

Gerd Oelsner

NACHHALTIGKEITS TREIBER

Lokale Agenda 21,
Kommunen und Zivilgesellschaft
als Pioniere des Wandels

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Dank	11
1 Internationaler Einschnitt Eins:	
Der Erdgipfel in Rio 1992 und die Agenda 21 –	
Nachhaltigkeit betritt die politische Arena	17
Die Agenda 21	18
Fazit: Nachhaltigkeit als partizipative Gemeinschaftsaufgabe	20
2 Nachhaltiges und zukunftsfähiges Deutschland:	
Impulse aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik	23
Nichtregierungsorganisationen als Vorreiter	23
Die Studie <i>Zukunftsfähiges Deutschland</i>	24
Weitere Impulse aus Wissenschaft und Politik	27
Initiativen der Bundesregierung	29
Fazit: Nachhaltige Entwicklung als umfassender, integrativer	
und vernetzter Prozess	32
3 Theorie, Praxis und Startphase der Lokalen Agenda 21	
in Deutschland	35
Die Theorie: Lokale Agenda 21 als Handlungsprogramm	36
Die Praxis: Lokale Agenda 21 als projektorientierter Prozess	39
Lokale Agenda 21 in der Praxis von drei Kommunen (Eins):	
Die Startphase bis zum Jahr 2002	40
Lokale Agenda 21 in Europa	43
Verknüpfung der Lokalen Agenda 21 mit anderen kommunalen	
Prozessen	44
Hemmnisse und Erfolgsfaktoren der Lokalen Agenda 21	47
Vorschläge zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21 und	
Leitbild »Nachhaltige Bürgerkommune«	49
Fazit: Die Lokale Agenda 21 als neues partizipatives und	
kooperatives Politikmodell	55

4 Internationaler Einschnitt Zwei:	
Rio plus zehn und der Weltgipfel in Johannesburg 2002 . . .	57
Rio plus zehn lokal: Bilanz der Lokalen Agenda 21 weltweit und in Deutschland	58
Ergebnisse des Weltgipfels von Johannesburg	60
Fazit: Rio plus zehn und Johannesburger Weltgipfel – und sie bewegt sich doch...	63
5 Stagnation, Erfolgsfaktoren und Impulse der Lokalen Agenda 21: Eine erste Bilanz	65
Weitere Entwicklung, Stagnation und das Aufgeben der Lokalen Agenda 21 als Ziel der Politik	65
Lokale Agenda 21 in der Praxis von drei Kommunen (Zwei): Weiterentwicklung zwischen den Jahren 2003 und 2012	68
Schwieriges Terrain: Lokale Agenda 21 in kleinen Gemeinden	71
Projekte als Schlüsselement der Lokalen Agenda 21	73
Einbindung wichtiger Zielgruppen (Eins): Das Beispiel Wirtschaft	77
Einbindung wichtiger Zielgruppen (Zwei): Das Beispiel Kinder und Jugendliche	78
Die Lokale Agenda 21 als neues Politikmodell: Aktive Bürgerschaft und Kommunen	79
Impulse für Instrumente (Eins): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren und -berichte	85
Impulse für Instrumente (Zwei): Öko-Audit, Kirchen und kommunales Umweltmanagement	87
Think global – act local? Lokale Agenda 21 und Eine Welt	90
Vorschläge zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21	91
Externe Impulse für Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung	94
Fazit: Erfolgsfaktoren und Probleme der Lokalen Agenda 21 als neues partizipatives Politikmodell	95
6 Die Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21 zu kommunalen Nachhaltigkeitsprozessen	99
Lehren und Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21: Die Studie <i>Rio +20 vor Ort</i>	99
Die Weiterführung in Gemeinden und kleineren Kommunen	102
Nachhaltige Bürgerkommune	104
Integriertes und zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement für Kommunen	104
Dialog »Nachhaltige Stadt« und Umsetzung in Kommunen	107

	Kommunen und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung	109
	Fazit: Der Impuls der Lokalen Agenda 21 wirkt weiter	110
7	Politischer Rahmen und Impulse nach Johannesburg:	
	Postwachstumsdebatte und Große Transformation	113
	Politischer Rahmen für eine nachhaltige Entwicklung	113
	<i>Zukunftsfähiges Deutschland Zwei</i>	115
	Die Große Transformation und die »Pioniere des Wandels«	117
	Postwachstumsdiskussion und nachhaltige Entwicklung	120
	Fazit: Neue Impulse für das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung	123
8	Neue kommunale und zivilgesellschaftliche Initiativen für ein nachhaltiges Leben	125
	Ein buntes Mosaik alternativer Ansätze des Wirtschaftens und Konsumierens	125
	Urban Gardening und Essbare Stadt als Beiträge für ökologische und soziale Kommunen	126
	Repaircafés und Reparaturinitiativen zur Weiterverwendung von Produkten	128
	Gemeinwohlökonomie als umfassender Ansatz nachhaltigen Wirtschaftens	128
	Transition Towns: Graswurzelbewegung für widerstandsfähige und nachhaltige Gemeinden	130
	Cittàslow: Kommunen mit Lebensqualität	132
	Fairtrade Towns: Kommunen und Zivilgesellschaft fördern faire Produkte	133
	Deutsche Biostädte: Biolebensmittel und Ökolandbau unterstützen	134
	Kommunen für biologische Vielfalt	136
	Fazit: Neue zivilgesellschaftliche und kommunale Impulse für eine nachhaltige Entwicklung	137
9	Internationaler Einschnitt Drei: Rio plus 23 – Die Agenda 2030 und die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele	139
	Die Konferenz Rio plus 20 als wichtige Weichenstellung künftiger Nachhaltigkeitspolitik	139
	Agenda 2030, Sustainable Development Goals (SDGs), New Urban Agenda und Pariser Klimagipfel	141
	Fazit: Agenda 2030 und Pariser Klimaschutzabkommen als neue Grundlagen für Nachhaltigkeit	144

10	Neue Impulse und Rahmensetzungen: Nachhaltigkeitsstrategien, Transformationsdesign, Green New Deal und Donut-Ökonomie	147
	Die Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeits- architektur in Bund und Ländern	148
	<i>Zukunftsfähiges Deutschland</i> Drei A: Konturen einer Nachhaltigkeitswende	150
	<i>Zukunftsfähiges Deutschland</i> Drei B: Nachhaltigkeit als kulturelle Revolution	152
	Risiken, Resilienz und Nachhaltigkeit	153
	Transformationsdesign, modulare Revolutionen und Geschichten des Gelingens	155
	Initiativen für einen Green New Deal	156
	Donut-Ökonomie und Planetarische Leitplanken	158
	Fazit: Neue Strukturen und Konzepte für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung	159
11	Neue Konzepte, Instrumente und Strategien für kommunale Nachhaltigkeit	161
	Ein normativer Kompass für die Transformation der Städte	162
	Die lokale Umsetzung der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele und »Global Nachhaltige Kommunen«	165
	Dialog »Nachhaltige Stadt«: Neue Positionspapiere	168
	Gemeinwohlbilanzen für Kommunen	170
	Sharing Cities als internationale Bewegung	172
	Die Donut-Ökonomie als kommunales Nachhaltigkeitskonzept	173
	Regenerative Urbanisierung und Ecopolis	175
	Smart Cities als nachhaltige Digitalisierung in Kommunen	176
	Plattform und Wettbewerb »Zukunftsstadt«	177
	Kommunen und alternative Ökonomie: »Wirtschaftsförderung 4.0«	178
	»Postwachstumsstadt« als neues Leitbild?	180
	»Cradle to Cradle« als Konzept für Regionen und Kommunen	181
	Kommunale Kulturen der Nachhaltigkeit	182
	Kommunalverwaltungen und integrierte Nachhaltigkeits- steuerung	184
	Fazit: Neue Impulse für kommunale Nachhaltigkeit	186

