

Reden ist Silber ... – Die Lokale Agenda 21 zehn Jahre nach Rio

Gerade sind die Vorbereitungen angelaufen. Die internationale Gemeinschaft bereitet sich auf den „Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung“ vor, das Gipfeltreffen, auf dem im Sommer 2002 in Südafrika Bilanz gezogen werden soll: Was hat sich 10 Jahre nach der „Konferenz über Umwelt und Entwicklung“ im Jahre 1992 in Rio de Janeiro getan? Wurde die dort verabschiedete „Agenda 21“ umgesetzt? Ist die Welt dadurch nachhaltiger geworden?

Noch vor 10 Jahren war das ein Novum: Erstmals wurden die Kommunen als bedeutende Handlungsebene bei der Umsetzung eines neuen globalen Politikleitbildes erkannt und entsprechend im Abschlussdokument mit einem eigenen Kapitel berücksichtigt. Heute sind alle froh, dass es dieses 28. Kapitel der Agenda 21¹ gibt: Keine andere sog. „Akteursgruppe“ hat der Umsetzung der Agenda 21 über die Jahre so viel Aufmerksamkeit gewidmet wie die Kommunen. Ein großer Erfolg. Schätzungsweise ca. 5000 bis 6000 Kommunen haben weltweit damit begonnen, eigene Aktionspläne für eine nachhaltigere Stadt- oder Gemeindeentwicklung, d.h. Lokale Agenden 21, zu erstellen, und dies unter mehr oder weniger intensiver Bürgerbeteiligung. Gut zwei Drittel dieser Kommunen liegen in Europa, und ca. 1600 davon allein in Deutschland.²

Nun werden die Kommunen ihre eigene Bilanz ziehen. Weltweit inspiriert und unterstützt durch den Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI), werden Daten gesammelt, gute Beispiele

aufbereitet, Tendenzen ausgemacht, Berichte verfasst.

Dabei wird – so viel darf sicherlich vorweggenommen werden – die Lokale Agenda 21 von allen Beteiligten als wichtiger Prozess bezeichnet werden, der neue Impulse in die Kommunalpolitik gebracht hat. Vor allem werden die vielen guten Projekte, die an zahllosen Orten aus dem Agenda-Prozess hervorgegangen sind, hervorgehoben werden. Es wird aber auch beklagt werden, dass die Lokale Agenda 21 (noch) nicht zu einem wirklichen Umsteuern in Richtung Nachhaltigkeit geführt habe.

Nachhaltigkeit – Der Mythos vom gleichseitigen Dreieck

Um den Umgang mit dem doch eher schwammigen und gleichzeitig bedeutungsüberladenen Begriff „Nachhaltigkeit“ leichter zu machen, brachen ihn die in der Nachhaltigkeitsdiskussion Engagierten bereits früh herunter auf die drei Dimensionen „Umwelt“, „Wirtschaft“ und „Soziales“. Ein folgenschwerer Schritt, nicht allein deshalb, weil jede Akteursgruppe, die ihr Anliegen unter diesen drei Dimensionen nicht explizit genannt fand, eine weitere hinzufügte, so etwa Eine-Welt-Gruppen die Dimension „Globales“, Vertreter des bürgerschaftlichen Engagements „Beteiligung“ oder Verwaltungsreformer „Institutionelles“.

Die seitdem hartnäckig in nahezu sämtlichen Beiträgen zur Lokalen Agenda 21 zitierte Mär vom „gleichseitigen Dreieck“ oder auch „Dreiklang“ aus Umwelt, Wirtschaft

und Sozialem verkennt dabei, dass es sich bei den drei sog. „Dimensionen“ der Nachhaltigkeit um völlig verschiedene Größen handelt, die zudem noch in Abhängigkeit zueinander stehen:

