): Modelle einer Umweltgesamtplanung. In: UVP-report Heft 1. S. 25 – 29

Teichert, V. (1999): Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. In: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorenmodelle für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen. Dokumentation der Beiträge zu einem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik am 8. und 9. Februar 1999. Berlin. S. 155-165

Thallmair, H. (1998): Umsetzung der kommunalen Agenda 21 in den Gemeinden aus der Sicht des Bayrischen Gemeindetags. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 233-238

UVM – Ministerium für Umwelt- und Verkehr Baden Württemberg, Bayrisches Landesministerium für Landesentwicklung und Umwelt-

fragen, Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Forsten, Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (Hrsg.) (2000): Leitfaden. Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21.

Umweltministerium Mecklenburg Vorpommern (Hrsg.) (2000) Lokale Agenda 21. Wir sind aktiv: Kommunale Agenda-Prozesse in M-V. Stand: Februar 2000. Rostock

VCI – Verband der Chemischen Industrie e. V. (1999): Responsible Care. Daten der chemischen Industrie zu Sicherheit, Gesundheit, Umweltschutz, Frankfurt. Als download erhältlich unter <http://www.vci.de>

WCED - World Commission on Environment and Development, Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht. Greven

Weizsäcker, E. U. (1995): Faktor 4. Doppelter Wohlstand, halbierter Naturverbrauch. München

Wesener, W. (1986): Energieversorgung und Energieversorgungskonzepte. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 106. Universität Münster

Zerweck, D. (1996): Umsetzung von Stadtmarketingkonzepten in Nordrhein-Westfalen. Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, Heft 12. Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Fakultät Raumplanung. Universität Dortmund. <http://srplus.raumplanung.uni-dortmund.de/dz/dzstama.htm>

Zieschank, R. (1997): Sustainable Development ohne tragfähige Informationsbasis? Zu informationellen Defiziten einer bundesdeutschen Umweltzustandsbeschreibung. In: Weidner, H. (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitanalyse. Berlin. S. 197-206

Zimmermann, M. (1998): Deutsche Kommunen im internationalen Vergleich. In: ICLEI (Hrsg.): Lokale Agenda 21 Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung. Heidelberg. S. 67-74

Zinkahn, W. (1993): Einführung. In: Baugesetzbuch. München: 24. neubearbeitete Auflage

## **8.2 Gesetzes- und Verordnungstexte, Richtlinien(vorschläge)**

5. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I, S. 2081 – 2102)

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. S. 671)

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung vom 27. August 1997 (BGBl. I 1997 S. 2141; 2902; ber. 1998 S. 137)

Baugesetzbuch (BauGB) geänd. durch Art. 7 des Gesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1149) zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 27. Juli 2001

BMI – Bundesministerium für Inneres: Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes – Bek. d.d. BMI v. 12.9.1975 – U I 1 – 500 110/9 – (GMBI. S. 717)

BMV - Bundesministerium für Verkehr: Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes (VkB1. 1975, S. 666)

DIN EN ISO 14001: Umweltmanagementsysteme. Spezifikationen und Leitlinien zur Anwendung. Berlin. 1996

DorfR Nds. - Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Dorferneuerung (Dorferneuerungsrichtlinie – DorfR) vom 20.06.1995 (Niedersächsisches Ministerialblatt 27. S. 856).

EMAS II – Verordnung (EG) Nr. /2000 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS). 10677/2/99 REV 2. <http://europa.eu.int/comm/environment/emas/>

EMAS-Verordnung - Verordnung (EWG) „Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juli 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL): Richtlinie 92/43/EWG

Rat der Europäischen Union: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Gemeinsamer Standpunkt, vom Umweltministerrat der Europäischen Union verabschiedet am 13. Dezember 1999 (Sitzungsdokument CONS/ENV/99/3 – nicht-amtliche Fassung). Brüssel 1999

Rat der Europäischen Union: Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (Abl. EG Nr. L 175/40)

UAG – Umweltauditgesetz: Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juli 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. Vom 7. Dezember 1995. BGBI. I S. 1591

