https://doi.org/10.1007/BF03183435

Imme Masberg

Die Umsetzung der Agenda 21 auf kommunaler Ebene

Kurzfassung

Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio beschloß die Agenda 21. Sie zeigt Lösungswege für die drängenden Umwelt- und Entwicklungsprobleme und ihre Abhängigkeiten auf. Vor allem Kommunen sind aufgerufen, nachhaltige Strukturen und – im Dialog mit der Bürgerschaft – nachhaltige Lebensformen zu entwickeln. Der folgende Beitrag zeigt auf, wie Kommunen auf die Forderungen der Agenda 21 reagieren, welche Mittel und Wege sie einschlagen, um eine „lokale Agenda" aufzubauen, und welche Probleme sich ihnen in den Weg stellen.
Dem umfassenden Anspruch der Agenda 21 können die Kommunen (bisher) nicht gerecht werden. Einzelprojekten und Veranstaltungen fehlt die Vernetzung und das Dach eines Gesamtkonzeptes. Um eine lokale Agenda zu entwickeln und die Bürgerschaft darin glaubwürdig einzubeziehen, müssen langfristige Perspektiven und Ziele verfolgt und transparente Vorgehensweisen eingeschlagen werden.

Einleitung

Die Ursachen und Wirkungen heutiger Umwelt- und Entwicklungsprobleme sind überregional und grenzüberschreitend. Multilaterale Konferenzen, Abkommen und Absprachen sind wichtig, um den Problemen mit gemeinsamer Politik entgegenzuwirken. Ein Meilenstein in dieser Hinsicht war die *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992 (UNCED). Dort sind erstmals die Zusammenhänge von Umwelt und Entwicklung weltweit anerkannt und die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen sowie der verantwortungsbewußte Umgang mit den natürlichen Ressourcen als gemeinsame Zielsetzung benannt worden. Als Ergebnis der Konferenz wurden fünf Absichtserklärungen vorgelegt. Das umfangreichste Dokument ist die *Agenda 21,* von deren Umsetzung auf kommunaler Ebene hier die Rede sein soll.

Die Umsetzung einer kommunalen Agenda kann ein Beitrag der Kommune zur Gestaltung einer nachhaltigen Lebensweise sein. Den großen Städten kommt bei der kommunalen Agenda besondere Bedeutung zu. Sie weisen sich durch hohe Funktionsdichte aus, und als „Parasit"[1] lebt die Stadt auf Kosten der Naturressourcen des Umlandes. Städte sind aber auch Stätten der Bildung, Ausbildung und Wissenschaft, sie sind Knotenpunkte der Kommunikation. Damit haben sie Potentiale für Veränderungen, Engagement und Ausdrucksmöglichkeiten unterschiedlicher Sichtweisen.

Auch Bewußtseinsbildung, im Sinne einer Verankerung von nachhaltigen Werten und Lebensweisen, gehört zum Verantwortungsbereich der Kommunen und nimmt neben den technischen Verbesserungsmaßnahmen einen wichtigen Stellenwert im Kampf gegen Ressourcenverbrauch, Umweltverschmutzung und soziale Ungerechtigkeit ein.

Mehrere Großstädte in Deutschland (aber auch weltweit) sind mit der Ausarbeitung einer kommunalen Agenda beschäftigt. Als Bezugsraum für diese Arbeit wurden die Großstädte in Deutschland gewählt, die die Arbeit zur Agenda 21 im Frühjahr 1996 konkretisieren konnten.

Die Agenda 21

Die *Agenda 21* ist ein rund 700 Seiten umfassendes Aktionsprogramm für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts. In der Präambel wird festgehalten, daß dies der globale Konsens mit der „politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Umwelt und Entwicklung"[2] ist. Sie richtet sich mit Handlungsaufträgen an die Regierungen der Industrie- und Entwicklungsländer. Es wird sowohl eine Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen als auch ein größerer Schutz der Ökosysteme angestrebt. Die Vorgehensweise ist den „Gegebenheiten, Möglichkeiten und Prioritäten der einzelnen Länder und Regionen"[3] anzupassen. Dabei knüpft die *Agenda 21* an den Brundtland-Bericht[4] an.

Der Begriff „Nachhaltigkeit" wird in verschiedenen Untersuchungen ausreichend thematisiert, so daß hier darauf verzichtet wird. In der *Agenda 21*

wird ein umfassender Nachhaltigkeitsbegriff verfolgt, der mehrere Aspekte und ihr Zusammenwirken berücksichtigt:

- Ökologie
- Ökonomie
- soziale Gerechtigkeit
- Beziehungen zu anderen Ländern
- Auswirkungen auf nachfolgende Generationen.

Eine Bearbeitung dieser Gesichtspunkte kommt einer „Querschnittaufgabe" gleich, da sie unabhängig von Politikfeldern, Ressorts und Fachdisziplinen mit einem übergeordneten Blick angegangen werden müssen.

In der Vielzahl der Punkte und Kapitel der *Agenda 21* werden neben Maßnahmen zu konkret auftretenden Umweltproblemen auch Handlungsoptionen für Personengruppen und Institutionen diskutiert. Eine hohe Kompetenz, konkrete Schritte zur Verbesserung der Umwelt- und Lebenssituation einzuleiten, schreibt die Agenda den Kommunen zu. Das Kapitel 28 der Agenda von Rio fordert die Kommunen auf, eine „kommunale Agenda 21" zu entwickeln und bis 1996 darüber einen Konsultationsprozeß mit den Bürger(inne)n eingeleitet zu haben. Auf der *Europäischen Konferenz für zukunftsbeständige Städte und Gemeinden* 1994 in Aalborg (Dänemark) verpflichteten sich über 200 Städte und Gemeinden, mit der Unterzeichnung der *Charta von Aalborg*[5] in den Prozeß der *Agenda 21* einzutreten und sich mit der Ausarbeitung einer kommunalen Agenda zu befassen. Aber erst seit 1995 wurde in deutschen Kommunen eine intensive Auseinandersetzung mit der kommunalen Agenda — unter der Bezeichnung „lokale Agenda" – in Gang gesetzt. Die Kommunen können sich bei dem Prozeß auch auf die Unterstützung des Bundes berufen, denn ein Beschluß des Bundestages im Juni 1994 fordert zur Diskussion nachhaltiger Konzepte auf, um einen Konsens für eine lokale Agenda herzustellen.

Die 40 Kapitel der *Agenda 21* haben für Städte in westlichen Industrieländern unterschiedliche Bedeutung. Die wichtigsten Punkte sind im folgenden dargestellt:

Zur *Armutsbekämpfung* (Kapitel 3) schlägt die Agenda Maßnahmen zur Stärkung von Gemeinschaften, technische Hilfestellung sowie internationale und regionale Zusammenarbeit vor. Dazu zählt z.B. die „Schaffung eines Netzwerkes von Bildungszentren"[6] und spezielle Konzepte und Programme für städtische Armutsgruppen, Frauen und Kinder.

Die *Veränderung der Konsumgewohnheiten* (Kapitel 4) soll einerseits durch Entwicklung und Förderung nachhaltiger Verbrauchsmuster und die Verbrauchsforschung, die die Zusammenhänge zwischen Konsum, Produktion und Entwicklung beleuchtet, erreicht werden. Informationen und Produktauszeichnungen verhelfen zu umweltfreundlichen Kaufentscheidungen. Anderseits muß von seiten der Produktion auf ökologischere Produkte, Verfahren und Angebote umgestellt werden. Für die Kommunen bedeutet dies, umfangreiche Aufklärungsarbeit zu leisten und ökologisches Verbrauchsverhalten zu fördern bzw. Infrastrukturen dafür zu schaffen.

Nachhaltige *Siedlungsentwicklung* (Kapitel 7) sieht die Bodenressource als „Lebensgrundlage der Menschen".[7] Die vielfachen Funktionen, Nutzungen und Beanspruchungen des Bodens und der Flächen sollen schonend und geplant vonstatten gehen. Verfolgt wird eine umweltverträgliche Raumplanung und Flächennutzung, um den Flächenbedarf zu minimieren.