- Die „soziale“ Dimension beschreibt *gesellschaftliche Vorstellungen* darüber, welche *Lebensqualität* sich die Menschen einer Stadt, eines Landes oder eines Kulturkreises wünschen: Ganztagesbetreuung von Kindern, Wohnraum im Grünen, attraktive Erwerbsarbeit, permanente Erreichbarkeit oder Einbindung in die Gesellschaft. Diese Vorstellungen sind veränderbar und verändern sich ohnehin mit der Zeit und von Ort zu Ort.
- Die „Umwelt“ stellt eine *physikalische Größe* dar, nämlich die Summe der zur Verfügung stehenden *natürlichen Ressourcen* wie Boden, Wasser, Luft, Arten, Bodenschätze und Klima. Ihre Verfügbarkeit ist nicht wesentlich vermehrbar, höchstens durch Überausbeutung reduzierbar.
- Die „wirtschaftliche“ Dimension beschreibt die *menschliche Tätigkeit*, die natürliche Ressourcen nutzt, um menschliche Vorstellungen von Lebensqualität Wirklichkeit werden zu lassen: durch den Bau von Kindergärten, Wohnhäusern, die Produktion von Dingen des täglichen Lebens wie Kaffee, Handys oder Autos, das Angebot von Dienstleistungen vom Transport über den Haarschnitt bis zur Nachbarschaftshilfe. Auch *wirtschaftliche Aktivität* unterliegt dem Wandel des Fortschritts und kann ebenso gezielt verändert werden.

¹ Agenda 21, Kapitel 28. Der Internationale Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) hatte auf Bitte des damaligen UNCED-Generalsekretärs MAURICE STRONG die wesentlichen Ideen hierzu entworfen.

² Hochrechnungen von ICLEI nach einer weltweiten Erhebung 1997; eine neue Erhebung anlässlich Rio+10 ist gerade in Arbeit. Deutsche Zahlen nach regelmäßigen Erhebungen von Agenda-Transfer Nordrhein-Westfalen, Bonn.

Aus dem Beschriebenen kann ein interdependentes Modell von Nachhaltigkeit (der „Sustainability Generator“, Fig. 1) abgeleitet werden, in dem Umwelt, Wirtschaft und Soziales nicht mehr gleichberechtigt im Dreieck nebeneinander stehen: Natürliche Ressourcen werden als der begrenzende Faktor menschlichen Wirtschaftens begriffen und wirtschaftliche Aktivität nicht als Gewinnmaximierung einer von den menschlichen Bedürfnissen abgekoppelten „Wirtschaft“, sondern als die zentrale, alltägliche Tätigkeit zur Gestaltung der direkten (natürlichen, kulturellen bzw. sozialen) Umgebung nach den eigenen Wünschen.

Fazit: Nachhaltige Entwicklung ist damit die *Veränderung wirtschaftlicher Aktivität* dahin, dass gesellschaftliche Vorstellungen von *Lebensqualität* erfüllt werden können, bei *gleichzeitiger Rückführung der Nutzung natürlicher Ressourcen* auf das Maß, das uns pro Kopf zusteht.³

Damit stellt der „Generator“ den Menschen als handelndes Subjekt in den Vordergrund: Jede Alltagsentscheidung dient der Erfüllung der eigenen Vorstellungen von Lebensqualität, egal ob im Unternehmen, in der Verwaltung, im Verein oder im Privathaushalt: die Wahl der Kaffeesorte oder des Stromlieferanten, die Planung des Baugebietes oder des Sportvereinsfestes, die Auswahl der Wohnform oder des Verkehrsmittels zum Arbeitsplatz. Durch die Auswahl zwischen Alternativen mit unterschiedlich hohem Ressourcenverbrauch werden solche Entscheidungen zu wirtschaftlichen Entscheidungen im oben beschriebenen Sinne: Jeder Mensch kann also in seinem jeweiligen Verantwortungsbereich zu mehr oder weniger Nachhaltigkeit beitragen. Die viel zitierte Beteiligung der Bür-



Fig. 1 Sustainability Generator (ICLEI 2000)

gerinnen und Bürger an der Lokalen Agenda 21 ist damit *conditio sine qua non*, Voraussetzung für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik.

Indikatoren – Verkappte Zieldiskussion?