UAG-ErwVO - UAG-Erweiterungsvordnung: Verordnung nach dem Umwetauditgesetz über die Erweiterung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung auf weitere Bereiche. Vom 3. Februar 1998. BGBI I S. 338

UGB-KomE – Umweltgesetzbuch. Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesumweltministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin, 1998

UVP-Änderungsrichtlinie: Richtlinie 97/11/EWG

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBI. I S. 205, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.7.2001 (BGBI. I S. 1950

UVP-Richtlinie: Rat der Europäischen Union: Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (Abl. EG Nr. L 175/40)

UVP-Verwaltungsvorschrift: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI, S. 671)

## 8.3 Literatur zu den Fallbeispielen

### **Drensteinfurt/ Rinkerode**

Arbeitsgemeinschaft Rinkeroder Vereine (2000): Wege in die Zukunft. Dorfentwicklung und Agenda 21 in Rinkerode. Rinkerode

Arbeitsgemeinschaft Rinkeroder Vereine (o.Jg.): Dorfentwicklung Rinkerode. Selbstdarstellung der Ziele und Leitbilder der Arbeitskreise sowie Auflistung der Mitglieder

Brautlecht, F.J. (o.Jg.): Lokale Agenda Rinkerode – Beispiel aus der Region. Vortragsmanuskript

Stadt Drensteinfurt (2000): Beschlussvorlage für den Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau und Umwelt am 29.05.2000 und des Rates am 19.6.2000. Betreff: Erstellung eines Stadtentwicklungskonzeptes für die Stadt Drensteinfurt

Stadt Drensteinfurt (o.Jg.): Stadtentwicklung Drensteinfurt. Arbeitskreissitzungen in Drensteinfurt, Waltstede und Ameke. Vorlage der Stadtverwaltung

### **Dresden**

ICLEI (Hrsg.) (2000): Öko-Budget: Auf dem Weg zur Steuerung der Zukunftsbeständigkeit in der Kommune - Abschlussbericht zum Demonstrationsvorhabens Kommunale Naturhaushaltswirtschaft, Freiburg

Stadt Dresden (1998a): Stadtratsbeschluss 3162-77-1998 - Lokale Agenda 21 für Dresden; Bericht zur Beschlusserfüllung an den Ausschuss für Umwelt und Kommunalwirtschaft - Zusammenfassung, Dresden

Stadt Dresden (1998b): Zwischenbericht zum Agenda 21-Projekt "Kommunales Rahmenprogramm zur Verminderung der Emissionen von Kohlendioxid (CO2) und Methan (CH4) in der Landeshauptstadt Dresden, Dresden

Stadt Dresden (2001a): Lokale Agenda 21 in Dresden.  
<http://www.dresdner-agenda21.de/ddagenda21.html>

Stadt Dresden, (2001b): CO<sub>2</sub>-Minderungsprogramm/Dezernat Umwelt- und Kommunalwirtschaft.

### *Internetadressen:*

<http://www.dresdner-agenda21.de/minderung.html>  
<http://www.dresdner-agenda.de/entwicklung.html>  
<http://www.dresdner-agenda21.de/ddagenda21.html>

## **Erlangen**

Bentlage, J. (1997 a): Das EG-Öko-Audit in der Stadtverwaltung Erlangen. UVP-Report Jg.11, H. 4/5, S.195-198

Bentlage, J. (1997 b): Öko-Audit als Herausforderung für den öffentlichen Betrieb. UVP-Report Jg.11, H. 4/5, S.191-194

Bentlage, J. (1997 c): Entwicklung eines Umweltmanagementsystems im „Unternehmen Stadt Erlangen“ nach der EMAS-Verordnung. In: Grothe-Senf, A. et.al. (Hrsg.): Öko-Audit auch für Dienstleister. S. 73-88

Initiative Zukunftsfähiges Erlangen (2001): 1997 – 2001. 4 Jahre Initiative Zukunftsfähiges Erlangen. Agenda 21 Erlangen. Rückblick, Bilanz, Ausblick: Ausschnitte aus unserer Arbeit. Tischvorlage zur Vollversammlung am 20. März 2001