12 Praxis und Gegenwart: Kommune und Region als nachhaltiger Aktionsraum	189
Erhebungen und grundlegende Erkenntnisse	189
Umfassende kommunale Nachhaltigkeitskonzepte und -instrumente	190
Themenbezogene Ansätze und Initiativen	193
Kommunen als Aktionsräume der Zivilgesellschaft	195
Nachhaltige Gemeinden und Kleinstädte	201
Gemeindeverbände und ländliche Räume für nachhaltige Entwicklung	206
Nachhaltige Landkreise	208
Regionale Nachhaltigkeitsnetzwerke der Zivilgesellschaft	210
Nachhaltige Verwaltung: Megathema Beschaffung	211
Weitere Bausteine für nachhaltige Kommunen	215
Defizite nachhaltiger Kommunalentwicklung	217
Fazit: Die Pyramide kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten und Aktionsräume der Zivilgesellschaft	218
13 Megathema Klimaschutz: Lokale Agenda 21, Kommunen und Bürgerenergie	221
Klimaschutz als Schwerpunkt der Lokalen Agenda 21	221
Bürgerschaftlicher und partizipatorischer Klimaschutz	223
Bürgerenergie: Initiativen, Solaranlagen und Genossenschaften	225
Die Bevölkerung gewinnen: Energietage und Kampagnen	230
Verkehr und Mobilität in der Lokalen Agenda 21	233
Die nächste Generation: Fridays for Future & Co.	235
Neue lokale und regionale Initiativen	237
Fazit: Lokale Agenda 21 als bürger- und zivilgesellschaftlicher Impuls für den Klimaschutz	241
14 Rio plus 30 vor Ort: Was bleibt? Merkmale, Stellenwert und Impulse der Lokalen Agenda 21	243
Rio plus 30 vor Ort: Eine Annäherung in Zahlen zur Lokalen Agenda 21	244
Lokale Agenda 21 in der Praxis von drei Kommunen (Drei): Die Weiterführung ab dem Jahr 2013	245
Zentrale Wirkungsmechanismen, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Lokalen Agenda 21	248
Die Lokale Agenda 21 als Türöffner, Verbreiter und Umsetzer einer nachhaltigen Entwicklung	251

Die Lokale Agenda 21 als neues Partizipations- und Kooperationsmodell	252
Die Lokale Agenda 21 als Realexperiment und Wegbereiter kommunaler Nachhaltigkeit	254
Entwicklungspfade der Lokalen Agenda 21 und Typen kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse	255
Fazit: Die Lokale Agenda 21 als wichtigster Nachhaltigkeits-treiber in Deutschland	258
15 Schlussfolgerungen Rio 30 plus: Treiber, Prozesse und Rahmen kommunaler Nachhaltigkeit	261
Nachhaltigkeitstreiber: Zivilgesellschaft und Kommune als Aktionsraum	262
Neue Qualität: Zivilgesellschaft, Wirtschaft und nachhaltiges Leben	265
Kommunale Pyramide: Örtliche Umsetzung von Nachhaltigkeit	268
Lernende Akteure: Kooperative Kommune	270
Offene Prozesse: Stellschrauben kommunaler Nachhaltigkeit	272
Politischer Rahmen: Vertikale Verknüpfung	276
Unterstützerin: Transformative Wissenschaft	277
Grundlagen: Verständliche und erweiterte Nachhaltigkeit	279
Wege und Ziele: Narrative, positive Realutopien und ein nachhaltiger Kompass	283
Fazit: Rio 30 plus – die nächsten Schritte zur kommunalen Nachhaltigkeit gehen	288
Liste der kommunalen und regionalen Beispiele: So geht Nachhaltigkeit vor Ort	291
Anmerkungen	295
Literatur- und Linkverzeichnis	366
Literatur	366
Links	398

Kapitel 3

Theorie, Praxis und Startphase der Lokalen Agenda 21 in Deutschland

Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Deutschland beginnt recht schleppend und auch langsamer als in anderen europäischen Ländern, was in der erwähnten Anhörung der Bundestags-Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« im November 1996 vor allem auf die fehlende Unterstützung durch Bund und Länder zurückgeführt wird. Als immer mehr Bundesländer Landes-Agenda-21-Stellen und Förderprogramme zur Unterstützung einrichten, beschließen Kommunen in den Gemeinderäten zunehmend eine Lokale Agenda 21.

Ab 1997 finden immer mehr regionale, landes- und bundesweite Veranstaltungen zur Information und zum Erfahrungsaustausch statt, die reges Interesse finden und zur Verbreitung der Lokalen Agenda 21 beitragen. So übersteigt bei Landesveranstaltungen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die Nachfrage das Raumangebot. An der zweitägigen, gemeinsam vom Bundesumweltministerium und den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführten bundesweiten Konferenz »Nachhaltige Entwicklung in Kommunen – Lokale Agenda 21« nehmen im Juni 1998 rund 650 Personen teil.¹ Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 dienen als Kennzahl ihrer Verbreitung. Sie werden ab 1997 regelmäßig von CAF-Agandatransfer in Bonn, der Landes- und späteren Bundesstelle für die Lokale Agenda 21, zusammengestellt. Sie zeigen bundesweit einen ständigen Zuwachs:

- ◆ 131 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im Dezember 1997
- ◆ 597 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im Oktober 1998
- ◆ 1315 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im Oktober 1999
- ◆ 1651 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im September 2000
- ◆ 2051 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im September 2001
- ◆ 2291 Gemeinderatsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21 im März 2002.

Damit hat zehn Jahre nach der Rio-Konferenz knapp jede sechste Kommune in Deutschland einen Gemeinderatsbeschluss zur Lokalen Agenda 21 gefällt, was allerdings noch wenig zu wirklichen Aktivitäten aussagt, sondern als Willenserklärung lediglich den ersten Schritt bildet. Diese Kennzahl fällt regional und nach Gemeindegrößen teils sehr unterschiedlich aus, worauf später noch eingegangen wird.

Die Lokale Agenda 21 kommt in Deutschland zwar mit einiger Verspätung an, sie trägt das Thema Nachhaltigkeit aber dann vor Ort in die Fläche. Wie verlaufen dabei die Lokale-Agenda-21-Prozesse? Das starke Anwachsen bringt eine rege Diskussion zu Qualitätsmerkmalen und viele Handreichungen mit Vorschlägen zur Umsetzung in den Kommunen hervor. Die wichtigsten Leitfäden und Empfehlungen werden zunächst zusammenfassend ausgewertet und daran anschließend die reale Entwicklung der Lokalen Agenda 21 geschildert.

Die Theorie: Lokale Agenda 21 als Handlungsprogramm

Der Deutsche Städtetag veröffentlicht im Jahr 1995 als Orientierungshilfe für die Umsetzung der Agenda 21 in den Kommunen die Handreichung *Städte für eine umweltgerechte Entwicklung – Materialien für eine Lokale Agenda 21*. In enger Anlehnung an die Gliederung der Agenda 21 zeigen diese für 19 meist umweltpolitische Handlungsfelder mit einer jeweiligen kurzen Bestandsaufnahme Ziele und Handlungsmöglichkeiten auf.²

Die Diskussion zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 wird zunächst maßgeblich von Materialien des im Jahr 1990 gegründeten »Internationalen Rats für kommunale Umweltinitiativen« (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI) beeinflusst. Sein *European Local Agenda Planning Guide* ist 1996 auch Grundlage der Publikation *Lokale Agenda 21* des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Dort beschreibt ICLEI in enger Anbindung an das Kapitel 28 der Agenda 21 die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 als partizipatorischen Prozess zur Erstellung eines Handlungsprogramms. Andere Leitfäden von Bund (*Handbuch Lokale Agenda 21 – Wege zur nachhaltigen Entwicklung in Kommunen*) und Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen übernehmen meist diese Zielsetzung und die dort geschilderten Schritte.³

Auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Schutz des Menschen und der Umwelt« orientiert sich daran in ihrem Abschlussbericht und formuliert drei Wesensmerkmale einer Lokalen Agenda 21:

1. Die Lokale Agenda 21 ist ein kommunales Handlungsprogramm mit festgelegten Zielen und Maßnahmen.
2. Die Lokale Agenda 21 soll zu Konsensbildung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren wie Bürgerinnen und Bürgern, Kommunalverwaltung, Wirtschaft, Kirchen oder Umweltverbänden beitragen.
3. Die Lokale Agenda 21 stellt einen systematischen, schrittweisen Planungsprozess dar, einschließlich der Umsetzung konkreter Projekte.⁴

Die meisten Leitfäden ergänzen dies noch um die Organisation des Prozesses und weisen fast durchgehend folgende Schwerpunkte und Elemente auf:

- ◆ In der Start- und Strukturierungsphase kann die Initiative für eine Lokale Agenda 21 von verschiedenen Akteuren wie Gemeinderat, Kommunalverwaltung oder der Zivilgesellschaft ausgehen. Nach dem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats werden in der Verwaltung Verantwortliche als Ansprechpartner (z. B. als Agendabeauftragte) benannt bzw. neu geschaffen.
- ◆ Zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der gesellschaftlichen Gruppen werden entsprechende Gremien wie Agendaforen, Agendabeiräte oder Agenda-Arbeitskreise eingerichtet.
- ◆ In der Programmphase erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme. Es werden Leitbilder, Ziele und Schwerpunkte formuliert. Maßnahmen zur Umsetzung sollen möglichst konkret sein. Die Erstellung des Programms erfolgt unter Beteiligung und Information der Öffentlichkeit.
- ◆ In der Umsetzungsphase diskutiert und beschließt der Gemeinderat das erstellte Aktionsprogramm zur Lokalen Agenda 21. Dabei erfolgen auch Festlegungen zur Umsetzung und Weiterführung. Nach der Veröffentlichung des Programms beginnt die Umsetzung.