Eng verknüpft mit der Diskussion über Nachhaltigkeit ist der allenthalben zu beobachtende Wunsch, die Nachhaltigkeit der Stadt oder Gemeinde messen zu können. Üblichstes Instrument dafür ist die Auswahl eines Satzes von Indikatoren, sog. Nachhaltigkeitsindikatoren. Grundsätzlich stehen sich dabei unterschiedliche Ansprüche gegenseitig im Wege, deren gleichzeitige Erfüllung bisher keinem der bekannten Indikatorensätze gelungen ist:

- **Örtliche Relevanz:** Die Indikatoren sollen die spezifische örtliche Situation abbilden und damit ermöglichen, dass sich die an der Lokalen Agenda 21 Beteiligten mit ihnen identifizieren können.
- **Vergleichbarkeit:** Die Indikatoren sollen den Vergleich zwischen verschiedenen Kommunen ermöglichen und damit zum Wettbewerb um Nachhaltigkeit anregen.
- **Vollständigkeit:** Die Indikatoren sollen möglichst umfassend und differenziert die örtliche Situation beschreiben (d. h.: viele Indikatoren sind nötig).
- **Kommunizierbarkeit:** Die Indikatoren sollen so einfach und prägnant wie möglich sein, um die Kommunikation über die Nach-

haltigkeit der Gemeinde z. B. über die Presse zu erleichtern (d. h.: wenige, anschauliche Indikatoren sind nötig).

Zwei weitere Schwierigkeiten haben alle Versuche zur Erstellung von Nachhaltigkeitsindikatoren gemeinsam: Zum einen stellen sie eine „verkappte“ Diskussion über die Ziele der zukünftigen Kommunalentwicklung dar, zum anderen stolpern sie über die „wirtschaftliche Dimension“, eine direkte Folge der unreflektierten Zugrundelegung des „gleichseitigen Dreiecks“.

Wenn heute üblicherweise das Bruttosozialprodukt als Indikator für den materiellen Wohlstand einer Gesellschaft herangezogen wird, so liegen dem zwei Annahmen zugrunde: Erstens wird davon ausgegangen, dass materieller Wohlstand eines der erstrebten Ziele bei der Entwicklung von Gemeinwesen ist; zweitens wird geglaubt, dass das Bruttosozialprodukt eine verlässliche Aussage über den materiellen Wohlstand einer Gesellschaft liefert.

Nichts anderes gilt bei der Auswahl von Indikatoren für die Nachhaltigkeit von Gemeinwesen: Die Auswahl des Indikators „Stromverbrauch der privaten Haushalte in kWh pro Einwohner“ z. B. unterstellt, dass ein Nachhaltigkeitsziel die Reduzierung dieses Verbrauches ist, egal, wie der Strom produziert wurde; ein Nachhaltigkeitsindikator „Wahlbeteiligung bei Wahlen zum Kommunalparlament“ formuliert unterschwellig, dass eine nachhaltige Gesellschaft sich durch eine hohe Beteiligung an den Kommunalwahlen auszeichnet.⁴

Dies mag in Ordnung sein, solange sich diejenigen, die in einer Stadt oder Gemeinde Nachhaltigkeitsindikatoren auswählen, darüber im Klaren sind, dass sie damit eigentlich Ziele für die zukünftige Kommunalentwicklung formulieren.

Nahezu alle derzeit verfügbaren Indikatorensätze zur Messung der lokalen Nachhaltigkeit gliedern sich in die bereits oben erläuterten Bereiche „Umwelt“, „Wirtschaft“ und „Soziales“, manchmal ergänzt um

³ Das ist nach heutigem Kenntnisstand etwa ein Fünftel bis ein Zehntel dessen, was wir derzeit verbrauchen, oder, um es historisch auszudrücken, eine Rückführung auf den Pro-Kopf-Verbrauch etwa der 1960er Jahre.