Die *Integration von Umwelt und Entwicklung* (Kapitel 8) in alle Entscheidungsprozesse erfordert von Verwaltung, Politik und Wirtschaft eine Umorientierung und Öffnung nach außen. Für die kommunale Ebene ist von Belang, den direkten Informations- und Meinungsaustausch zu erleichtern und Konzepte, Strategien und Pläne umwelt- und entwicklungspolitischen Fragestellungen anzupassen.

Schutz der Ressourcen (Kapitel 9/10/18) wie Schutz der Erdatmosphäre und der Wasserressourcen sind ebenfalls für die Städte bedeutungsvoll. Verkehrswesen und industrielle Entwicklung stehen hier im Vordergrund. Neuartige Verkehrssysteme und emissionsarme Technologien und Produktionsprozesse sollen einen Beitrag zur Umweltentlastung leisten. Die Forderungen betreffen vor allem auch bewußtseinsbildende Maßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit.

Verantwortungsbewußter *Umgang mit Abfällen* (Kapitel 19–22) verschiedener Art und mit Chemikalien ist ein weiterer stadtrelevanter Schwerpunkt. Verringerung des Abfallvolumens und Gefahrstoffmanagement sollen zur umweltverträglichen Entsorgung führen und illegalen Handel verhindern. Die Wiederverwendung und Verwertung von Abfällen ist weiterzuentwikkeln.

Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen (Kapitel 23–32) und die Einbeziehung derer Interessen sind wesentliche Faktoren für die Beteiligung an der Agenda.[8] Daraus ergibt sich, daß Partizipation ein entscheidender Bestandteil der kommunalen Agenda sein muß. Innerhalb einer Kommune sind für die Erstellung einer lokalen *Agenda 21* folgende Gruppen von besonderer Bedeutung: Frauen, Kinder, Nichtstaatliche Organisationen (NROs), Arbeitnehmer(innen) und Gewerkschaften, Private Wirtschaft, Wissenschaft und Technik.

Förderung der Bildung (Kapitel 36), öffentliche Bewußtseinsbildung und berufliche Ausbildung stehen mit fast allen Programmbereichen der Agenda in Verbindung. In dem Kapitel wird die Neuausrichtung der Bildung, im Sinne einer umwelt- und entwicklungsorientierten Querschnittaufgabe mit Aspekten der sozioökonomischen und menschlichen Umwelt, verlangt.

Informationen für die Entscheidungsfindung (Kapitel 40) müssen der Komplexität des Themas gerecht werden. Dort werden Anregungen gegeben, wie Techniken und Methoden verbessert werden müssen, um eine umfassende Aufnahme der Informationen zu bekommen, die für eine Entschei-

dungsfindung notwendig sind. Für die Kommunen heißt dies stärkere Zusammenarbeit, Ausbau der Informationssysteme und Datenanalyse und die Entwicklung von Indikatoren und Zielen.

Die Kommunen sind mit der Aufgabe, die Anforderungen der *Agenda 21* in die Tat umzusetzen, betraut und stehen damit vor neuen Herausforderungen. Zum einen zählt hierzu der durchgängige Nachhaltigkeitsgedanke, der die ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekte gleichrangig betrachtet und diesen entsprechendes Gewicht in Entscheidungen zukommen läßt. Umwelt- und Entwicklungsangelegenheiten müssen integrativ behandelt werden, um ihrer gegenseitigen Vernetzung gerecht zu werden. Zum anderen spielt die Einleitung eines diskursiven Prozesses mit den verschiedenen Akteuren innerhalb der Kommune eine entscheidende Rolle in der *Agenda 21*. Die bestehenden kommunalen Strukturen und Arbeitsweisen werden den Anforderungen der *Agenda 21* nicht gerecht, deshalb bedarf es innerhalb der Kommunen der tiefgreifenden Veränderungen, die für die Partizipation und Zusammenarbeit neue „Räume" schaffen.

Kommunale Agenda

Bisherige kommunale Umwelt- und Entwicklungstätigkeiten

Kommunen sind in Aktionsbereichen wie Planung, Beratung und Förderung aktiv, die sich durch vorsorgende und sichernde Aspekte ausweisen. Durchführungs- und Vollzugsaufgaben nehmen einen großen Teil der Umweltarbeit ein, die mit der Schaffung und Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen einhergehen.

Die traditionellen Aufgaben des Umweltbereichs liegen in der Versorgung mit Wasser und Energie sowie in der Entsorgung und Abfallbeseitigung. Ein neueres Aufgabengebiet ist der Bodenschutz, der durch die Altlastenproblematik eine besondere Bedeutung erhielt. Kommunaler Umweltschutz findet sich außerdem in allen Bereichen der Planung, in der Landschaftspflege, Lärmbekämpfung, Luftreinhaltung und in allgemeinen Maßnahmen (z.B. Öffentlichkeitsarbeit, umweltfreundliches Beschaffungswesen) wieder. Die konventionelle Stadtplanung orientiert sich bisher an Aspekten, die der Nachhaltigkeit entgegenstehen (Übersicht 1). „Das Ergebnis von 70 Jahren Planungsgeschichte ist eine Vielzahl von Planungsinstrumenten und -institutionen mit verschiedenen räumlichen und sachlichen Geltungsbereichen, die sich nur teilweise gegenseitig ergänzen".[9] Der kommunale Gestaltungsspielraum liegt in der Flächenplanung und der Ausgestaltung der Verkehrspolitik und Wirtschaftsförderung. Zukunftssicherung und Planung nach dem Vorsorgeprinzip gehören seit dem Umweltprogramm 1972 zu allgemein anerkannten Grundsätzen der Umweltpolitik.

Übersicht 1

Konventionelle Stadtplanung zeichnet sich aus durch die Orientierung an:

- ökonomischen und technischen Kriterien und Zielen
- quantitativem Wachstum
- Stadt als System, das bestimmte Funktionen zu erfüllen hat
- Ordnung durch Flächenaufteilung
- Separierung von Lebensbereichen und Funktionstrennung
- Expertenmeinungen, die stellvertretend für die Nutzer die Bedürfnisse und Vorstellungen interpretieren

Quelle: Fischer, M.: Stadtplanung aus der Sicht der Ökologischen Psychologie. – Weinheim 1995, S. 184

Die Fülle an kommunalen Aufgaben im Umweltsektor ist hier nicht im einzelnen darzustellen. Gerade in den Städten kommt es zur Anreicherung der Umweltbelastung, und die Auswirkungen sind durch das massive Auftreten innerhalb weniger Quadratkilometer besonders groß. Die Aufgabe des Umweltschutzes ist um so wichtiger, da für die Kommunen eine gesunde Umwelt ein wichtiger Standortfaktor geworden ist. Die Umweltbedingungen bestimmen gemeinsam mit einer Vielzahl anderer Faktoren die Entwicklungsmöglichkeiten und die Standortgüte einer Kommune, denn Unternehmen und Bevölkerung messen der Umweltsituation, den Freizeitmöglichkeiten und dem Wohnwert einen hohen Stellenwert bei.[10]

Kommunales Entwicklungsengagement

Global betrachtet, trägt die Industriegesellschaft eine besondere Verantwortung für den Umgestaltungsprozeß im Sinne der *Agenda 21*. Viele der weltweiten Probleme finden hier ihren Ursprung. So gehen z.B. 80 % des Weltenergieverbrauchs auf das Konto von 20 % der Weltbevölkerung, die in den Industrieländern leben.

Kommunales Engagement besteht auch im entwicklungspolitischen Bereich. Es handelt sich meist um Städtepartnerschaften, die vor allem in den 80er Jahren gegründet wurden. Den Anstoß geben oft Dritte-Welt-Initiativen. Rund 600 Partnerschaften zwischen Kommunen der Bundesrepublik und der Entwicklungsländer bestehen inzwischen. Der Vorteil sind direkte Kontakte und Ansprechpartner(innen), die für schnelle, unkonventionelle Kommunikationswege genutzt werden können. In vielen Städten leisten Einrichtungen und Initiativen, die sich mit Nord-Süd-Fragen befassen, wichtige Aufklärungsarbeit und initiieren Projekte. In den letzten Jahren ist ihr Einfluß gestiegen, und sie liefern einen Beitrag für stabile Beziehungen zwischen Kommunen und Entwicklungsländern. So wurden verschiedene Netzwerke aufgebaut, z.B. *Towns & Development* und das *Klima-Bündnis*.