Alle Leitfäden weisen darauf hin, dass es keinen Musterablauf für eine Lokale Agenda 21 geben kann und nur ein möglicher Verfahrensvorschlag gemacht wird. Oft werden für die einzelnen Schritte gute Beispiele aus Kommunen geschildert. Die Lokale Agenda 21 kann und soll auf schon Vorhandenem in den Kommunen aufbauen.

Aus den Leitfäden sticht das aus einem Forschungsvorhaben entstandene *Handbuch Lokale Agenda 21 – Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen* hervor, das ICLEI gemeinsam mit Kommunen für das Bundesumweltministerium bzw. das Umweltbundesamt erstellt. Es nennt drei Grundvarianten für eine Lokale Agenda 21, die über die bisherigen Schilderungen zur Erstellung eines Aktionsplans hinausgehen:

- ◆ Der »systematische Weg« erstellt einen Lokale-Agenda-21-Aktionsplan als neues Instrument der Kommunalplanung. Er eignet sich besonders für Kommunen ohne größere Erfahrungen mit der Entwicklungsplanung und Bürgerbeteiligung.
- ◆ Der »strategische Weg« baut auf vorhandenen Planungsinstrumenten auf, der Aktionsplan fügt diese als eine Art Klammer zusammen. Er schließt Lücken und integriert Themen durch Einführung der noch fehlenden Aspekte in Fachplanungen.
- ◆ Der »aktionsbezogene Weg« nimmt den Agendaprozess als Anlass, viele Akteure zu guten Aktionen anzuregen, und ist ein von Öffentlichkeitsarbeit, Dialog und der Umsetzung von Projekten geprägter Prozess. Die Aufstellung eines Aktionsplans ist nicht beabsichtigt.

Die Erweiterung mit der letzten Variante betrifft vor allen die Beteiligung der Akteure außerhalb der Kommunalverwaltung: Die Mitwirkung ist nicht auf das Erstellen eines Aktionsplans beschränkt. Sie beinhaltet jetzt auch eigene Aktivitäten und Projekte. Der zunächst von ICLEI formulierte alleinige Weg der Lokalen Agenda 21 als Erstellung eines Aktionsplans wird durch die im Jahr 1998 schon deutlich sichtbare andere Praxis in deutschen Kommunen und deren Berücksichtigung hier korrigiert.

Die Praxis: Lokale Agenda 21 als projektorientierter Prozess

Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 ist seit ihrem Beginn in Deutschland Thema vieler Untersuchungen. Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) führt dazu seit dem Jahr 1996 Erhebungen bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages durch. Darüber hinaus zeigen Befragungen und Auswertungen von Bundesländern sehr umfassend und detailliert die Umsetzung der Lokalen Agenda 21.⁵ Ferner fließen in die folgenden Ausführungen viele eigene Erfahrungen ein.

Schon die ersten Ergebnisse des difu zeigen eine Tendenz, die später alle weiteren Untersuchungen bestätigen: Kernelemente der Lokalen Agenda 21 sind nicht neue Handlungsfelder, Inhalte oder Ziele. Den Kern bildet die Durchführung eines Konsultationsprozesses mit der Bevölkerung, lokalen Organisationen und der Wirtschaft. Partizipation und Integration sind das Charakteristikum der Lokalen Agenda 21. Die gängige Form der Beteiligung sind dabei thematische Arbeitskreise. Die aktive Beteiligung erfolgt am besten durch konkrete Projekte, deren erfolgreiche Umsetzung für die Motivation der Akteure zwingend erforderlich ist. Auch die Untersuchung und Begleitung der ersten Lokalen Agenda 21 in Berlin-Köpenick bestätigt dies. Dort werden parallel zur Entwicklung programmatischer Vorstellungen greifbare Einzelprojekte zur Verdeutlichung des Prinzips Nachhaltigkeit und zur Motivation empfohlen.

Der in den meisten Leitfäden empfohlene Dreischritt mit Leitbilderstellung, Erarbeitung eines Handlungsprogramms und Umsetzung von Maßnahmen wird in der Praxis zum Dreischritt: Beschluss und Auftakt, Bildung von Arbeitsgruppen und Umsetzung von Projekten. Dazu findet nach dem Beschluss des Gemeinderats meist eine öffentliche Auftaktveranstaltung statt. Dort werden die Lokale Agenda 21 vorgestellt und Möglichkeiten zur Mitarbeit angeboten, wozu konkrete Vorschläge gesammelt oder angeboten werden. Neben Vorträgen bietet häufig ein Markt der Möglichkeiten einen Überblick, welche nachhaltigen Initiativen in der Kommune bereits aktiv sind. Schon auf der Veranstaltung oder direkt im Anschluss werden thematische Arbeitskreise gebildet. In kleineren Kommunen orientiert man sich dabei oft an den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Diese Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen diskutieren konkrete

Projekte und setzen diese gemeinsam mit der Kommune um. In der Verwaltung unterstützt sie dabei eine zuständige Person oder ein Agendabüro. Kleinere Projekte werden meist zeitnah alleine oder gemeinsam mit der Verwaltung umgesetzt, für größere Vorhaben wird der Gemeinderat beteiligt. In manchen Kommunen steuern gemeinsame Lenkungskreise oder Agendaforen aus Verwaltung, Gemeinderäten und Arbeitskreisverantwortlichen den Prozess der Lokalen Agenda 21. Häufigste Themen sind laut den Erhebungen Energie und Klimaschutz, gefolgt vom Thema Mobilität.

Die Anfangsphase und ersten Aktivitäten eines Lokale-Agenda-21-Prozesses werden im Folgenden an drei Lokale-Agenda-21-Prozessen aufgezeigt, die seit ihrer Gründung auch im Oktober 2021 noch aktiv sind und ihre Arbeit fortlaufend dokumentieren. In den späteren Kapiteln fünf und vierzehn wird die weitere Fortführung dieser Prozesse anhand ausgewählter (und bei Weitem nicht aller!) Aktivitäten kurz beispielhaft geschildert. Die Kommunen decken verschiedene Kommunengrößen und Regionen in Deutschland ab: Allensbach in Baden-Württemberg als kleine Gemeinde mit gut 7000 Einwohnerinnen und Einwohnern, Dortmund in Nordrhein-Westfalen als Großstadt mit rund 590.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und Falkensee in Brandenburg als mittelgroße Kommune mit etwa 35.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Als Beispiel für den Auftakt und die Startphase einer Lokalen Agenda 21 wird dabei die Stadt Dortmund ausführlicher behandelt.⁶

Lokale Agenda 21 in der Praxis von drei Kommunen (Eins): Die Startphase bis zum Jahr 2002

Die Stadt **Dortmund** fasst im Jahr 1998 den Beschluss für eine Lokale Agenda 21, im März 1999 wird das Agendabüro eingerichtet. Im Jahr 2000 finden zwei Agendawerkstätten mit 40 Personen aus Verbänden, Wirtschaft, Organisationen, Politik und Verwaltung statt, um einen organisatorischen Rahmen und Schwerpunkte für die weitere gemeinsame Agendaarbeit zu definieren. Besonderes Schwergewicht wird mit einer eigenen Arbeitsgruppe auf den Bereich der Bürgerbeteiligung gelegt.