Initiative Zukunftsfähiges Erlangen (2001): Protokoll der Vollversammlung 2001 am 20.3.2001 im Calvinsaal

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (1995): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung – Praxisprobleme und Lösungsvorschläge. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Forschungsbericht 101 02 141. Band 2: Auswertung kommunaler Beispiele zur UVP in der vorbereitenden Bauleitplanung

Stadt Erlangen (1997): Informationen zur Verwaltungsreform. Faltblatt Nr. 8. Budgetierung von A-Z

Stadt Erlangen (1998): Zwischenbericht zur Verwaltungsreform. Aktivitäten zur Verwaltungsreform 1997

Stadt Erlangen (1999): 2. Bericht zur Reform der Stadtverwaltung Erlangen

Stadt Erlangen (2000 a): 15 Jahre Amt für Umweltschutz und Energiefragen

Stadt Erlangen (2000 b): 3. Bericht zur Reform der Stadtverwaltung Erlangen

## **Groß-Umstadt/ Kleinumstadt**

Magistrat der Stadt Groß-Umstadt (Hrsg.) (1997): Beschluss der StVV vom 18.07.1997 zur Einleitung des Agenda-Prozesses

Magistrat der Stadt Groß-Umstadt (Hrsg.) (2000 a): Bürger-Haushalt 2001 der Stadt Groß-Umstadt.

Magistrat der Stadt Groß-Umstadt, Agenda-Büro (Hrsg.) (2000 b): Lokale Agenda 21. Lebendiges Groß-Umstadt. Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung im Konsens mit den BürgerInnen. Entwurf für ein kommunales Handlungsprogramm.

Magistrat der Stadt Groß-Umstadt, Agenda-Büro (Hrsg.) (2000 c): Agenda-Projekte im Überblick.

### *Internetadressen:*

[http://www.Gross-Umstadt.de/umstadt\\_forum/index.htm](http://www.Gross-Umstadt.de/umstadt_forum/index.htm)

### **Güstrow**

Höpner, Hans Erich (2000): Vorstellung der Modellprojekts die "Umweltgerechte Stadt Güstrow" und der Konferenzinitiative "Güstrower Erklärung"; In: Stadt Güstrow (Hrsg.) (2000): Stadt-Umland-Perspektiven - Zukunftsfähige Regionen in Europa; Regionale Konferenz mit internationaler Beteiligung vom 27. bis 30.Juni 2000 in Güstrow, S. 15-20, Güstrow

Kotzke, Gabriele; Böcker, Mone (2000): Aktion und Öffentlichkeit - Güstrow auf dem Weg in eine nachhaltige Stadtentwicklung IN: Kiesel, Harald (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Stadt - Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung, SRL-Schriftenreihe Nr. 47, S.245-260

Stadt Güstrow (1996): "Prozess zur Umsetzung einer lokalen Agenda 21 am Beispiel der umweltgerechten Stadt Güstrow" - Bewerbung der Stadt Güstrow um Anerkennung als Dezentrales Projekt der Weltausstellung "EXPO 2000" in Hannover, Güstrow (Hrsg.)

Stadt Güstrow (o. Jg): Die umweltgerechten Stadt Güstrow - Präsentationskonzept der Stadt Güstrow als weltweiter Standort der Weltausstellung "EXPO 2000" in Hannover, Güstrow (Hrsg.)  
[http://www.guestrow.de/i\\_ustadt.html](http://www.guestrow.de/i_ustadt.html)

### **Hagen**

Stadt Hagen; BKR Essen (2000): Hagen 2015. Räumliches Stadtentwicklungskonzept. Analysis. Hagen (unveröffentlicht)

Stadt Hagen, BKR Essen (2000): Hagen 2015. Szenarien der räumlichen Entwicklung. Essen (unveröffentlicht)