Anforderungen an die Kommunen

Die *Agenda 21* zielt in vielen Handlungsfeldern auf politische Aktivitäten der Kommunen ab. Um die Ziele der Nachhaltigkeit auf lokaler Ebene umzusetzen, sind dort zunächst die Voraussetzungen für einen Entstehungsprozeß „lokale Agenda" zu schaffen.

Die lokale Agenda versteht sich nicht als „Additiv an bestehende Entwicklungen“[11], sondern erfordert integrative Strukturen in Planungsabläufen, Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungsprozessen. Es geht nicht nur um die Durchführung von Einzelprojekten, sondern um eine Reform im Denken und Handeln. Nachfolgend werden die Voraussetzungen angesprochen, die für die Entwicklung und Umsetzung einer kommunale Agenda gegeben seien müssen oder zumindest angestrebt werden sollten. Es sind wesentliche, ineinandergreifende Prinzipien, auf deren Grundlage die kommunalen Agenda aufbaut:

Integrierte Sichtweise

Die integrierte Betrachtung von Umwelt und Entwicklung soll in Entscheidungsprozessen und im Verwaltungshandeln sichtbar werden. Auch in den Planungsinstrumentarien einer Stadt muß sich diese Betrachtungsweise niederschlagen. Als holistisches Modell zielt Nachhaltigkeit auf alle Lebensbereiche ab. Es gilt, Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zu erfassen und die Auswirkungen des gegenwärtigen Handelns in bezug auf die kommenden Generationen hin zu überprüfen. Das umweltpolitische Blickfeld muß um Aspekte der Sozialverträglichkeit erweitert werden.

Leitbilder und Ziele

Um eine lokale Agenda sinnvoll entwickeln und umsetzen zu können, sind nachhaltige Raumkonzepte zu erarbeiten, die alle weiteren Planungen beeinflussen. Da die Agenda keine genauen Zielvorgaben enthält, ist eine Definition von Umweltqualitätszielen, die Entwicklung von nachhaltigen Indikatoren und Bewertungsmaßstäben wichtig. Diese sollten den regionalen Gegebenheiten und der jeweiligen Situation der Kommune angepaßt sein und gemeinsam mit der Öffentlichkeit ausgearbeitet werden. Klar definierte Qualitätsziele sind Grundlage für die Schaffung und den Einsatz politischer Instrumente und dienen als Orientierungsrahmen für zukunftsfähiges Handeln. Die Operationalisierbarkeit nachhaltiger Entwicklung ist bezüglich ökologischer Kriterien am weitesten gediehen, steht aber bezogen auf die vernetzten Elemente räumlicher Planung erst am Anfang.[12] Kenntnisse über bestehende Aktionen, Projekte und Aktivitäten zu den Themen Umweltschutz, Entwicklungsarbeit und Bewußtseinsbildung sind unerläßlich, um die spezifische Situation in der Stadt und vorhandene Fachkenntnisse adäquat in eine lokale Agenda einzubeziehen. Ein Bündnis aller Gruppen, die zum Thema arbeiten (u.a. NROs, Schulen, Wirtschaft), wäre sinnvoll.

Langfristiges Denken

Politik- und Verwaltungshandeln, das auf kurzfristige Veränderung und Handlungen zur Profilierung angelegt ist, wird keine langfristigen Ziele verfolgen können. Die *Agenda 21* erfordert Prozesse, die eine Veränderung von jahrzehntelang geprägtem Denken und Verhalten bewirken und das aufgebaute, eher kurzfristig orientierte Normen- und Wertesystem der Industriegesellschaft hinterfragen. Solche Innovationen verlangen nach Kontinuität und sind nur mit einer Ausrichtung politisch-administrativer Handlungsfelder über Legislaturperioden hinaus erreichbar.

Kooperation

Die Stadtverwaltung als „isolierter Akteur“[13] kann die bestehenden Probleme nicht umfassend im Alleingang bewältigen. Zu einer intensiven Kooperation und Meinungsbildung gehört, sich mit anderen Sichtweisen auseinanderzusetzen. Die Zusammenarbeit mit „wichtigen Gruppen“ sollte sich nicht an eingefahrenen Diskussionsweisen und festgefahrenen Hierarchien aufhängen, sondern das unterschiedliche Problembewußtsein und die Fachkompetenz nutzen, die innerhalb einer Stadt zur Verfügung stehen. Eine konstruktive Streitkultur und Ideenfindung vermeidet unnötige Konfrontationen und verhindert endlose Auseinandersetzungen. Moderation und Mediation sind die Formen der Diskussion und Konsensbildung.

Transparenz

Um die Öffentlichkeit zu mobilisieren und die Glaubwürdigkeit zu erhöhen, ist Transparenz im Handeln notwendig; Entscheidungen und Wege müssen nachvollziehbar sein. Mit vertrauensbildenden Maßnahmen kann die Zuversicht der Bürgerschaft in die Lösungskompetenz der Verwaltungen gewonnen werden. Umfangreiche Informationen und Partizipation sind die Grundlage für Offenheit und geben Anstöße für eigene Ideen.

Mut

Querdenken und politischer Gestaltungswille sind notwendig, um auch unbequeme und unpopuläre Maßnahmen, wie sie zur Verwirklichung einer lokalen Agenda gehören würden, zu vertreten. Für die *Agenda 21* sind Neuerungen, der Umgang mit Unsicherheiten und Offenheit nötig. Der Einsatz und das Engagement einzelner Personen und Institutionen werden ausschlaggebend sein, um diesen Weg ein Stück weit zu beschreiten.

Auf diese hohen Anforderungen muß sich eine Kommune einlassen, wenn sie die kommunale Agenda erstellen und erfüllen will. Dabei darf nicht vergessen werden, daß mit den genannten Voraussetzungen das Interesse der Bürgerschaft an der Mitgestaltung vorhanden sein muß. Nun soll betrachtet werden, inwiefern bestehende Strukturen in den Kommunen behilflich sind oder im Wege stehen, um den Anforderungen nachzukommen.

Kommunale Stärken und Schwächen

Innerhalb der Kommunen bestehen Vor- und Nachteile für die Umsetzung einer lokalen Agenda. Zunächst sollen hier *Stärken* aufgezeigt werden, auf die Kommunen zurückgreifen können.

Die Kommunen besitzen eine *geographische und persönliche Nähe* zum Geschehen. Daher kann schnell gehan-

delt werden. Der direkte Kontakt wirkt vertrauensbildend. Ein weiterer Vorzug besteht in der direkten Verbindung zur (entwicklungs- und umwelt-) politisch engagierten Bürgerschaft. Die Bürger(innen) können sich auf Kundgebungen und Demonstrationen Ausdruck verleihen, Bürgerinitiativen gründen usw. Bisher begegnen die Bürger(innen) den Verwaltungen mit Skepsis und haben wenig Vertrauen in erfolgreiche, für sie nützliche Vorgehensweisen. Für beide Seiten ist konsensorientiertes, konstruktives Zusammenarbeiten weiter auszubauen. Dies ist um so wichtiger, da in der Kommune die Auswirkungen der Entscheidungen und Handlungen ersichtlich sind. Der örtlich begrenzte Blick dient in diesem Falle der *Überschaubarkeit*. Die Bürgerschaft fühlt sich nicht mit abstrakten Lösungen konfrontiert, sondern der Effekt der Umsetzung ist für Interessierte nachvollziehbar. Es ist deutlich, wo Fehlplanungen auftreten und wo Erfolge zu verzeichnen sind. Projekte, Orte, Meinungen usw. sind in der näheren Umgebung oft mit *eigenen Erfahrungen* oder Begegnungen verbunden. Daher besteht ein Bezug zum Geschehen, und mit der eigenen Wahrnehmung ist höheres Interesse und Engagement verbunden.