Der Teilnehmerkreis der Agendawerkstätten bildet vorerst für das Jahr 2001 den »Konsultationskreis Lokale Agenda in Dortmund« als Kommuni-

kations- und Informationsgremium zur Lokalen Agenda 21 in Dortmund. Er erarbeitet die weiteren Spielregeln der Zusammenarbeit und legt sechs Schwerpunktthemen für die weitere Arbeit fest: Nachhaltiger Umgang mit Ressourcen, Nachhaltiges Wirtschaften, Bauen – Wohnen – Leben, Nachhaltige Mobilität, Nachhaltigkeitsindikatoren und -leitbilder sowie Nachhaltige Bildung und Schule. Der erste Dortmunder Agendakongress im April 2001 geht in Vorträgen und Workshops auf die kommende Agendaarbeit ein. Die Workshops markieren den Start für sechs Arbeitsgruppen zu den oben genannten Themen. Alle Gruppen einigen sich auf Termine, die zukünftig über Presse und Internet bekannt gegeben werden. Sie stehen allen Interessierten offen. Aufgelockert wird das Programm durch die kulturelle Auseinandersetzung eines Impro(visations)-Theaters mit dem Thema Nachhaltigkeit unter aktiver Einbindung des Publikums. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Präsentation von Projekten auf dem »Markt der Möglichkeiten« durch etwa 40 Initiativen, Verbände und Fachbereiche aus der Verwaltung. Sie stellen die Bandbreite möglicher Agendathemen vor. Die auf dem Kongress präsentierte Broschüre *Gute Beispiele nachhaltiger Entwicklung in Dortmund* zeigt bisherige Aktivitäten auf.

Ab Sommer 2001 werden Veranstaltungen des Agendaforums zu verschiedenen Projekten und Themen der Nachhaltigkeit durchgeführt. Sie sind auch zur Präsentation der sechs Arbeitsgruppen offen für alle Interessierten und sollen nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern den Lokale-Agenda-21-Prozess transparenter machen. Auf Wunsch der Arbeitskreise übernimmt das Agendabüro die Moderation, Einladung und Ergebnis-sicherung der Arbeitskreise. Die Arbeitsgruppen initiieren und planen Projekte, Aktionen und Workshops und führen diese durch. Der oben erwähnte Konsultationskreis wird als Gremium zur Beratung und Unterstützung bei der Ausgestaltung des Lokale-Agenda-21-Prozesses installiert. Aus der Fülle der vielen Aktivitäten, die in den Jahresberichten auf der Homepage der Stadt Dortmund dokumentiert sind, seien hier nur einige beispielhaft erwähnt: Mit dem ersten Dortmunder Schülerinnen- und Schülerkongress wird im Jahr 2001 die erste Projektphase des bundesweiten Modellprojekts »Agenda 21 in der Schule« erfolgreich beendet. Das aus Graz stammende Projekt »ÖKOPROFIT« zur Kooperation und Auszeichnung mit Unterneh-

men zu Umweltschutzaktivitäten wird fortgesetzt, ebenso das Projekt »Privathaushalte (er)leben Agenda«. Zur landesweiten Aktionswoche »Zukunft. Gestalten. Mitmachen.« finden in Dortmund im Juli 2002 fast 40 Veranstaltungen, Aktionen, Vorträge und Ausstellungen statt. Die Verwaltung diskutiert und erarbeitet mit externen Akteuren eine Reihe von Masterplänen zu Themen wie Verkehr, Umwelt oder Wohnen.

In **Falkensee** beginnt im Jahr 2000 der Prozess einer bürgerschaftlich getragenen Lokalen Agenda 21 durch die Initiative des BUND, der Bürgerinitiative »Schönes Falkensee« und des »Hauses am Anger«. Es erfolgt die Gründung der Lokalen Agenda 21 Falkensee mit fünf Arbeitsgruppen (AGs): Wirtschaft, Stadtentwicklung und Verkehr, Bildung, Umwelt-Klima-Energie und Zusammenleben in der Stadt.

Die Stadtverordnetenversammlung unterstützt im Jahr 2001 einstimmig die Lokale Agenda 21 und ruft die örtlichen Akteure zur Mitarbeit auf. Im Juni findet ein Workshop »Lokale Agenda 21: Falkensee auf dem Weg in das neue Jahrtausend – Vision und Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung« statt. Im März 2002 erfolgt die Eröffnung des Agendabüros mit zwei ABM-Kräften. Die Agenda 21 Falkensee erhält ihr Logo im Rahmen des »Agendalogo-Wettbewerbes«. Die AG Zusammenleben führt zwei Ost-West-Dialoge durch. Die AG Stadtentwicklung erstellt eine Stellungnahme zum Verkehrsentwicklungsplan 2002. Die bisherigen Erfolge und Aktivitäten werden in der »Agenda 21 Ausstellung« zur Woche der Zukunftsfähigkeit den Bürgerinnen und Bürger vorgestellt. Die AG Umwelt prämiert den schönsten Ökogarten im Rahmen eines Wettbewerbs und stößt das nächste Projekt »Offene Gärten« an.

In **Allensbach** findet nach dem Beschluss des Gemeinderats im Juli 2001 im November die Auftaktveranstaltung zur Lokalen Agenda 21 mit der Sammlung von ersten Projektideen statt. Es werden vier Arbeitskreise gebildet. Der Arbeitskreis »Energie, Ressourcen, Klimaschutz« startet im Gemeindeblatt Artikelreihen zu Klimaschutz, Energiesparen und Ökostrom (»Wechsler des Monats«). Der Gemeinderat stellt das Dach der örtlichen Bodenhalle für eine Photovoltaikanlage zur Verfügung. Die drei weiteren Arbeitskreise

behandeln die Schwerpunkte Landschaft und Tourismus, Familie und Freizeit sowie Wirtschaft und Verkehr. Themen sind dabei Wanderwege, eine flexible Ganztagsbetreuung für Kinder oder ein attraktiverer Wochenmarkt.

Lokale Agenda 21 in Europa

Von europäischer Ebene gehen wesentliche Impulse zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 aus. Im Mai 1994 verabschiedet die europäische Konferenz für zukunftsbeständige Städte und Gemeinden mit 600 Teilnehmenden die *Charta von Aalborg*, maßgeblich gestaltet vom 1990 gegründeten »Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen« (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI). Sie bekräftigt die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 und benennt Schwerpunkte für die Umsetzung. Die Bürger sollen als Schlüsselakteure zusammen mit der örtlichen Gemeinschaft in die Lokale Agenda 21 einbezogen werden. Eine Folgekonferenz mit 1000 Teilnehmenden beschließt im November 1996 den *Lissaboner Aktionsplan von der Charta zur Umsetzung* mit weiteren Konkretisierungen. Die kommunale Verwaltung soll treibende Kraft im Prozess der Lokalen Agenda 21 sein. Zur Konsultation und Partnerschaft wird die Einrichtung eines Lokale-Agenda-21-Forums mit Interessenvertretern empfohlen. Durch eine systematische Maßnahmenplanung will man von der Analyse zum Handeln gelangen.⁷

Viele deutsche Kommunen beziehen sich in ihren Gemeinderatsbeschlüssen zur Lokalen Agenda 21 auf die *Charta von Aalborg*. Die Studie des Umweltbundesamtes (UBA) *Lokale Agenda 21 im Europäischen Vergleich* zeigt große Übereinstimmungen der Lokalen Agenda 21 in Deutschland mit fünf anderen Ländern (Großbritannien, Niederlande, Polen, Schweden und Spanien). Wesentliches Merkmal ist dabei übereinstimmend die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an der Erstellung und Umsetzung, wobei allerdings die Vorstellungen von Beteiligung stark variieren. Auch die Innovationsanstöße und Impulse der Lokalen Agenda 21 beziehen sich überwiegend auf die Durchführung eines örtlichen Dialogs. Die Kommunalpolitik wird besonders durch neue Formen der Kommunikation und Kooperation bereichert. Neue Kooperationen entstehen sowohl in der Verwaltung, von dieser mit örtlichen Akteuren und zwischen diesen Akteuren selbst.