Stadt Hagen (o.J.): Stadtentwicklungskonzept Hagen 2015. Phase 1 – Zieldiskussion über Leitlinien nachhaltiger Stadtentwicklung in Hagen. Hagen (unveröffentlicht)

Stadt Hagen / Umweltamt (Hrsg.) (2000): Lokale Agenda 21 in Hagen. Dokumentation geförderter Projekte. Hagen

### **Kaiserslautern**

CAF/Agenda Transfer (Hrsg.) (1998): Lokale Agenda 21; Anregungen zum Handeln – Beispiele aus der Praxis, Bonn

ICTULA (Hrsg.) (2000): Case Study: Kaiserslautern.  
<http://www.ictula.de/Ictula-Staedte-Dossier/Kaiserslautern.htm>

Stadt Kaiserslautern (Hrsg.) (2000): Lokale Agenda 21 Kaiserslautern, Kaiserslautern

### *Internetadressen:*

<http://www.ictula.de/Ictula-Staedte-Dossier/Kaiserslautern.htm>

<http://www.kaiserslautern.de/wirtschaft/stadtmarketing.html>

### **Kevelaer**

- Heckens, F. (2001): Bürgerinfo Bürgerbusse. Bürger fahren für Bürger. In: UKÖB Nr. 01/03.02.2001
- Stadt Kevelaer (2001): Konzeption des Agenda 21-Prozesses für Kevelaer aus der Beschlussvorlage für den Rat

Stadt Kevelaer (2001): Unverwechselbar Kevelaer 2015. Gemeinsame Visionen für die Zukunft. Zukunftskonferenz für die Stadt Kevelaer, 24. bis 26. November 2000. Dokumentation

RP-Online (2001): Agenda 21: Bürger diskutieren Zukunft Kevelaers. [http://www.rp-online.de/news/lokales/geldern/2001-0220/40000008\\_05001.html](http://www.rp-online.de/news/lokales/geldern/2001-0220/40000008_05001.html)

RP-Online (2000): Agenda 21: Stadt Kevelaer plant für November mit 64 Bürgern eine Zukunftskonferenz. [http://www.rp-online.de/news/lokales/geldern/2000-0925/ge40000029\\_26500.html](http://www.rp-online.de/news/lokales/geldern/2000-0925/ge40000029_26500.html)

## **Lorsch**

Agenda 21-Büro des Kreises Bergstraße (Hrsg.) (2000 a): Bergsträßer Agenda Info. Ausgabe 1/2000. O.O.

Agenda 21-Büro des Kreises Bergstraße (Hrsg.) (2000 b): Bergsträßer Agenda Info. Ausgabe 2/2000. O.O.

ifeu Institut (Hrsg.) (2001 a): Das 3-Städte-Klimaschutzprojekt.

ifeu Institut (Hrsg.) (2001 b): Statusbericht. Klimaschutzkonzept der Städte Lampertheim und Lorsch. Entwurf. Heidelberg (unveröffentlicht)

ifeu Institut (Hrsg.) (o.J.): Klimaschutzkonzept Lampertheim und Lorsch. O.O.

Stadt Lorsch (Hrsg.) (1998, 1999, 2000): Agenda Tasche. Lorsch (Ausdruck der Präsentation Agenda Tasche)

### *Internetadressen:*

<http://www.lorsch.de/klima/start/t-konze.html> (April 2001): Das 3-Städte-Klimaschutzprojekt. Das südhessische 3-Städte-Klimaschutzprojekt. Ein Jahr Klimapartnerschaft zwischen Viernheim, Lampertheim und Lorsch.