Die kommunale Ebene ist ein „Experimentierfeld neuer Ideen".[14] Es besteht *Raum für unkonventionelle Projekte*, wie Durchsetzung von neuen Bauvorhaben und Techniken. Die praktische Erprobung von umweltpolitischen Konzepten und Aktivitäten wird hier durchgeführt. Bürger(innen) fühlen sich als „Versuchspersonen" eingebunden und angesprochen: Beim autofreien Wohnen oder bei der gemeinschaftlichen Aufstellung der Komposttonne sind sie in Pilotprojekten direkt beteiligt.

Kommunen handeln weniger parteidogmatisch als die Bundesebene, sie sind ideenoffener und *flexibler*. Sie bieten (meist) eine längere Personalkonstanz der Exekutive. Der Koordinationszwang quer zu Ressortverwaltungen ist größer, weil die Defizite als Vollzugsdefizite erlebt werden (z.B. bei der Bauleitplanung).[15]

Innerhalb der Kommunen gibt es *aktuelle Diskussionen* über effektivere und bürgerfreundlichere Verwaltungsverfahren und Planungsstrukturen unter den Bezeichnungen „new public management", „locale state" u.a. Es entwikkelten sich – und dieser Prozeß ist zur Zeit im Gange – neue Managementsysteme der Kommunalverwaltungen. Diese sollen „die Leistungsfähigkeit kommunaler Dienstleistungen erhöhen, Kosten einsparen und mit einem wertorientierten Management zu einer schlanken Verwaltung beitragen".[16] Zielsetzung sind u.a.: Neudefinition der kommunalen Rolle, stärkere Marktorientierung, Aufbau von dezentralisierten Verwaltungsstrukturen und höhere Eigenverantwortlichkeit. Einige Modelle betonen „die Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Gemeinde"[17] und die Einbeziehung der Bürger in die Stadtteilarbeit (z.B.: „Free Commune Experiments" in Skandinavien). Diese Ansätze sind auch in Deutschland über die Phase der Fachtagungen und Pilotprojekte hinausgekommen und können daher einen fruchtbaren Boden für die Anforderungen der *Agenda 21* bereiten.[18]

Den genannten Vorteilen einer Kommune stehen eingefahrene Strukturen in Planungsabläufen und Verwaltungshandeln entgegen. Als *Schwächen* sind zu benennen:

Spezialisierte Strukturen: Die Verwaltungs- und Planungsaufgaben verlaufen aufgrund der Arbeitsteilung und medialen Betrachtungsweise nach Sachgebieten getrennt, so daß Lärmschutz, Bodenschutz, Luftreinhaltung, Naturschutz, Flächenverbrauch, aber auch Wirtschaftsstruktur und Verkehrsplanung getrennt behandelt werden. Kommunikationswege und Absprachen ämterübergreifend sind noch nicht alltäglich und selbstverständlich. Im Gegenteil behindern Rangeleien um Zuständigkeiten und Finanzen weitsichtige Arbeit. Es entstehen Zielkonflikte und Spannungen zwischen einzelnen Politikzielen. Die Arbeit in Form eines „Krisenmanagements"[19] kommt einer Problemverschiebung/ -verlagerung gleich, ohne daß es zu dauerhaften Lösungen kommt. Ergebnis ist, daß die Arbeit im Umweltbereich meist Aufgaben der Nachsorge beinhaltet, um aufgetretene Fehler und Probleme zu beseitigen.

Nicht-integrierte Planungsabläufe: Die Stadtplanung ist in eine Vielzahl von Planungsinstrumenten aufgeteilt: Landschaftsplan, Grünordnungsplan, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan u.v.a. Diese Einzelbausteine verfolgen kein alle Aspekte berücksichtigendes, einheitliches und langfristiges Konzept. Als inflexibel, schwerfällig und veraltet erweist sich häufig der Flächennutzungsplan. Der Bebauungsplan beschränkt sich durch seine kleinräumige Fixierung auf ausgewählte Aspekte. Ökologische Belange finden sich in der Landschaftsplanung bzw. kleinräumig im Grünordungsplan. Diese verharren in Arten- und Biotopschutz und leiden häufig unter einem „Akzeptanzproblem" und „Realisierungsdefizit".[20]

Zwar werden ökologische Ziele gegenüber der Bauleitplanung vertreten, in welchem Umfang und wie die Belange von Natur und Landschaft beachtet werden, ist aber eine Frage des politischen Wollens. Die konventionelle Planung (vgl. Übersicht 1) muß erweitert werden um Belange, die eine „ökologische Stadtplanung" vorsieht (vgl. Übersicht 2). Es fehlt eine stadtökologische Gesamtkonzeption, die gesundheitspolitische, städtebauliche, wirtschaftspolitische, soziale und kulturelle Problembereiche und Abhängigkeiten umfaßt und anstrebt. Insbesondere in der Bauleitplanung ist eine enge Verflechtung zwischen Raumplanung und ökologischen Werten sinnvoll, da für nachgeordnete Planungen eine Anpassungspflicht besteht.[21]

Komplexität der Agenda 21: Informationswege und Vernetzungen, um Wissen und Erfahrungen zu koordinieren, sind erst in Ansätzen vorhanden. Darunter fallen Kenntnisse der Umweltbelastungen mit Ursachen (Verursachern) und Wirkungen. Genaue und spezifische Kenntnisse werden verlangt, um eine Auswahl der Ziele für die Agenda zu treffen und eine Priori-

Übersicht 2

Ökologische Stadtplanung zeichnet sich aus durch die Orientierung an:

- ökologischen Zusammenhängen und Erfordernissen
- qualitativem Wachstum
- kleinräumigen, dynamischen und dezentralen Entwicklungen
- der Stadt als lebendem Organismus im Wandel
- Funktionsmischung und multifunktionaler Nutzung
- der Verbindung zum Umland bzw. mit ländlichen Bereichen
- einem interaktiven Prozeß mit allen Beteiligten
- selbstbestimmter Umweltgestaltung durch die Nutzer

Quelle: Fischer, M.: Stadtplanung aus der Sicht der Ökologischen Psychologie. – Weinheim 1995, S. 184

tätenliste zu erstellen. Das Streben nach niedrigem Konfliktniveau und die Vermeidung von Unsicherheiten führen dazu, daß die Prioritäten meist auf erprobten und vertrauten Maßnahmen liegen.[22]

Finanzen: Alle Kommunen leiden (zur Zeit) unter der finanziellen Situation: Der Druck, finanzielle Kürzungen vorzunehmen und Einbußen hinzunehmen, ist groß. Einsparung von Geld und Personal ist die oberste Maxime, nach der gehandelt und geplant wird. Die Finanznot dient sicher nicht dem Fortschritt der Agenda-Umsetzung, kann aber auch zur Tugend gemacht werden. Statt in Großprojekten muß in kleinen Schritten gedacht werden. Einsparungen an übertriebenem Komfort können Beiträge zum Umweltschutz sein.

Globalisierung: Die Kommune liegt im Spannungsfeld globalisierter Wirtschaftsräume und sich verändernder Wirtschaftsstrukturen (Deindustrialisierung, Tertiärisierung).[23] Diese Situationen verlangen nach neuen Konzepten und „ziehen eine Internationalisierung der Kommunalpolitik nach sich".[24] Die Globalisierung beruht auf neuartigen Beziehungen zwischen Nationen, Regionen und Institutionen und verändert die räumliche Verteilung der Produktion und Mobilität. Während viele Entscheidungen in großen Unternehmen nach internationalem Maßstab erfolgen, kommt der lokalen Ebene „vor Ort" die Bedeutung zu, „die Folgen dieses Umbauprozesses auf lokaler Ebene zu regulieren, zu unterstützen, zu modifizieren und aufzufangen".[25] Solange das Weltwirtschaftssystem nicht nachhaltig gestaltet ist, kann auch die Kommune sich nicht den schädlichen Auswirkungen entziehen und bleibt ein Rädchen im Getriebe.