Auch hinsichtlich des Verständnisses von Nachhaltigkeit als schonende Nutzung von natürlichen Ressourcen und der Integration von Themen besteht Übereinstimmung. Der Bezug zu den wichtigsten örtlichen Problemen wird ebenfalls in allen Ländern als wesentlich eingestuft, ebenso ein Ratsbeschluss zu Beginn. Unterschiede stellt die Studie über die Rolle konkreter Projekte fest. In Deutschland, Schweden und den Niederlanden drängt der Wunsch nach konkreten Maßnahmen die Aufstellung eines Aktionsplans mit Zielen in den Hintergrund. In Großbritannien, Spanien und Polen stellen Maßnahmen und Projekte den zweiten Schritt zur Umsetzung des Aktionsplans dar. Auch die erste Ländergruppe will allerdings Aktionen durch Leitziele zusammenführen. Festzuhalten bleibt insgesamt, dass neue Formen der Beteiligung und konkrete Projekte wie in Deutschland auch in allen Vergleichsländern eine Schlüsselrolle in Lokale-Agenda-21-Prozessen einnehmen.⁸

Verknüpfung der Lokalen Agenda 21 mit anderen kommunalen Prozessen

Beim Start der Lokalen Agenda 21 in den deutschen Kommunen wenden diese schon eine Reihe von Prozessen und Instrumenten an, mit denen sich bezüglich Zielsetzung und Methoden teilweise Überschneidungen ergeben. Sinnvoll ist es deshalb, mögliche Synergieeffekte zu nutzen, um Doppelstrukturen und blockierende Konkurrenzsituationen in den Kommunen zu vermeiden. Gemeinsamkeiten zeigen sich besonders bei dem für die Lokale Agenda 21 zentralen Merkmal der Bürgerbeteiligung mit Prozessen wie Stadtmarketing, Stadtentwicklung oder Dorferneuerung. Werden das Stadtmarketing nicht nur als kommerziell ausgerichtetes Citymarketing betrachtet und Stadtentwicklungskonzepte über den Schwerpunkt baulich-räumliche Entwicklung hinaus erweitert, können beide mit der Lokalen Agenda 21 zu umfassenderen kommunalen Nachhaltigkeitskonzepten zusammgeführt werden. Da wie bei der Lokalen Agenda 21 auch die Umsetzung dieser Konzepte in den Kommunen unterschiedlich erfolgt, müssen die vielen möglichen Anknüpfungspunkte entsprechend der örtlichen Situation individuell ausgestaltet werden. Hierauf weisen eine Reihe von Studien und Publikationen hin, die auch kommunale Beispiele zur Verknüpfung enthalten. Wie dies auf so erfolgreiche Weise in die Praxis umgesetzt wird,

dass es auch 20 bis 25 Jahre später in inzwischen weiterentwickelter Form im Jahr 2021 immer noch Bestand hat, zeigen die beiden folgenden Beispiele aus Kommunen.⁹

In **Öhringen**, einer Stadt im nördlichen Baden-Württemberg mit ungefähr 22.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, ist der 1994 gestartete Stadtmarketingprozess der Vorläufer der Lokalen Agenda 21. Vier Unterarbeitskreise erarbeiten Maßnahmenkataloge und ein Leitbild. Im Jahr 1998 schlägt der Oberbürgermeister die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 vor, um damit die erfolgreiche, aber inzwischen stagnierende Arbeit des AK Stadtmarketing auszubauen.

Nach dem Beschluss des Gemeinderats nimmt 1999 das Agendabüro als Stabsstelle im Bereich des Oberbürgermeisters seine Arbeit auf. Für die personelle und thematische Erweiterung zur Öhringer Agenda 21 werden, anknüpfend an die Strukturen des Stadtmarketings, vier Arbeitsgruppen gebildet: Umwelt & Wirtschaft, Siedlung & Landwirtschaft sowie Mobilität, Energie, Klima und Soziales, Kultur, Freizeit. Diese Gruppen bilden die Basis der Beteiligungsstrukturen. In den Arbeitsgruppen werden Ideen und Anregungen gesammelt und in konkrete Projekte überführt. Die Akteure entwickeln daraus Empfehlungen, die an den koordinierenden Arbeitskreis »Stadtmarketing und Öhringer Agenda 21« gehen. Dieser besteht aus den Sprechern der Arbeitsgruppen, Vertretern des Gemeinderats, dem Agenda-Koordinator und der Verwaltungsspitze. Er berät über die weiteren Schritte, leitet die angenommenen Vorschläge über die Verwaltung an den Gemeinderat weiter oder gibt in Einzelfällen die Projektideen mit einer ausführlichen Begründung zur Nacharbeit an die Gruppen zurück. Maßnahmen, die keinen Beschluss des Gemeinderats erfordern, gehen den Stadträten als Information zur Kenntnisnahme zu.

In **Heidelberg** gründen Initiativen und Einzelpersonen im Jahr 1995 den öffentlichen »Runden Tisch Nachhaltiges Heidelberg«. Um die dort entstandene Frage nach den wichtigen Handlungsfeldern für eine nachhaltige Entwicklung zu beantworten, beauftragt die Oberbürgermeisterin das örtliche ifeu-Institut für Umwelt- und Energieforschung, die bisherigen städti-

schen Aktivitäten zu untersuchen und zu bewerten. Die Studie *Nachhaltiges Heidelberg. Für eine lebenswerte Umwelt. Darstellung und Bewertung bisheriger Aktivitäten der Stadtverwaltung und Vorschläge für eine Lokale Agenda 21* empfiehlt, den schon bestehenden Stadtentwicklungsplan als »Heidelberger Agenda 21« aufzufassen. Er deckt viele Themen der Agenda 21 ab. Ferner hat Heidelberg schon viele nachhaltige Aktivitäten vorzuweisen und im Bereich der Bürgerbeteiligung Vorbildliches geleistet.

Der Gemeinderat beschließt die Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 auf der Basis des Stadtentwicklungsplans. Der *Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010. Leitlinien und Ziele* enthält eine Präambel für ein neues Leitbild mit Bezug zu den Leitzielen des Stadtentwicklungskonzepts aus dem Jahr 1974 und der *Charta von Aalborg*. Heidelberg strebt demnach eine Entwicklung an, die unter Bewahrung seiner unverwechselbaren Eigenart gleichermaßen sozial verantwortlich, umweltverträglich und wirtschaftlich erfolgreich ist. Eine ämter- und dezernatsübergreifende Projektgruppe bereitet die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 vor. Im Jahr 1999 wird ein Agendabüro eingerichtet. Die konkreten Aktivitäten von Verbänden, Initiativen, Betrieben, Bürgern und Fachämtern finden in Projektgruppen statt. Darüber hinaus erfolgt die Bürgerbeteiligung in Zukunftswerkstätten, über Beteiligungsformen in kommunalen Planungsprozessen oder mit anderen Formaten. Der Agendaprozess wird in Heidelberg insgesamt weitgehend an vorhandene Strukturen angebunden. Bestehende Initiativen und Aktivitäten werden integriert und unter dem Dach der Lokalen Agenda 21 zusammengeführt.

Die Lokale-Agenda-21-Prozesse werden auf diese Weise erfolgreich mit schon bestehenden Prozessen und Instrumenten verbunden. Die in vielen Handreichungen geforderte Verknüpfung mit dem zu dieser Zeit ebenfalls neuen Instrument des Öko-Audits zur Etablierung eines Umweltmanagementsystems in Verwaltungen ist Thema in Kapitel fünf. Die ebenfalls häufig vorgeschlagene Verbindung mit der Verwaltungsmodernisierung und einem neuen Steuerungsmodell sehen die Kommunen selbst in der Praxis kaum. Diese Instrumente zielen vor allem auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ab und haben zu diesem Zeitpunkt in den kommunalen Verwaltungen wenig verändert. Ihre Verknüpfung mit dem Öko-Audit und der

Lokalen Agenda 21 ist auch Bestandteil des Modells bzw. Leitbilds einer »Nachhaltigkeitskommune« zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21 und ebenfalls Thema im Kapitel fünf.

Hemmnisse und Erfolgsfaktoren der Lokalen Agenda 21

Schon in den ersten Erhebungen zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 durch das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) nennen die befragten Kommunen vor allem zwei Hemmnisse: Finanzknappheit und Personalmangel. Diese allerdings für viele andere Prozesse und die Kommunalpolitik insgesamt zutreffenden Punkte bestätigen nahezu alle weiteren Untersuchungen. Zu den fehlenden Kapazitäten kommt in der Verwaltung eine Struktur hinzu, die auf solche neuen, offenen und partizipatorischen Prozesse wie die Lokale Agenda 21 nicht eingestellt ist. Politik und Gemeinderat mit ihren eingespielten Gewohnheiten sind in ihrem Selbstverständnis verunsichert, sehen die Lokale Agenda 21 häufig als Konkurrenz und geben ihr nicht die notwendige Unterstützung.