<http://www.lorsch.de/klima/start/t-1jahr.html> (Mai 2001): 3-Städte-Klimaschutzkonzept. <http://www.lorsch.de/stadt/umwelt/te-klima.html>

## **Lübeck**

Grahl, B. u. Falkenberg, D.(2001): Rahmenkonzept zur Integration eines Steuerungssystems nach EMAS II in das kommunale Handeln. Projektinformation. Vorlage für das Fachgespräch am 22. Juni 2001 beim Forstamt Lübeck, Kronsforderstr. 1. Lübeck

Hansestadt Lübeck (2000): BürgerInnen-Handlungsprogramm für ein zukunftsbeständiges Lübeck. Entwurf. Stand März 2000, 4. Fassung. Hrsg.: Agenda 21-Büro

Hansestadt Lübeck (2001a): Lübecker Agenda 21. Die Lokale Agenda 21 in der Hansestadt Lübeck. Beschlüsse der Bürgerschaft. Hrsg.: Agenda 21-Büro

Hansestadt Lübeck (2001b): Entstehung der Lokalen Agenda 21 in Lübeck. ([http://www.luebeck.de/stadt\\_politik/agenda/luebeck/zeitleiste.html](http://www.luebeck.de/stadt_politik/agenda/luebeck/zeitleiste.html))

Hansestadt Lübeck (2001 c): Projekt Lokale Agenda 21 Lübeck. Abschlussbericht. Berichtszeitraum 3/00 bis 5/01) Hrsg.: Agenda 21-Büro

Hansestadt Lübeck (2001 d): Nachhaltigkeit - Die Definition im Aktionsprogramm zur Lokalen Agenda 21 Lübeck.

[http://www.luebeck.de/stadt\\_politik/agenda/luebeck/nachhaltigkeit.html](http://www.luebeck.de/stadt_politik/agenda/luebeck/nachhaltigkeit.html)

Hansestadt Lübeck (2001 e): Ein Leitbild für Lübeck.

[http://www.luebeck.de/stadt\\_politik/leitbild/index.html](http://www.luebeck.de/stadt_politik/leitbild/index.html)

Hansestadt Lübeck (2001 f): Projekt 18: Kommunales Öko-Audit.

[http://www.luebeck.de/stadt\\_politik/agenda/projekte/projekt18.html](http://www.luebeck.de/stadt_politik/agenda/projekte/projekt18.html)

Hansestadt Lübeck (2001 g): Online-Weiterbildung zu "umweltorientiertem Management".

[http://www.luebeck.de/aktuelles/pressedienst\\_archiv/dpssuche/2001/010175r.html](http://www.luebeck.de/aktuelles/pressedienst_archiv/dpssuche/2001/010175r.html)

Hansestadt Lübeck (2001 h): Indikatoren im Rahmen der Lübecker Agenda 21. Hrsg.: Agenda 21-Büro

Iku (1999 a): iku-Vorbericht. Leitbild für Lübeck. Gesprächsergebnisse und Verfahrensvorschlag.

<http://www.kai-pfitzner.de/leitbild-luebeck/index2.htm>

Iku (1999 b): iku-Vorbericht.

<http://www.kai-pfitzner.de/leitbild-luebeck/index2.htm>

Iku (2000 a): Entwicklung: Probleme. "Dialogkultur am Ende? Leitbild: Wirtschaft lehnt aktuellen Entwurf ab - Plenum berät am 5. Juni.

<http://www.kai-pfitzner.de/leitbild-luebeck/index2.htm>. Auszug aus der Lübecker Stadtzeitung vom 23. Mai 2000, S. 1f

Iku (2000 b): Rückblick des Moderators iku.

<http://www.kai-pfitzner.de/leitbild-luebeck/index2.htm>

Lange, N. (1998): Leitbild Lübeck und Agenda 21 – Zusammen oder getrennt?

<http://kaufmannschaft.de/veroeff/veroeff5.htm>

## Lüdinghausen

Arbeitsgemeinschaft Stadtprofil Lüdinghausen (1999): Zukunft Lüdinghausen – Stadtprofil 2010. O.O.