Umgang der Städte mit der Agenda 21

Aus einer Befragung von 13 Städten in Deutschland im Sommer 1996 und durch die Auswerung von umfangreichem Informationsmaterial dieser und weiterer Städte hat sich ein differenziertes Bild des Prozesses *Agenda 21* ergeben. Die meisten Städte haben seit 1994 das Thema bearbeitet.

Hauptakteure und Schwerpunktthemen

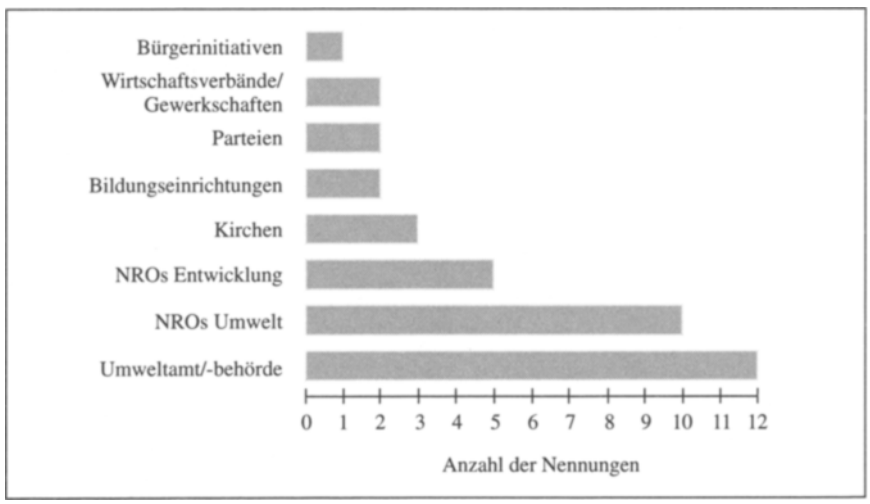
Als Hauptakteure sind die Umweltbehörden und die NROs in den Bereichen Umwelt und Entwicklung zu verzeichnen. Die Parteien spielen eine geringe Initiatorrolle, lediglich von Bündnis 90/Grüne gehen Impulse zur Erarbeitung der lokalen Agenda aus, z.B. in Münster, Rostock und Hannover.

Das Aufgabenfeld der *Agenda 21* wird dem Zuständigkeitsbereich Umweltschutz zugeordnet und fällt damit der/dem Umweltbehörde/-amt zu. Die genannten Initiatoren sagen nichts über die Zusammenarbeit aus. Werden Initiativen miteinander in Gang gesetzt und Aktionen gemeinsam geplant und durchgeführt, ist dies im Sinne der Agenda ein Teil der Kooperation und kann der Beginn des Dialogs sein, wie er in Kapitel 27 der Agenda vorgeschlagen ist .

Die gesetzten inhaltlichen Schwerpunkte liegen sehr verschieden. Einige Städte haben ein breites Spektrum abgedeckt (Münster), andere sich auf wenige Punkte beschränkt (Ulm). Eine Eingrenzung der Bearbeitung bedeutet, eher eine realistische und umsetzbare Form der Agenda im Blick zu haben. Eine umfangreichere Strategie wird dem Gesamtanspruch der Agenda eher gerecht.

Weiterhin zeigt sich, daß Energie und Klimaschutz von allen Städten als Schwerpunktthema genannt wird. Seit der Unterzeichnung der Klimakonvention in Rio ist dieser Komplex am besten konkretisiert worden. Der Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit findet in den befragten Städten nur zögerlich statt und scheint sich als schwieriger Teil herauszustellen.

Abbildung 1
Hauptakteure bei der Erstellung der kommunalen Agenda
(Mehrfachnennungen möglich)



Bildung ist in der *Agenda 21* eine Maßnahme, die fast allen Handlungsaufträgen zum Ziel verhelfen soll. Die große Beachtung von Bewußtseinsbildung und Umwelterziehung in den befragten Städten kann im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsfeld Klimaschutz stehen. Wie auch in der Agenda festgehalten[26] und in der Klimakonvention angeführt, bietet der Bereich Ressourcenschonung zur Erhaltung der Erdatmosphäre gute Möglichkeiten der kommunalen Bewußtseinsbildung. Die Kommunen können dabei auf begonnene Maßnahmen zurückgreifen.[27]

Maßnahmen

Bei der Konkretisierung der Maßnahmen ergab sich aus der Untersuchung eine Fülle von Beispielen und Aktionen zur *Agenda 21*. Einige davon bestanden schon vor oder neben dem Agenda-Gedanken und sind nun in den Prozeß aufgenommen. Einen Überblick über die zahlreichen Maßnahmen soll die Übersicht 3 geben.

(1)
Die meisten Maßnahmen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung weisen einen hohen Grad an Komplexität aus. Die ökologischen Wohn- und Stadtteilprojekte führen verschiedene Planungsbereiche zusammen (z.B. Bau-, Verkehrs-, Freiflächen-, Freizeitplanung) und machen damit sektorübergreifende Arbeit erforderlich. Zu prüfen wäre, ob diese Projekte in Konsensfindung mit den zukünftigen Nutzer(inne)n und den betroffenen Anwohner(inne)n entstehen. Viele Maßnahmen zeigen, daß einige Forderungen der *Agenda 21* in städtebauliche Projekte bereits einfließen. Wichtig wäre eine Verankerung der nachhaltigen Ziele in den Planungsgrundlagen, um von Pilotprojekten zu einer übergreifenden Gesamtstrategie zu kommen.

(2)
Eine Vielzahl von Projekten dient der Verminderung des Ressourcenverbrauchs. Bei den Maßnahmen können drei Bereiche unterschieden werden:

- Maßnahmen zu technischen Verbesserungen oder Vermeidungsstrategien mit möglichst effektiven und schnellen Einsparungsergebnissen,
- Bildungsmaßnahmen, die auf einen bewußten Umgang mit Ressourcen abzielen,
- ökonomische Maßnahmen.

Die „erzieherischen" Maßnahmen bilden den Schwerpunkt der Nennungen, vor allem wenn die Maßnahmen einbezogen werden, die den Energiebereich betreffen. Sie zeichnen sich durch eine breite Palette an Aktivitäten und Ideenreichtum aus. Es werden komplexe Themenfelder, z.T. mit vielen gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam, aufgearbeitet (Karlsruhe), und diese werden zur Beteiligung aufgefordert (Köln). Die *Agenda 21* betont beide Aspekte – technische Innovationen und Bewußtseinsbildung. Ob in der einzelnen Stadt beides mit gleichem Nachdruck verfolgt wird, muß hier offenbleiben.

(3)
Entwicklung wird nur von wenigen Städten als Schwerpunkt angesehen. Die Priorität in der Entwicklungsarbeit liegt im Ausbau der Städtepartnerschaften. Auch die Zusammenarbeit mit Partnern im *Klima-Bündnis* und die internationale Vernetzung werden als entwicklungspolitischer Beitrag gefördert. Weitere Handlungsfelder der Kommunen sind „fairer Handel" (Bremen) und die Information der Öffentlichkeit. Die Dritte-Welt-Bilanz ist ein Beispiel für die Zusammenführung dieser Themenbereiche mit Öffentlichkeitswirkung und der Möglichkeit, verschiedene Akteure einzubeziehen (Osnabrück).