Beim dritten Akteur, der Bevölkerung, bleibt die Teilnahme insgesamt auf relativ wenige und dafür sehr Aktive (»Die üblichen Verdächtigen«) beschränkt. Diese haben teils überzogene Erwartungen und werden durch die genannten Restriktionen in Verwaltung und Politik frustriert. Die Teilnahme an den Prozessen nimmt deshalb ab, was bei den insgesamt relativ wenigen und sehr aktiven bürgerschaftlichen Trägern dieser Prozesse einschneidende Wirkungen haben kann. In Politik bzw. Verwaltung und Zivilgesellschaft fehlen häufig die Kenntnisse und das gegenseitige Verständnis für die jeweils teils völlig andere Arbeitsweise. Die offenen Lokale-Agenda-21-Prozesse haben oft keine Regeln, Planung und Verbindlichkeit.

Susanne Stark sieht in ihrer wissenschaftlichen Studie *Implementation der Lokalen Agenda 21 in Verwaltungshandeln am Beispiel Energie* ein wichtiges Hemmnis in der Unterschätzung des gesamten Veränderungsprozesses als Erfolg für sich. Nicht nur die Zahl der abgeschlossenen Maßnahmen und Projekte kann als Erfolg gelten, sondern auch deren Voraussetzung mit einem erfolgreich durchgeführten Verständigungs- und Klärungsprozess. Wird dieser Maßstab nicht angelegt, gilt der Prozess ohne greifbare Ergebnisse als gescheitert. Entscheidend für Susanne Stark ist, ob die Verwaltung ein neues

Selbstverständnis entwickeln kann und bürgerschaftliches Engagement als Ausdruck politischer Willensbildung anerkennt und fördert. Die Offenheit für neue Akteure und Ideen muss mit verbindlichen Entscheidungsstrukturen kombiniert werden.

Ein zusätzliches Hemmnis dürfte der völlig andere Verlauf der Lokale-Agenda-21-Prozesse als die zunächst angedachte schrittweise Erstellung eines Programms sein: Sobald Probleme auftreten, die so nicht vorhersehbar waren, fehlen dafür zunächst Lösungen. Insgesamt sind es Anpassungsprobleme in Strukturen und bei Akteuren mit einem neuen und kooperativen Politikansatz, die zu Hemmnissen werden.¹⁰

Spiegelbildlich wird der Abbau der Hemmnisse zwangsläufig zu wichtigen Erfolgsfaktoren der Lokalen Agenda 21: ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen in der Verwaltung sowie die Unterstützung von Amtsspitze und Politik. Für die Motivation der bürgerschaftlichen Akteure und den Erfolg der Prozesse sind die Erarbeitung und Umsetzung konkreter Projekte von herausragender Bedeutung. Sie zeigen reale Fortschritte auf dem eingeschlagenen Weg und sind Erfolgserlebnisse für die Fortsetzung der Arbeit. Viele Empfehlungen lauten deshalb, sich zunächst auf konkrete Projekte und kleine, machbare Schritte zu konzentrieren. Wichtig ist eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit, um das Thema nachhaltige Entwicklung der Bevölkerung nahezubringen.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor betrifft den gesamten Lokale-Agenda-21-Prozess und die beteiligten Akteure: Das neue kooperative Politikmodell zur Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft muss von allen gewollt sein und gelernt werden. Die kommunalen Akteure müssen einen partnerschaftlichen Politikstil anstreben und dafür auch ihr Rollenverständnis überdenken bzw. anpassen. Als fester und gesetzlich verfasster Struktur kommt der Verwaltung eine Schlüsselrolle zu. Aktivierende Impulse können und sollen von allen Akteuren ausgehen. Jenseits eingefahrener Abläufe muss die Lokale Agenda 21 als neues Such-, Lern- und Experimentierfeld für eine nachhaltige Entwicklung anerkannt werden, bei der zwangsläufig auch Fehler gemacht werden und Rückschläge eintreten können. Die dabei recht komplexen Prozessstrukturen sind so aufzubereiten und zu vermitteln, dass sie für alle Akteure und die Öffentlichkeit verständlich und nachvollziehbar sind. Politik und Verwaltung müssen Strukturen und Angebote für bürger- und zivilgesellschaftliches Engage-

ment schaffen, das so zwar nicht konstant mit der immer gleichen Intensität, aber dauerhaft und langfristig zur festen Größe der Kommunalpolitik wird. Engagement und oft kleine Projekte sind mit einer langfristigen Zielsetzung zu verbinden, um damit sowohl einen umfassenden Rahmen als auch eine erkennbare Perspektive zu haben. Über die konkrete Projektarbeit hinaus sind die Bürgerinnen und Bürger auch an den Entscheidungen der Politik zu beteiligen.

Vorschläge zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21 und Leitbild »Nachhaltige Bürgerkommune«

Anknüpfend an die festgestellten Hemmnisse und Erfolgsbedingungen, machen schon die Erhebungen und Untersuchungen der Bundesländer Vorschläge für eine effektive Weiterführung der Lokalen Agenda 21.¹¹ Der aufgrund der inzwischen gemachten Erfahrungen aktualisierte Leitfaden *Lokale Agenda 21. Ein Einstieg für Kommunen* des Agendabüros Baden-Württemberg empfiehlt die Entwicklung von Leitlinien als gemeinsame Klammer für die vielen konkreten Projekte in den Kommunen.

Die *Auswertung Lokaler Agenda 21-Prozesse in Nordrhein-Westfalen* und eine vergleichende Analyse der Agendaprozesse in Berlin-Köpenick, München und Aschaffenburg des Mitarbeiters von caf-agenda-transfer Jürgen Anton schlagen eine Mischung aus Konsultation und Umsetzung vor. Statt einer Trennung in Phasen und eines schritt- oder stufenweisen Prozessverständnisses wird ein rekursiv-spiralförmiges Modell vorgeschlagen. Hier wechseln sich Konsultation und Umsetzung immer wieder ab und stoßen neue Aktivitäten an. Sinnvoll ist der Einsatz von strategischen und strukturverändernden strategischen Leitprojekten. Statt rein geschlossener Arbeitsgremien soll es einsteigerfreundliche Strukturen geben. Ausgestattet mit entsprechenden lokal angepassten Strukturen zur Kooperation der Akteure und zur effektiven Umsetzung, wird die Lokale Agenda 21 zum langfristigen Lernprozess.

Die bis dahin mit Abstand umfangreichste deutsche Auswertung *Evaluierung der Kommunalen Agenda 21 in Bayern* empfiehlt, unter dem Leitbild einer »Nachhaltigen Bürgerkommune« eine dialogorientierte und partnerschaftliche Politik zu stärken. Für die künftige Ausrichtung der Lokalen Agenda 21 zeigen drei Strategiemodelle mögliche Schwerpunkte auf:

- ◆ Das »Optimierungsmodell« knüpft am unmittelbarsten an die gängige Praxis in den Kommunen an. Die Lokale Agenda 21 besteht als freiwilliger und wenig reglementierter Prozess weiter. Sie entfaltet sich in Kooperationen und Netzwerken der zivilen Akteure ohne systematische Verknüpfung mit der alltäglichen Gemeindepolitik.
- ◆ In der anspruchsvollsten Variante des »Integrationsmodells« werden Initiativen zur Kommunalentwicklung von der Politik gefördert und von allen Akteuren getragen. Die Lokale Agenda 21 hebt sich als eigenständiger Konsultationsprozess nicht mehr von der übrigen Entscheidungspraxis in der Kommune ab. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren wird systematisch gefördert.
- ◆ Im »Kombinationsmodell« wird die Lokale Agenda 21 stärker formalisiert und nimmt Verfahrenscharakter an. Sie wird mit anderen Instrumenten kombiniert. Die Verwaltung übernimmt eine zentrale Funktion und bedient sich systematisch und nach Bedarf der Konsultation und Mitwirkung der Akteure, die so zu einem etablierten Bestandteil der kommunalen Praxis wird. Die Lokale Agenda 21 ist zeitlich begrenzt, wirkt formal aber möglichst weiter.