Schwarze, T., Parreira, D. (2000): Einzelhandel in Lüdinghausen. Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e.V. Band 31. Münster

## München

Eckardt, W. (1998): Animation zur Beteiligung - Das Bürger/Innen-Forum als Keimzelle des Münchner Agendaprozesses; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchner Bürgerinnen und Bürger, S. 40-42, München

Gaupp, R. (1998): Nachhaltigkeit als Planungsprinzip - Perspektive München und Agenda 21-zwei bewegende Kräfte; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchner Bürgerinnen und Bürger, S. 231-34, München

Häusler, R. (1998): Die Erste Münchner Erklärung - der Münchner Agenda Beirat formuliert Zielvorstellungen; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchner Bürgerinnen und Bürger, S. 29-30, München

Heller, G. et al. (1998): Stadtentwicklung einmal ganz anders; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 157-160, München

Höngdobler, M. (1998): Photovoltaik für St. Leonhardt; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 87-88, München

Institut für Soziologie (1998): Mobilitätspolitik unter den Bedingungen der reflexiven Modernisierung, Schlussbericht des FuE-Projektes, München

Meirich, S. (o. Jg.): Viele Dienste unter einem Dach - Die Münchener Sozialbürgerhäuser

Liesenborghs, F. (1998): Unternehmen Feuerstelle - Fünf Münchener Frauen betreiben ein Blockheizkraftwerk; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 85-86, München

Lintzmeyer, A. (1998): Eigene Ansprüche als Maßstab - Verwaltungsaufgabe; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 200, München

Lorenz, J. (1998): Ein Blick nach vorn - Eine Bilanz nach zwei Jahren Münchener Agenda 21-Prozess; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 198-199, München

Neumann, I. (2000): Gewerkschaften im Lokalen Agenda 21-Prozess unter Berücksichtigung der Aspekte Arbeit und Wirtschaft, Werkstattbericht, Dresden

Pesik, S. (1998): Prima Klima - Münchens Klimaschutzpolitik fand erste Bündnispartner; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 73-75, München

Reiß-Schmidt, S. (1998): Stadt im Gleichgewicht - Das Leitbild: Kompakt-urban-grün-kurze Wege; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 152-156, München

Schulze, H. (1998): "Von München soll kein Schaden ausgehen"; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 134-138, München

Stadt München (1996): Lokale Agenda 21 - Zwischenbericht der 1. Phase 6/95-6/96, Kurzübersicht zur Stadtratsvorlage für den Umweltausschuss am 17.07.1996, München

Stadt München (1997a): Münchener Agenda 21 - Zwischenbericht 1997, München

Stadt München (1997b): Sozialreferat; Regionalisierung sozialer Arbeit in München REGSAM - Rahmenvereinbarung 1997, München

Stadt München (1997c): Umweltschutzreferat; CO<sub>2</sub>-Reduktionskonzept der Landeshauptstadt München, München

Stadt München (1997d): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Perspektive München - Vertiefungsthema zur Stadtentwicklung-, Band 2, München

Stadt München (1997e): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Perspektive München - Mehr Bürgernähe durch Projekt- und Stadtteilplanung, Band 1, München

Stadt München (1997f): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Perspektive München - Experten und Akteure diskutieren das neue Stadtentwicklungskonzept, Band 2, München

Stadt München, (1998a): Referat für Gesundheit und Umwelt; CO<sub>2</sub>-Reduktion in München - Zwischenbericht, Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltschutzausschusses vom 10.11.1998, München

Stadt München (1998b): Planungsreferat; Fachkonzepte zum Wettbewerb Hauptbahnhof - Laim - Pasing, München

Stadt München (1999a): European Sustainable City Award 1999 - Bewerbung der Landeshauptstadt München, München

Stadt München (1999b): Perspektive München - Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzepts 1998, München

Stadt München (1999c): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells im Planungsreferat, Vorblatt zum Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 14.07.1999, München

Stadt München (2000a): Auszeichnung Münchner Ökoprofit Betriebe, München

Stadt München (2000b): Sozialreferat; Die Ziele des Sozialreferats für das Jahr 2001 - Die Bilanz der Ziele für das Jahr 1999, München

Stadt München (2000c): Referat für Gesundheit und Umwelt/Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Projekt Kompass Nachhaltigkeit - Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Lokalen Agenda 21 München, München

Stadt München (2000d): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Offene Planung Theresienhöhe, München