Übersicht 3
Übersicht über genannte Maßnahmen

Ziele	Schwerpunkte	Beispiele
1. nachhaltige Siedlungsentwicklung	• Bauen und Wohnen / Leben • Flächennutzung	– Modellstadtteil (Bremen) – ökologische Neubausiedlung (Kiel) – Stadtentwicklungsplan erneuern (Heidelberg)
2. Schutz der Ressourcen	• Klimaprojekte • Energie/Verkehr • Umgang mit Abfällen	– „Kölnklima"-Kampagne – Energiemanagement (Bremen) – Auflagen zur Abfallvermeidung bei Großveranstaltungen (Kiel)
3. Integration von Umwelt und Entwicklung		– Städtepartnerschaft (Bremen) – Dritte-Welt-Bilanz (Osnabrück)
4. Einbindung wichtiger Gruppen	• allgemeine Informationsveranstaltungen • Aktionen • Themenbezogene Veranstaltungen • Zielgruppenspezifische Maßnahmen	– Diskussion „Agenda 21" (Köln) – Ökomarkt (Oldenburg) – Verwaltungsinterne Veranstaltung (Hannover) – Schülerforum (Bremen) – Zukunftswerkstatt für Frauen (Heidelberg)
5. Maßnahmen zur Entscheidungsfindung		– Öko-Audit (Kiel) – Befragungen (Freiburg)

Die gemeinsame Behandlung von Umwelt und Entwicklung wird dabei in allen Maßnahmen nur in Ansätzen betrieben und erweist sich als schwieriges Arbeitsfeld für die Kommunen. In Zeiten knapper Finanzen kann es hier weniger um direkte Finanzhilfe gehen, als um Bewußtseinsbildung und Mobilisierung der Bevölkerung, Hilfestellung beim Aufbau dezentraler Verwaltungsstrukturen in Ländern des Ostens und des Südens, Ausweitung der Maßnahmen zum Ressourcenschutz in der eigenen Kommune u.ä.: ein Handlungsfeld, für das neue Ideen gesucht werden.

(4)
Informationsveranstaltungen machen das Thema *Agenda 21* bekannt und vertraut. Als Auftaktmaßnahme zur lokalen Agenda wurde häufig eine Veranstaltungsform gewählt, die sich allgemein mit der Agenda und dem Thema Zukunftsfähigkeit/Nachhaltigkeit beschäftigt. In den meisten Fällen ist ein breites Spektrum an Vertreter(inne)n verschiedener Einrichtungen und Bürger(inne)n angesprochen. Die Veranstaltungsformen zum Einstieg in den Dialog sind unterschiedlich: Podiumsdiskussion/Foren, kontinuierliche Arbeitskreise, Zukunftswerkstätten, Runde Tische, Veranstaltungen der Volkshochschulen, Aktionen und Projekte. Die NROs sind bei fast allen Aktionen und Veranstaltungen zugegen und treten als entscheidende Initiatoren auf. Nur selten sind Gewerkschaften, Parteien und die Einbeziehung der Wissenschaft erwähnt. Den frauenspezifischen Belangen wird im Rahmen der angegebenen Maßnahmen nur in Heidelberg Raum gewährt.

Die Veranstaltungen und Maßnahmen sind eine Mischung aus „bottom up"- und „top down"-Initiativen. Es bestehen Strukturen, in denen die Bürger(innen) zur Mitarbeit angeregt werden, informiert werden und eigene Vorschläge einbringen können. Wie diese Vorschläge und Ideen weiterverarbeitet werden, ob eine wirkliche Konsensbildung mit allen Akteuren stattfindet, wie es die Agenda fordert, und es nicht bei einer Anhörung bleibt, kann hier nicht nachvollzogen werden und bleibt in der weiteren Entwicklung abzuwarten.

(5)
Zur Erstellung der kommunalen Agenda wird ein Überblick über Aktivitäten zu den Themen Umwelt und Entwicklung innerhalb der Städte benötigt. Frageaktionen liefern diese Daten. Eine wichtige Rolle spielen das Öko-Audit und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die auf die Kommunalverwaltung, einzelne Ämter oder Maßnahmen angewandt werden sollen bzw. bereits werden. Dadurch versprechen sich die Städte Anschubkraft und konkrete Umweltentlastung. Eine integrative Betrachtungsweise von Umwelt und Entwicklung sowie die Einbeziehung der sozialen Auswirkungen sind weder in der UVP noch im Öko-Audit festzustellen. Diese beiden Instrumente können damit nur als Grundlage für Maßnahmen zur Umweltverbesserung dienen. Durch das kommunale Öko-Audit wird eine Überprüfung des eigenen Handelns als umweltbenutzender Akteur veranlaßt. Dabei werden langfristige Ziele verfolgt, die mit einer Verankerung von Umweltbelangen im Bewußtsein der Mitarbeiter(innen) verbunden sind. In diesem innovativen Klima kann die *Agenda 21* integriert werden. Eine Verwaltungsreform wird in drei Städten als notwendig angesehen. Dabei ist die aktuelle Diskussion über die Effizienz der kommunalen Arbeitsstrukturen um die Gedanken der integrierten Betrachtungsweise zu erweitern. Damit kann eine Umgestaltung der Entscheidungsprozesse eingeleitet und der Aufbau von Infrastrukturen zur verbesserten Partizipation gefördert werden.

Organisationsstrukturen

Die meisten Städte nehmen die Agenda zum Anlaß für neue Strukturen und binden die Agenda in bestehende Organisationsformen ein, die ausgeweitet und/oder verändert wurden. Zum Beispiel nahm Leipzig die Ausarbeitung von Umweltqualitätszielen und Rostock die Erstellung des Stadtentwicklungsplans als Grundlage für die Arbeit zur Agenda. Neue Gremien zur Erarbeitung der lokalen Agenda entstehen uneinheitlich, spontan und ungeregelt. Entsprechend ist die Einbindung der Personen willkürlich. In einigen Städten ist eine weitreichende Institutionalisierung zur Erstellung der kommunalen Agenda eingetreten. Am ausgeprägtesten scheint sie in München gediehen zu sein. Bei der Vielzahl an geschaffenen Arbeitsformen und Gremien darf nicht vergessen werden, daß die Umsetzung der *Agenda 21* nicht zu delegieren ist, sondern die gesamte Bürgerschaft ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten soll.

Die meisten Städte haben bereits eine Koordinierungsstelle eingerichtet oder geben an, dieses vorzuhaben. Sitz und Anbindung sind verschieden. Es gibt Koordinierungsstellen mit Vertreter(inne)n unterschiedlicher Einrichtungen, im Umweltamt oder durch eine Umweltagentur. Während diese Stellen meist die Organisation von Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit und die Koordination der Arbeitsgruppen innehaben, verläuft die inhaltliche Arbeit in anderen Institutionen. Die Einrichtung von Arbeitskreisen, Runden Tischen u.ä. dient der Ausgestaltung von einzelnen Themen und deren Umsetzung vor Ort. Dort sind Interessenvertretungen und Expert(inn)en eingebunden, häufig auch unter Hinzuziehung der Wissenschaft. Zusätzlich werden Gremien geschaffen, um die Bürger(innen) zu mobilisieren. Einige Städte rufen außerdem ein Gremium mit bekannten und einflußreichen Persönlichkeiten ins Leben, um eine stärkere öffentliche Wirksamkeit und Aufmerksamkeit zu erreichen.

Die Schwierigkeit eines Kommunikationsprozesses liegt in den verschiedenen Einstellungen und Zielen der Beteiligten, die konsensorientiert zusammenarbeiten. Beratung, Moderation und Vermittlungsmethoden müssen hier zur Anwendung kommen, um umsetzbare und nachhaltige Ergebnisse zu erreichen. Inwieweit die aufgebauten Strukturen zu konstruktiven Ver-

besserungen im Sinne der *Agenda 21* und zur gleichwertigen Einbindung der Akteure innerhalb einer Stadt beitragen, wird von der Kontinuität der Arbeit und der Beteiligung an der Arbeit abhängen.

Hier schließt sich die Frage an, ob jede/r Interessierte in diesen Organisationsformen mitarbeiten kann oder ob die Interessengemeinschaften (NROs, Bürgerinitiativen, Parteien u.a.) die inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen Agenda aushandeln. Die Einbindung auch einzelner Meinungen würde einen hohen Bekanntheitsgrad der *Agenda 21* und damit eine breite Öffentlichkeitsarbeit voraussetzen, die zur Zeit nur vereinzelt verfolgt wird. Bisher sind überwiegend große Interessengemeinschaften vertreten (Kirchen, BUND, Behördenvertreter(innen), Parteien u.a.) die mit ihrem Know-how, den Finanzmitteln und personellen Kapazitäten initiativ und vordergründig mitwirken können. Ob sie repräsentativ für die Bürgerschaft stehen, bleibt fraglich.