Das Leitbild einer »Nachhaltigen Bürgerkommune« wird auch vom Agendabüro Baden-Württemberg zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21 empfohlen und präzisiert. In beiden Bundesländern gibt es aktive und von den Ländern unterstützte Netzwerke des bürgerschaftlichen Engagements. Damit geht es bei diesen Vorschlägen einerseits um die Verknüpfung der beiden zentralen Aspekte Nachhaltigkeit und Bürgerengagement zur Weiterführung der Lokalen Agenda 21, andererseits aber auch um die Verknüpfung beider Ansätze. Die *Evaluierung der Kommunalen Agenda 21 in Bayern* erläutert in einem Kapitel ausführlich das neue Leitbild und ordnet dies in den umfassenden Rahmen einer »aktiven Bürgergesellschaft« ein. Diese propagiert mit Alois Glück auch ein prominenter bayerischer Politiker und fordert mit ausdrücklichem Bezug zum Leitbild Nachhaltigkeit eine neue »Kultur der Verantwortung«.

Das Agendabüro Baden-Württemberg will mit der »Nachhaltigen Bürgerkommune« Bürgerbeteiligung und Nachhaltigkeit als Wesensmerkmale der Lokalen Agenda 21 dauerhaft institutionalisieren. Darüber hinaus sollen

ein umfassender Rahmen für die vielen Agendaprojekte und eine Verknüpfung mit anderen Prozessen erreicht werden. Mit Bezug auf praktische Beispiele in Kommunen werden drei Themenschwerpunkte und zwölf »Bausteine« zur Umsetzung vorgeschlagen:

- ◆ Zur Förderung des Bürgerengagements werden Anlaufstellen und Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen. Neben der Förderung des freiwilligen Engagements sollen auch Ehrenamtliche in ihrem Tätigkeitsbereich für das Thema Nachhaltigkeit gewonnen werden. Die Zusammenarbeit von Bürger- und Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung stellen institutionalisierte Zukunftsräte sicher.
- ◆ Um Nachhaltigkeit umzusetzen, schaffen die Verwaltungen entsprechende Strukturen und führen ein Umwelt- bzw. Energiemanagement ein. Die Kommunen unterziehen Vorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung und bilanzieren in regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichten mit Indikatoren die kommunale Entwicklung.
- ◆ Den umfassenden Rahmen schafft ein Agendaprogramm zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Für den notwendigen Bewusstseinswandel der Bevölkerung ist eine intensive Bildungs- und Aufklärungsarbeit erforderlich. Künftig soll die globale Perspektive auch im kommunalen Handeln stärker zum Tragen kommen, zum Beispiel mit der Beschaffung und Förderung fair gehandelter Produkte durch die Verwaltung.¹²

Den detailliertesten Vorschlag zur Weiterführung enthält ein von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördertes zweijähriges Forschungsprojekt *Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse*. Zentrale Annahme ist, dass sich die Lokale Agenda 21 nur dann dauerhaft stabilisieren lässt, wenn sie institutionell dort verankert wird, wo zentrale kommunale Zukunftsentscheidungen diskutiert und getroffen werden. Auf der Grundlage von Fallstudien beschreibt die Studie Stabilisierungselemente der Lokalen Agenda 21 und umreißt drei Szenarien einer zukünftigen Entwicklung. Ein »Werkzeugkasten« enthält Stabilisierungsinstrumente und -strategien zu neun Bereichen, die weitgehend mit den auch oben beschriebenen Erfolgsfaktoren übereinstimmen: politische Unterstützung, thematische Integration der drei Nachhaltigkeitsdimensionen, Vernetzung der Akteure, effizientes Prozessmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Partizipation

und ein Nachhaltigkeitscontrolling. Zwei Bedingungen sprechen die politischen Ebenen oberhalb der kommunalen Ebene an: eine regionale bzw. überregionale Vernetzung zum Erfahrungsaustausch, Unterstützung der Lokale-Agenda-21-Prozesse durch die Bundesländer und ein nationaler Nachhaltigkeitsdiskurs. Für die weitere Entwicklung der Lokalen Agenda 21 hat die Verknüpfung des bürgerschaftlichen Engagements in Initiativen und Projekten mit dem institutionellen Organisationshandeln von Verwaltung und Politik zentralen Stellenwert. Es zeichnen sich drei unterschiedliche Nachhaltigkeitsszenarien mit einer jeweils anderen Rolle und Funktion der Lokalen Agenda 21 ab:

- ◆ Im Szenario »Lokale Agenda 21 als Motor und Transmissionsriemen nachhaltiger Stadtentwicklung« wird die Lokale Agenda 21 zum vernetzenden und kommunikativen Motor nachhaltiger Stadtentwicklung. Nach der ersten Phase ihrer Etablierung als eigenständiger kommunalpolitischer Akteur muss sie sich so weiterentwickeln, dass sie das Leitbild Nachhaltigkeit in die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder transportiert. Aufgabe der Lokalen Agenda 21 ist hier, das Netz nachhaltigkeitsorientierter Akteure und Praktiken immer dichter zu knüpfen. Sie soll Lernnetzwerke schaffen und nachhaltige Prozesse in Verwaltung, Wirtschaft und dem Alltagsleben anstoßen. Sie ist ein sich entwickelndes und auch organisatorisch sich ständig veränderndes Netzwerk verschiedener Akteure. Idealerweise sind in diesen breiten dialogisch-kooperativen Prozess alle gesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung eingebunden, die dafür ein neues Rollenverständnis entwickeln müssen. Dieses Szenario wäre »neuer Wein in neuen Schläuchen«. Es ist sehr anspruchsvoll und nach Einschätzung der Autoren kaum zu realisieren.
- ◆ Das zweite Szenario »Lokale Agenda 21 als Netzwerk lokaler Nachhaltigkeitsprojekte« beschränkt die Lokale Agenda 21 im Wesentlichen auf die Entwicklung und Vernetzung von Projekten. Schwerpunkt ist hier die Mobilisierung zivilen, bürgerschaftlichen Engagements. Die Lokale Agenda 21 hat eine eher komplementäre Funktion zur Kommunalpolitik. Fraglich ist für die Autoren, ob sich die Lokale Agenda 21 in diesem Szenario »Alter Wein in neuen Schläuchen« stabilisieren lässt.

- ♦ »Lokale Agenda als zeitlich begrenzter Input, um effektive kommunalpolitische Maßnahmen in Richtung Nachhaltigkeit anzustoßen«, lautet das dritte Szenario. Hier hat die Lokale Agenda 21 nach der Konsultationsphase ihre eigentliche Funktion erfüllt. Dialogisch-vernetzende Kommunikationsprozesse lassen sich weder auf Dauer verankern, noch ist ihre Fortsetzung erwünscht. Auf die Diskussionsphase folgen effektive Maßnahmen. Die Kommunalpolitik kann durchaus nachhaltiger werden, behält aber ihre Form mit dem Primat der Parteipolitik und Verwaltung bei. Dieses Szenario wäre »Neuer Wein in alten Schläuchen«. Es bezeichnet zwar eine realistische Variante, allerdings hat die Lokale Agenda 21 hier keinen Stellenwert mehr.

Die Gemeinsamkeiten mit der Studie *Evaluierung der Kommunalen Agenda 21 in Bayern* sind durch die teilweise identischen Autoren bzw. Institute zu erklären. Das »Forum Umwelt & Entwicklung« und die »Servicestelle Kommunen in der Einen Welt« der Bundesregierung knüpfen im Jahr 2002 in ihrer Bilanz *Nachhaltigkeit Lokal – Lokale Agenda 21 in Deutschland – Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio* an die hier gemachten Stabilisierungsvorschläge und Szenarien an. Ihrer Einschätzung nach finden sich ein Großteil der deutschen Kommunen im Jahre 2002 vor dem Weltgipfel in Johannesburg im dritten Szenario wieder, auch durch deutliche Ermüdungserscheinungen vieler Lokale-Agenda-21-Prozesse. Einige weitere Kommunen haben die Qualität des zweiten Szenarios erreicht, das Niveau des ersten Szenarios noch keine Kommune, auch wenn hier Annäherungen feststellbar sind. Auch die dortigen Empfehlungen für zukunftsfähige Kommunen, die an eine »Kommunale Rio+10-Erklärung von Berlin« anknüpfen, orientieren sich an diesem Werkzeugkasten.¹³ Inwiefern diese Leitbilder, Szenarien und andere Modelle für die Lokale Agenda 21 dann später wirklich zutreffen, ist Thema der Kapitel fünf und vierzehn.

Eine Weiterführung und Institutionalisierung der Lokalen Agenda 21 als feste kommunalpolitische Größe beinhalten besonders die Stabilisierung des bürger- und zivilgesellschaftlichen Engagements und die Verbindung mit den verfassten Gremien der Kommunalpolitik. Wie dies in der Praxis gelingt, zeigt im Oktober 2021 seit über 25 Jahren das Beispiel Unterhaching, einer Pionierkommune der Lokalen Agenda 21 mit etwa 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern nahe München.