Stadt München (2000e): Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Perspektive München - Bericht zur Stadtentwicklung 2000, Beschlussvorlage des gemeinsamen Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung und des Umweltausschusses vom 12.07.00, München

Stadt München (2001a): Referat für Arbeit und Wirtschaft; Ökoprofit München, Vorblatt zur Beschlussvorlage des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 03.07.2001, München

Stadt München (2001b): Messestadt Riem - Das Projekt-Planung und Realisierung, München

Stadt München (2001c): Referat für Stadtplanung und Bauordnung sowie Referat für Gesundheit und Umwelt; Perspektive München - Leitlinie Ökologie, Beschlussvorlage des gemeinsamen Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung und des Umweltausschusses vom 07.03.01, München

Stadt München (o.Jg. a): Zukunftsfähiges München - Projekte, Lose Blattsammlung, München

Stadt München (o.Jg. b): Modernisierung der Stadtverwaltung - Halbzeit im Reformprozess-Was tut die Stadt für die Bürgerinnen und Bürger?, München

Stadt München (o.Jg. c): Modernisierung der Stadtverwaltung - Was tut die Stadt für die Bürgerinnen und Bürger?, 2. Ausgabe, München

Stadt München (o.Jg. d): Sozialreferat; Das Sozialreferat - unser Selbstverständnis; Bausteine zur Kultur des Sozialreferates, München

Thiele, C. (1998): Agenda 21 kinderleicht? - Nachhaltige Zukunftsideen für München von Kindern und Jugendlichen; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 58-59, München

Wieczorek, R. (1998): Zukunftsfähiges Arbeiten und Wirtschaften; In: Stadt München (1998): Zukunftsfähiges München - Ein gemeinsames Projekt Münchener Bürgerinnen und Bürger, S. 90-93, München

Umweltinstitut München (2001): Münchener Stadtgespräche, Nr.21, München

*Internetadresse:*

[http://www.umweltinstitut.org/frames/agenda/ms16\\_4.htm](http://www.umweltinstitut.org/frames/agenda/ms16_4.htm)

## **Nürnberg**

Schimmack, S. (1998): Umweltmanagement in der Stadtverwaltung Nürnberg. In: Umweltmanagement in öffentlichen Verwaltungen und Bürobranchen. Vortrag am 19.2.1998 auf der UTEC Berlin '98

Stadt Nürnberg (2001): Nürnberger Agenda 21; Dokument der Stadtverwaltung an den Gemeinderat

Stadt Nürnberg (2001 a): Auf dem Weg zur modernen Stadtverwaltung. Verwaltungsreform in Nürnberg  
<http://www.nuernberg.de/verwaltung/projekte/verwaltungsreform/rueckblick.html> )

Stadt Nürnberg (o.Jg.): Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg mit integriertem Landschaftsplan. Darlegung der allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung. ([http://www.fnp.nuernberg.de/fruehzeitige\\_bb.html](http://www.fnp.nuernberg.de/fruehzeitige_bb.html))

## **Syke**

Born, M. et al. (2000): Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden. Bremen

Stadt Syke (2000): Wir in Syke. Zum Thema: Lokale Agenda 21. H. 11/2000. Syke.

Stadt Syke (2000): Wir in Syke. Zum Thema: Wirtschaft. H. 11/2000. Syke

Stadt Syke (2000): Aktionsprogramm Lokale Agenda 21. Zukunftsfähiges Syke. Lebendige Stadt im Grünen. Leitlinien und Handlungsfelder für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt Syke. Syke

### **Vaterstetten**

Gemeinde Vaterstetten (1999): Aktionsprogramm & Nachhaltigkeitsbericht - Vaterstetten auf dem Weg der nachhaltigen Gemeindeentwicklung, Vaterstetten

Gemeinde Vaterstetten (o. Jg.): Lokale Agenda 21. Gemeinde Vaterstetten [http://www.vaterstetten.de/umwelt/agenda21/berichte/la\\_21-bericht.html](http://www.vaterstetten.de/umwelt/agenda21/berichte/la_21-bericht.html)