⁴ Alle Indikatorenbeispiele entnommen aus: Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden Württemberg et al. [Hrsg.] (2000): Leitfaden „Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21“. Heidelberg.

einen weiteren Bereich wie etwa „Institutionelles/Beteiligung“. Das schafft Übersichtlichkeit und weist wichtigen gesellschaftlichen Akteursgruppen eigene Zielbereiche zu. Vor allem im Bereich „Wirtschaft“ überzeugt jedoch keiner der bestehenden Indikatorensätze; dazu einige Beispiele:

- Der Indikator „Anzahl der Unternehmen mit Öko-Audit“ bezieht sich nicht auf die Wirtschaftlichkeit, sondern auf die Umweltverträglichkeit der örtlichen Wirtschaft, ist also dem Bereich „natürliche Ressourcen“ zuzuordnen.
- „Arbeitslosenquote“ als Indikator bezieht sich auf den Wunsch der Menschen nach geregelter Erwerbsarbeit zur Sicherung der gewünschten Lebensqualität in Form von Einkommen, Status, Befriedigung etc., ist also dem Bereich „Lebensqualität“ zuzuordnen.
- Selbst der Indikator „kommunale Schulden je Einwohner in DM“ bezieht sich nicht auf den Tatbestand des „Schuldenmachens“ an sich (was aus ökonomischer Sicht bisweilen durchaus vernünftig ist), sondern auf die Forderung, nachfolgenden Generationen ausreichenden Gestaltungsspielraum zur Realisierung ihrer eigenen Vorstellungen von „Lebensqualität“ zu überlassen.

Der Grund für dieses Manko liegt in der unreflektierten Annahme, es gebe eigene Nachhaltigkeitsziele ausschließlich für den Bereich „Wirtschaft“. Menschliches Wirtschaften steht, wie bereits oben dargelegt, zwar durchaus im Zentrum der Aktivitäten in Richtung Nachhaltigkeit, ist aber niemals nur Selbstzweck: Es ist der Mechanismus, der es uns ermöglicht, all die Güter und Dienstleistungen zu schaffen oder zu beschaffen, die uns für die *Realisierung unserer Lebensqualitätswünsche* nötig erscheinen. Gelingt es uns, dies *mit radikal reduziertem Ressourcenverbrauch* zu tun, wirtschaften wir *nachhaltig*. Dass Wirt-

schaften dabei immer auch „wirtschaftlich“ sein muss, bedarf keiner eigenen Zielformulierung oder Indikatoren, da es dem Wirtschaften inhärent ist: Es findet sonst gar nicht statt.

Fazit: Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Entwicklung einer Gemeinde müssen das Erreichen der *Ziele* anzeigen, die die örtliche Bevölkerung sich für die Zukunft gesteckt hat, und zwar bezogen auf die erwünschte *Lebensqualität* zum einen und auf die Nutzung der *natürlichen Ressourcen* zum anderen.

Bei der Formulierung der Ziele können im Bereich der Ressourcennutzung sicherlich Experten hilfreich sein: Sie können Hinweise geben, welche Verbrauchsreduktion realistisch und notwendig ist. Im Bereich der gewünschten Lebensqualität hingegen müssen Werthaltungen aufeinander abgestimmt werden, und dies kann nur im Dialog zwischen verschiedenen Interessengruppen geschehen.

Projekte – Strohfeuer der Beliebigkeit?

Die starke Fixierung auf Projekte ist eine Besonderheit der Lokalen Agenda 21 in Deutschland. Das ist – schaut man sich die Geschichte von Planung und Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen an – nicht überaus überraschend: Die Stadtentwicklungspläne der 1970er Jahre verschwanden unbeachtet in den Regalen der Planungsämter, die Dorfentwicklungspläne der 1980er Jahre endeten mit neuen (irgendwie überall ähnlichen) Pflastersteinen rings um den Brunnen an der Hauptkreuzung. Gegenüber der Erarbeitung von umfassenden strategischen „Aktionsplänen“ – wie ursprünglich in der Agenda 21 angedacht, hat die Umsetzung von Projekten einige Vorteile:

- Die an der Planung Beteiligten können gleichzeitig auch an der Umsetzung beteiligt sein.
- Der Zeitrahmen ist kurz genug, um auch noch das Ergebnis des

Mitarbeiteten zu erleben und darauf Stolz zu sein.