Finanzierung und Probleme

Insgesamt gibt es keinen einheitlichen Trend der Finanzierung. Die Schwierigkeit einer Budgetierung liegt sowohl in der Abgrenzung von Agenda-Aktionen gegenüber „herkömmlicher" Umweltarbeit als auch in der finanziellen Situation der Kommunen generell. Am erfolgreichsten scheint zur Zeit die finanzielle Unterstützung von konkreten Projekten. Solange es keinen Fonds für die Agenda gibt, ist eine Splittung der Vorhaben in Umwelt und Entwicklung kaum zu überwinden. Auch die finanzielle Absicherung einer Koordinierungsstelle besteht in wenigen der befragten Städte. Im Vergleich zur Wichtigkeit des Anliegens der *Agenda 21* und, wenn man bedenkt, daß diskursive Prozesse einen Mehraufwand an Personal und Finanzen bedeuten, sind die genannten Beträge als gering einzustufen.

Die Einbindung der verschiedenen Akteure und Interessensgruppen innerhalb der Stadt und die integrative Bearbeitung von unterschiedlichen (und unbeliebten) Politikbereichen sind wichtige Bausteine einer kommunalen Agenda, die in den Städten neue Arten der Arbeitsweisen und des Umgangs mit Themen und Menschen voraussetzen. Die vorgegebenen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene, die der Nachhaltigkeit zuwiderlaufen, behindern das Entstehen neuer Ideen und vor allem die konkrete Umsetzung.

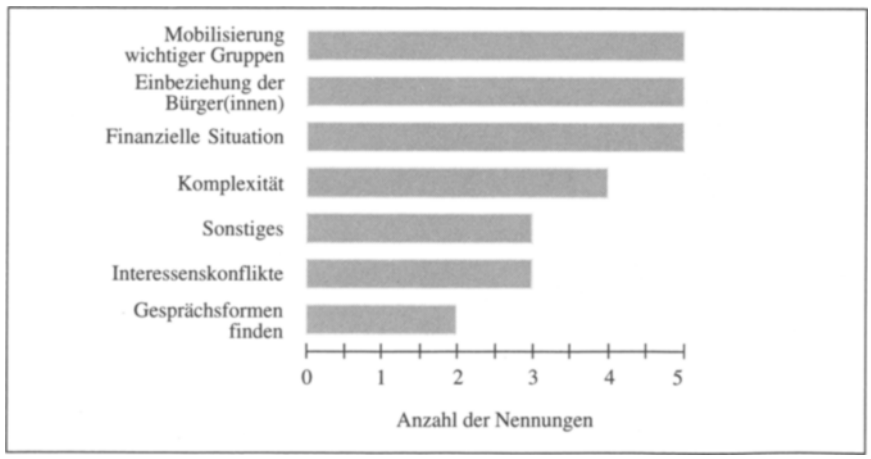
Aus den Stellungnahmen der Städte zur Enquete-Kommission[28] und auf der Anhörung selbst können (weitere) Hemmnisse und Probleme identifiziert werden, die den Agenda-Prozeß erschweren. Dazu gehören:

- *die fehlende Unterstützung auf Bundesebene.* Die Kommunen fordern eine einheitliche Koordinationsstelle, denn die Flut von Anfragen zeigt, daß der Beratungs- und Informationsbedarf groß ist. Dazu zählen Fortbildungsangebote für Mitarbeiter(innen) in der Verwaltung und anschauliche Materialien zur Information der Öffentlichkeit. Außerdem beanstanden die Kommunen eine Diskrepanz zwischen der Unterzeichnung der *Agenda 21* in Rio und den tatsächlichen Aktivitäten für ein nachhaltiges Deutschland. Gefordert wird eine ökologische Steuerreform und die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Übernahme von Energieversorgungsnetzen.
- *Kompetenzkonflikte zwischen Behörden.* Die bürokratischen Strukturen und die dort herrschende Mentalität sind nicht offen für Neuerungen und verhindern die Überwindung des Ressortdenkens und parteiübergreifende Zusammenarbeit.
- *mangelnde kommunikative Kompetenz.* Für alle Beteiligten ist die Arbeit mit der Agenda mit neuen Wegen der Kommunikation verbunden. Unterschiedliche Dialogkulturen von Experten und Laien sowie mangelndes Vertrauen zwischen den Beteiligten erschweren konstruktive Zusammenarbeit. Die *Agenda 21* wird der Umweltarbeit zugeordnet und löst damit häufig bereits bestehende Blockaden aus.
- *die Unübersichtlichkeit des Prozesses.* Mangels Vorgaben und Erfahrungen besteht und entsteht eine Vielzahl von Initiativen, Arbeitsgremien und Ideen, die sich z.T. verselbständigen und kaum noch koordinierbar sind.
- *begrenzte Ressourcen und knappe Finanzen.*

Schlußbetrachtung

Das auf der UNCED beschlossene Programm *Agenda 21* macht deutlich, daß vor allem die Industriegesellschaft mit notwendigen Korrekturen der Le-

Abbildung 2
Probleme bei der Erstellung einer kommunalen Agenda



bensweisen und gesellschaftlichen Wertsystemen konfrontiert ist, wenn sie die Lebensbedingungen nicht weiter verschlechtern will. Auch innerhalb der globalen Entwicklungstrends befindet sich das eigentliche Handeln und der Ort der Veränderung dort, wo die Menschen leben, wohnen und arbeiten. In diesem Sinne ist den Kommunen von der Agenda eine weitreichende Verantwortung für Umwelt und Entwicklung übertragen worden. Die *Agenda 21* sieht keine Ausweitung der kommunalen Kompetenzen vor, sondern eine effizientere Arbeitsweise und Anreicherung bzw. Umgestaltung derbestehenden Maßnahmen, Entscheidungsstrukturen und Handlungsfelder. Umweltschutz ist schon lange in den Kommunen verankert und soll im Rahmen der kommunalen Agenda neue Gewichtung und Ausrichtung erhalten – als Querschnittsaufgabe soll er um weitere Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit erweitert und aus dem isolierten Standpunkt neben anderen Politikbereichen herausgeholt werden. Die kommunale Agenda ist eine Perspektive, mit der die Kommunen mit Kreativität ihre Eigenverantwortlichkeit stärken und das Engagement vor Ort mobilisieren und einbinden können.

Die von der *Agenda 21* geforderten Maßnahmen weisen sich aus durch Komplexität, Änderungen in Produktionsstrukturen und Konsummustern sowie durch die diskursive Öffnung nach außen. Die Kommunen besitzen Vorteile für die Umsetzung der Agenda, die vor allem in den zwischenmenschlichen Beziehungen begründet sind. Es geht um Ortsnähe, Engagement durch Betroffenheit und Kontakte. Demgegenüber stehen die starren Strukturen und Hierarchien, in denen Verwaltungs- und Planungshandeln abläuft. Sie behindern nicht nur das Verfolgen langfristiger Zukunftsinteressen, die Umwelt und Entwicklung gemeinsam umfassen, sondern stehen auch einer echten Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen entgegen. Der Aufbau neuer Strukturen und Gremien, in denen zu Themen der *Agenda 21* gearbeitet wird, bestätigt, daß vorher Wege der konstruktiven Auseinandersetzung zwischen den Akteuren einer Kommune fehlten.

Aus der Befragung ergeben sich drei Grundpfeiler zur Erarbeitung einer kommunalen Agenda:

1. Öffentliche Informationsveranstaltungen zur Bekanntmachung der *Agenda 21*,
2. Arbeitskreise zur inhaltlichen Erarbeitung bestimmter Themen (Energie/Verkehr...) mit Betroffenen, Fachleuten und/oder Interessierten,
3. Koordinierungsstellen, die den Prozeß organisieren, die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen zusammenbringen und Öffentlichkeitsarbeit betreiben.

Die Beteiligung verläuft überwiegend über Interessenvertretungen wie NROs, Kammern, Gewerkschaften u.ä. In diesen Gremien wird über die kommunale Agenda diskutiert und werden Forderungen an die Kommune formuliert. Inwieweit sie aber richtungsweisend auf kommunale Entscheidungen einwirken können, ist noch nicht abzusehen.