### **Viernheim**

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (HMUEJFG) (Hrsg.) (1998): Modellprojekt Brundtland-Stadt - Viernheim-Hessens erste Energiesparstadt, Wiesbaden

Hessisches Statistisches Landesamt (HSL) (Hrsg.) (2000): Staat und Wirtschaft in Hessen - Indikatoren für nachhaltige Entwicklung einer Kommune- das Beispiel Viernheim, Auszug aus Heft 2/4, Wiesbaden

Kissel, Harald (2000): Zukunftssicheres Viernheim - vom Leitbild der ökologischen Stadtentwicklung über Brundtlandstadt zur Lokalen Agenda 21; In: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Stadt - Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung, Berlin, SRL-Schriftenreihe Nr.47

Stadt Viernheim (Hrsg.) (1997): Bannholzgraben - Vom Entwurf zur Realisierung, Viernheim

Stadt Viernheim (Hrsg.) (1999): Nutzungsmischung im Bannholzgraben - Ein Ziel nachhaltiger Stadterweiterung, Viernheim

Stadt Viernheim (Hrsg.) (o. Jg.): Lokale Agenda Viernheim. <http://www.viernheim.de/rubrik/01/011203.html>

### **Wuppertal**

Bloser, M. und Gleim, Ch. (1997): Modellvorhaben Umweltmanagement der Stadtverwaltung Wuppertal, UVP-Report H. 4+5/97, S.199-203

Ifeu-Institut (Hrsg.) (1998): Klärung offener Fragen des Kommunalen Öko-Audits für die Novellierung der EMAS-Verordnung - Endbericht November 1998, Heidelberg

ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW) (2000): Handlungskonzept Wuppertal-Ostersbaum - Materialien, Dortmund

Rothgang, E. (2000): Indikatoren für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Wuppertal, UVP-Report 5/2000, S.237-241

Stadt Wuppertal (Hrsg.) (1997): Geschäftsbericht Umweltschutz 1997, Wuppertal

Stadt Wuppertal (Hrsg.) (1998): Praxisratgeber zur Entwicklung kommunaler Umweltmanagementsysteme - Erfahrungen aus dem "Modellprojekt Umweltmanagement" der Stadtverwaltung Wuppertal, Wuppertal

Stadt Wuppertal (Hrsg.) (2000): Handlungsprogramm Zukunftsähiges Wuppertal, Wuppertal

*Internetadressen:*

[http://www.wuppertal.de/agenda21/programm/fahrplan/rio\\_start.htm](http://www.wuppertal.de/agenda21/programm/fahrplan/rio_start.htm)  
[http://www.wuppertal.de/agenda21/buero/projteam/pt\\_mit.htm](http://www.wuppertal.de/agenda21/buero/projteam/pt_mit.htm)  
[http://www.k-un.de/wupper-atlas/chronik/chr\\_zus.htm](http://www.k-un.de/wupper-atlas/chronik/chr_zus.htm)  
[http://www.k-un.de/wupper-atlas/doku99/f30\\_best.htm](http://www.k-un.de/wupper-atlas/doku99/f30_best.htm)  
[http://www.wuppertal.de/agenda21/portal/p\\_proj/projlist.htm](http://www.wuppertal.de/agenda21/portal/p_proj/projlist.htm)  
<http://www.wuppertal.de/umweltschutz/01.htm>  
<http://www.ils.nrw.de/netz/forum/wupperta.htm>  
[http://www.wuppertal.de/agenda21/umweltman/gpumw02/gp2\\_leit.html](http://www.wuppertal.de/agenda21/umweltman/gpumw02/gp2_leit.html)  
[http://home.t-online.de/home/iku-gmbh/auf\\_dbu.htm](http://home.t-online.de/home/iku-gmbh/auf_dbu.htm)  
[http://www.wuppertal.de/agenda21/agenda21/Programm/fahrplan/kon\\_z\\_for.html](http://www.wuppertal.de/agenda21/agenda21/Programm/fahrplan/kon_z_for.html)