- Die Impulswirkung in der Öffentlichkeit ist größer und damit die Wahrscheinlichkeit der Nachahmung.
- Projekte können „vom Besonderen zum Allgemeinen“ wirken, also genau umgekehrt wie Pläne: Fast alle in Verordnungen festgelegten und damit allgemein verbindlichen Umwelt- oder Sozialstandards verdanken ihre politische Mehrheitsfähigkeit dem Beweis, dass „es geht“. Dieser Beweis wurde in der Regel in Pilotprojekten erbracht.

Im Rahmen der Lokalen Agenda 21 jedoch ebenfalls zu beobachten ist eine gewisse Beliebigkeit dessen, was ein Projekt als „Agenda-Projekt“ kennzeichnet oder auch nicht: Alles kann, so der Anschein, zum Agenda-Projekt werden. Die Ursache liegt – auch hier wieder – in der unsinnigen Anwendung der drei Dimensionen „Umwelt“, „Wirtschaft“ und „Soziales“. So kommt es, dass mancherorts unterschieden wird, ob ein Projekt nun eher der „sozialen Nachhaltigkeit“ dient (z. B.: das neu gebaute Jugendhaus), der „wirtschaftlichen Nachhaltigkeit“ (z. B.: die Ausweisung eines neuen Gewerbegebietes), oder der „ökologischen Nachhaltigkeit“ (z. B.: die Ausweisung eines Naturschutzgebietes).

Diese Unterscheidung in verschiedene „Nachhaltigkeiten“ erweist der Nachhaltigkeitsdebatte jedoch einen Bärendienst. Gerade die integrierende Funktion des Begriffes „Nachhaltigkeit“ wird wieder aufgelöst in die alten, seit Jahrzehnten gegeneinander konkurrierenden Zielbereiche: Arbeitsplätze oder Umweltschutz? Projekte, die nur dem einen oder dem anderen dienen, gab es auch schon vor der Lokalen Agenda 21.

Die Nachhaltigkeit eines Projektes liegt indessen in der Integration, d. h. in der Gleichzeitigkeit der Zielerreichung in den bisher scheinbar konkurrierenden Bereichen, vor allem hierin besteht die Innovation der

Lokalen Agenda 21 gegenüber der früheren Ökologie-Bewegung. Mancher Projektgruppe im Rahmen eines lokalen Agenda-Prozesses mag dies zu kompliziert oder zu wenig praktikabel erscheinen, dabei sind die Anforderungen an ein Agenda-Projekt so umfangreich gar nicht:⁵

- **Sozialökologische Synergien:** Ein Agenda-Projekt muss eine Verbesserung der örtlichen Lebensqualität bewirken bei *gleichzeitiger* Reduzierung des örtlichen Verbrauches an natürlichen Ressourcen.
- **Zusammenarbeit:** Am Agenda-Projekt müssen all diejenigen beteiligt sein, ohne deren Beitrag oder Akzeptanz das Projekt scheitern könnte.
- **Räumlicher und zeitlicher Weitblick:** Die Verbesserungen vor Ort dürfen nicht auf Kosten von Verschlechterungen an anderen Orten oder in der Zukunft erreicht werden.

Fazit: Auch das oben genannte Beispiel vom Jugendhaus kann durchaus zum Agenda-Projekt werden, jedoch in einem von den Jugendlichen selbst zum Energiesparhaus ausgebauten leer stehenden Gebäude unter Beteiligung von Anwohnern, Handwerkern, Verwaltung etc.

Ausblick – Die erprobte Methode für eine nachhaltigere Politik nutzen!

Die Kommunen in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, danach gefragt, welche positiven Impulse von der Lokalen Agenda 21 in den vergangenen Jahren vor allem ausgegangen seien, nennen in erster Linie Verbesserun-

⁵ Nachfolgende Kriterien wurden von ICLEI im Rahmen des lokalen Agenda-Prozesses in Rheinfelden entwickelt und erprobt.

⁶ Ergebnisse einer von ICLEI und Difu gemeinsam im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführten Untersuchung „Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich“, Bonn/Berlin 1999.