Durch Impulse aus dem kirchlichen Umfeld beschließen im Juli 1995 in **Unterhaching** in einer Versammlung Bürgerinnen und Bürger, die Vorgaben des Kapitels 28 der Agenda 21 umzusetzen und gemeinsam mit dem Gemeinderat und der Verwaltung eine Lokale Agenda 21 zu entwickeln. Der Bürgermeister unterstützt das Vorhaben, und Ende des Jahres gibt es eine Organisationsstruktur. Bei der Konstitution des neuen Gemeinderats wird die neue Form der Bürgerbeteiligung einstimmig in die Geschäftsordnung des Gemeinderats aufgenommen.

Der schon bestehende Umweltbeirat mit vom Gemeinderat berufenen Bürgerinnen und Bürgern wird in den Umweltbeirat/Lokale Agenda 21 umgewandelt. Er hat beratende Funktion, seine Anträge müssen vom Gemeinderat bearbeitet werden. Er ist durch eine von der Bürgerschaft erstellte Satzung auf die Ziele der Agenda 21 verpflichtet. Mitglieder sind die Umweltbeauftragten der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und die von den Agenda-Arbeitskreisen und der Agendavollversammlung gewählten Sprecherpersonen. Die Rolle dieser Gremien ist in der Gründungssatzung der Lokalen Agenda 21 Unterhaching geregelt.

Die vierteljährlich stattfindende Vollversammlung beschließt die Einrichtung von Arbeitskreisen, die möglichst monatlich und offen für Interessierte tagen. Die Arbeit erfolgt im Wesentlichen projektbezogen. Alle Projekte entstehen aus Ideen, die von der Bürgerschaft im Rahmen der Vollversammlung vorgetragen und zur Bearbeitung dem entsprechenden Arbeitskreis zugeordnet werden. Voraussetzung ist, dass sich der oder die Vorschlagende zur Bearbeitung dem Arbeitskreis anschließen muss. Projektentwürfe werden im Umweltbeirat/Lokale Agenda 21 eingehend mit den dortigen Gemeinderäten diskutiert. Je nach Art des Projekts muss ein Antrag an den Gemeinderat gestellt werden. Der Umweltbeirat/Lokale Agenda 21 ist damit die entscheidende Schnittstelle zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung, die unter Einhaltung der Spielregeln der Gemeindeordnung ein Miteinander aller Akteure der Lokalen Agenda 21 sicherstellt. Diese 1996 entstandene Grundstruktur der Lokalen Agenda 21 Unterhaching hat auch 25 Jahre später noch Bestand.¹⁴

FAZIT

Die Lokale Agenda 21 als neues partizipatives und kooperatives Politikmodell

Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Deutschland setzt in der Fläche erst etwa fünf Jahre nach der Rio-Konferenz ein. Im Jahr 2002 haben rund 2300 Kommunen eine Lokale Agenda 21 in ihren Gemeinderäten beschlossen. Die zahlreichen Handreichungen zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 von Bund und Ländern orientieren sich eng am Kapitel 28 der Agenda 21. Die Lokale Agenda 21 wird als Erstellung und Umsetzung eines Handlungsprogramms beschrieben, wofür es keine Musteragenda geben kann, sondern jede Kommune ihren Weg finden muss.

Anders als in der Theorie beschrieben, besteht die Praxis der Lokalen Agenda 21 allerdings vor allem aus der Umsetzung konkreter Projekte, die von thematischen Bürgerarbeitskreisen erarbeitet und gemeinsam mit der Verwaltung umgesetzt werden. Der empfohlene Dreischritt Leitbild – Handlungsprogramm – Umsetzung wird in der Praxis zum Dreischritt Auftakt – Arbeitsgruppen – Projekte.

Da schon andere und teilweise ähnliche Prozesse in den Kommunen umgesetzt werden, ist eine Verknüpfung mit der Lokalen Agenda 21 sinnvoll, was in Kommunen bei Stadtentwicklungsplänen oder Stadtmarketingprozessen auch langfristig erfolgreich in die Praxis umgesetzt wird.

Erfahrungen und Erhebungen zeigen typische Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Lokale Agenda 21. Hemmnisse sind fehlende personelle und finanzielle Ressourcen sowie eine mangelnde Unterstützung durch Politik und Verwaltung, aber auch überzogene Erwartungen in der Bürgerschaft. Alle Akteure müssen erst lernen, mit den Anforderungen der lokalen Agenda 21 als neuem kooperativen und partizipativen Politikmodell umzugehen.

Spiegelbildlich zeigen sich die Erfolgsfaktoren der Lokalen Agenda 21: entsprechend finanziell und personell ausgestattete Agendastellen in der Verwaltung und die Schaffung kooperativer Arbeitsstrukturen für die beteiligten Akteure. Projekte und konkrete Schritte der Umsetzung werden immer wieder als wichtige Erfolgserlebnisse für den Prozess und die Beteiligten hervorgehoben.

Von zentraler Bedeutung ist insgesamt, die Lokale Agenda 21 als gemeinsamen Such- und Lernprozess für eine nachhaltige Entwicklung mit teilweise experimentellem Charakter zu begreifen, der auch Rückschläge einschließt. Alle Akteure müssen einen gleichberechtigten, partnerschaftlichen Politikstil akzeptieren und ihr bisheriges Rollenverständnis entsprechend anpassen. Auf die Beachtung dieser Erfolgskriterien laufen auch Vorschläge zur Optimierung und Weiterführung der Lokale-Agenda-21-Prozesse hinaus.

Wichtig für die Etablierung der Lokalen Agenda 21 als feste kommunalpolitische Größe sind die Stabilisierung des bürger- und zivilgesellschaftlichen Elements und seine Verbindung mit den verfassten Gremien der Kommunalpolitik, Verwaltung und Gemeinderat. Das Beispiel einer auch 25 Jahre nach ihrer Gründung immer noch aktiven Agenda-Pionierkommune zeigt, wie solche Strukturen in der Praxis auch langfristig erfolgreich funktionieren und fest in der Gemeindegliederung verankert sind. Hinzu kommt eine Rahmensetzung für das langfristige Ziel Nachhaltigkeit.

Den Kern der Lokalen Agenda 21 bildet – wie auch im Kapitel 28 der Agenda 21 beschrieben – die Durchführung eines Konsultationsprozesses mit der Bevölkerung, lokalen Organisationen und der Wirtschaft. Partizipation und Integration sind das Charakteristikum der Lokalen Agenda 21. Sie ist ein neues und auch komplexes kooperatives und partizipatives Politikmodell. Dies zeigen auch die Vergleiche mit anderen europäischen Ländern.

Mit den Lokale-Agenda-21-Prozessen sind Kommunen und Zivilgesellschaft wesentliche Nachhaltigkeitstreiber und Motoren zur Umsetzung der Agenda 21. Sie verbreiten als Türöffner das Thema Nachhaltigkeit in Deutschland, häufig mit dem Schwerpunkt Energie und Klimaschutz.

Mit dem »Weltgipfel« der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro wurde Nachhaltigkeit politisch. Daraufhin wurden zahlreiche Lokale-Agenda-21-Prozesse vor Ort durchgeführt, besonders in Deutschland. Kommunen und Zivilgesellschaft wurden damit zu wichtigen Nachhaltigkeitstreibern. Obwohl die Agenda-Welle schnell wieder abebbte, gibt es heute zahlreiche daraus resultierende Initiativen.

Zum 30-jährigen Jubiläum der Konferenz stellt Gerd Oelsner die Entwicklungs- und Diskussionslinien zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland dar. Dabei stehen der Blick »zurück nach vorn« und damit die Frage »Was können wir daraus lernen?« im Mittelpunkt. Mit vielen praktischen Beispielen beschreibt das Buch die bisherige Umsetzung von Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene, ergänzt von wissenschaftlichen Impulsen und politischen Initiativen, und gibt Anregungen für weitere notwendige Schritte.

Gerd Oelsner ist Politikwissenschaftler und leitete das Agenda- und Nachhaltigkeitsbüro des Landes Baden-Württemberg seit der Gründung 1998 bis zum Jahr 2020. Es berät Kommunen und Initiativen bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Zudem ist Gerd Oelsner seit vielen Jahren ehrenamtlich aktiv.