Es ist notwendig, daß sich die politischen Parteien der *Agenda 21* widmen und Finanzmittel bereitstellen, an denen die „Ernsthaftigkeit", mit der die kommunale Agenda verfolgt wird, gemessen werden kann. Eine einheitliche, richtungsweisende Linie ist nur mit Hilfe der nationalen Regierung und nicht allein auf der kommunalen Ebene durchführbar. Der gesellschaftlich-ökonomische Wandel muß auf Vorgaben des Bundes beruhen.

An Einzelbeispielen und exemplarischen Umsetzungen zu Ideen der Nachhaltigkeit fehlt es in den befragten Städten nicht. Vor allem zum ökologischen Bauen und Wohnen bestehen vielseitige Projekte. Eine kommunale Agenda entsteht dann, wenn eine städtische Gesamtkonzeption verfolgt wird und die Musterbeispiele lediglich Anregungen und Anstöße liefern, wie der Prozeß Nachhaltigkeit in ein Stadtbild einfließen kann. Eine weitreichende Veränderung der kommunalen Arbeits- und Planungsstrukturen bleibt bisher aus. Eine Verwaltungsreform wird nur in drei Städten als notwendig erachtet. Damit besteht die Gefahr, daß die Kommunen sich auf bestehenden Maßnahmen und einigen neuen Projekten „ausruhen" und diese bereits als kommunale Agenda ansehen, ohne den Kontext und das Gesamtwerk zu berücksichtigen. Die integrative Betrachtungsweise von Umwelt und Entwicklung wird nur zögerlich angegangen und konnte kaum mit konkreten Maßnahmen belegt werden. Um den Besonderheiten und dem integrativen Anspruch der Agenda gerecht zu werden, müssen die Handlungsfelder der Kommunen angereichert werden (siehe Übersicht 4). Das neue Politik- und Verwaltungsverständnis, zu dem in der Agenda aufgerufen wird, kann als große Chance angesehen oder als lästige Pflicht abgetan werden. In dieser Ansicht steckt auch die Motivationskraft und das Erneuerungspotential, mit dem gearbeitet wird. Dabei dürfen nicht die finanziellen Werte im Vordergrund stehen, sondern auch ideelle und moralische Werte erhalten Gewicht. Ein Großteil der Anschubkraft und die tatsächliche Umsetzung wird von dem Engagement einiger Persönlichkeiten getragen werden.

Auf der Konferenz Habitat II wurde im Juni 1996 in Istanbul eine „Habitat-Agenda" beschlossen. Auch von dort wird gefordert, eine angemessene Unterkunft für alle und nachhaltige Formen der Produktion, des Verkehrs, Konsums und der Siedlungsentwicklung in Kooperation mit der lokalen Bevölkerung zu realisieren. Für den weiteren Fortgang kann auf Impulse aus den Ergebnissen der Konferenz zurückgegriffen werden.

Es fehlt zur Zeit noch an wissenschaftlichen Untersuchungen zu Nachhaltigkeitsindikatoren, die auf die Themen der *Agenda 21* und zur Überprüfung von Maßnahmen angewandt werden können. Des weiteren müssen neue Dialog- und Kommunikationsformen erprobt werden, die unterschiedlichste Interessen zusammenführen und die Motivation von Menschen erhöhen.

Übersicht 4
Veränderungen in den Handlungsfeldern einer Kommune

- Planungsstrukturen verändern
- Bürger(innen) ernst nehmen
- Langfristige Ziele setzen
- Vorbildfunktion anerkennen
- Soziale und ökologische Anliegen verstärkt beachten
- Umweltbildung verbessern/erweitern
- Kooperation/Kommunikation fördern

Für diese Fragestellungen wäre es förderlich, Musterprojekte mit wissenschaftlicher Begleitung von Fachinstituten durchzuführen.

Unter dem Motto „Wir sind alle Teil des Problems und müssen baldmöglichst Teil der Lösung werden", können Bürger(innen) und Funktionsträger ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit liefern.

Anmerkungen

(1)
Weizsäcker, E.U. von: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. 3. Aufl. – Darmstadt 1992, S. 190

(2)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltpolitik, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. – Bonn 1993, S. 9

(3)
Ebenda

(4)
WCED (Ed.): Our common future. – Oxford 1987. Deutsche Übersetzung: Hauff, V. (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtlandbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. – Greven 1987

(5)
ICLEI (Hrsg.): Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit. (Charta von Aalborg). – Brüssel 1994

(6)
Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltpolitik, a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 18

(7)
Ebenda, S. 48

(8)
Ebenda, S. 217

(9)
Selle, K.: Kooperative Problemlösungen. Beispiele und Bausteine. In: Bochnig, S.; Selle, K. (Hrsg.): Freiräume für die Stadt. Sozial und ökologisch orientierter Umbau von Stadt und Region. Bd. 2: Instrument der Freiraumentwicklung. – Berlin, Wiesbaden 1992, S. 262–296, hier: S. 270

(10)
Vgl. auch BUND; Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. – Basel 1996, S. 252

(11)
Albrecht, R.: Lokale Agenda als Chance. In: Zukünfte. Lebensraum Stadt. Zwischen Megacity und Provinz, Nr. 16, Juni 1996, S. 31–33, hier: S. 33

(12)
Schubert, D.: Agenda 21 – Vom Papier zur Realität? Die (Un-)Möglichkeit nachhaltiger Stadt- und Raumentwicklung. In: RaumPlanung, Nr. 73 (1996), S. 68–74, hier: S. 74

(13)
Hahn, E.: Ökologischer Stadtumbau. Konzeptionelle Grundlegung. 2. Aufl. – Frankfurt a.M. 1993. = Beiträge zur kommunalen und regionalen Planung, Bd. 13, S. 65

(14)
Wollmann, H.: Umweltschutz – was können die Gemeinden tun? In: Zimmermann, M.; Hucke, J. (Hrsg.): Umweltschutz was können die Gemeinden tun? Tagungsergebnisse einer Veranstaltung, die am 20. u. 21. Oktober 1983 in Berlin stattfand. In: Stadtforschung aktuell, Bd. 8, S. 16–21, hier: S. 19

(15)
Vgl. Fürst, D.; Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume. In: Ritter, E.-H. (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. – Berlin 1995. = Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Sonderheft 6, S. 59–72

(16)
Spindler, E.A.: Der Beitrag von Öko-Audit auf kommunaler Ebene zu den Zielen der Agenda 21. In: Birzer, P. u.a. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. – Bonn 1996

(17)
Banner, G.; Reichard, C. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. – Köln 1993, S. 35

(18)
Hill, H.: Die begreifbare Stadt: Wege zum Dialog mit dem Bürger. – Köln u.a. 1994. = Staatskommunikation, Bd. 2

(19)
Hahn, E.: Ökologischer Stadtumbau, a.a.O. [siehe Anm. (13)], S. 64

(20)
Ritter, E.-H. (Hrsg.): Stadtökologie, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 286

(21)
Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz Habitat II. – Bonn 1996, S. 62

(22)
Joseph, M.: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. – Frankfurt a.M. 1995. = Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Bd. 1683, S. 171

(23)
Vgl. Danielzyk, R.; Oßenbrügge, J.: Globalisierung und lokale Handlungsspielräume. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 40. Jg. (1996), H. 1–2, S. 102–112, hier: S. 102

(24)
Ritter, E.-H. (Hrsg.): Stadtökologie, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 278

(25)
Schubert, D.: Agenda 21, a.a.O. [siehe Anm. (12)], S. 2

(26)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung . . . , a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 53 u. 70

(27)
Dasselbe (Hrsg.): Umweltpolitik. Kommunaler Klimaschutz in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1995

(28)
Vgl. Enquete-Kommission (Hrsg.): Stellungnahmen der Sachverständigen der Städte Köln, Heidelberg, Osnabrück, Ulm, Leipzig, Berlin-Köpenick, München u.a. Zusammengestellt von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt" anläßlich der Anhörung „Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21" im November 1996 in Bonn. – Bonn 1996 (unveröffentl.)

Dipl.-Geogr. Imme Masberg