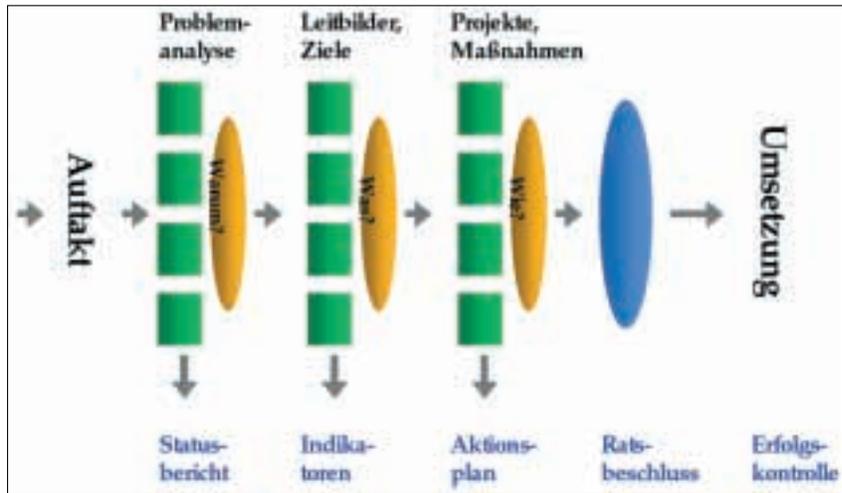


Fig. 2 Prototypischer Aufbau eines lokalen Agenda-Prozesses (ICLEI 2001)

gen im Verfahrens- und Kommunikationsbereich der kommunalen Politik und Verwaltung:

- Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen Akteuren,
- bürgerschaftliches Engagement, verbesserte Beteiligungskultur,
- verwaltungsintern: Neue Arbeitsabläufe, ämterübergreifende Projekte.⁶

Es lässt sich also sagen, dass mit der Lokalen Agenda 21 den Kommunen ein mittlerweile weit entwickeltes Instrumentarium zur Verfügung steht, das als Methode hohes Ansehen genießt und im Sinne einer Verbesserung der örtlichen Kommunikationskultur gerne aufgegriffen wird. Gerade im Zusammenwirken mit weiteren derzeit existierenden „Megatrends“, wie z.B. der Einführung neuer Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, der „neuen Örtlichkeit“ als Reaktion auf die wirtschaftliche und kulturelle Globalisierung oder der Projektorientierung in der Planung, kann die Lokale Agenda 21 zu einem bürgernahen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Kommunalmanagement beitragen.

Hingegen werden Verbesserungen in Richtung Nachhaltigkeit in den eigentlichen thematischen Politikbereichen wie Stadtplanung, Bauen, Verkehr, Bildung, Umwelt-

schutz, sozialer Frieden, Versorgung etc. der Lokalen Agenda 21 bisher nur marginal zugeschrieben.

Es wird in Zukunft jedoch darauf ankommen, mit der Methode „Lokale Agenda 21“ solche Themen zu bearbeiten, die von aktueller örtlicher Relevanz sind, und sie dafür zu benutzen, Problemlösungen nachhaltiger zu gestalten: bei der anstehenden Fortschreibung des Flächennutzungsplans, bei der Umgestaltung eines Stadtteilzentrums, anlässlich der Planungen für die Landesgartenschau oder die Ortsumfahrung oder bei der Integration von Neubürgern oder Zuwanderern.

Fazit: Reden ist Silber – Handeln ist Gold. Wenn die vergangenen zehn Jahre seit der Rio-Konferenz dazu gedient haben, mit der Lokalen Agenda 21 ein Instrument zu entwickeln, das den örtlichen Dialog über die Zukunft der Städte und Gemeinden ermöglicht hat, so wird der Erfolg der Lokalen Agenda 21 in den kommenden zehn Jahren entscheidend davon abhängen, ob es mit ihrer Hilfe gelingt, in nach und nach allen Bereichen der Politik Nachhaltigkeitskriterien einzuführen und nachhaltige Lösungen für die konkret anstehenden Probleme zu entwickeln.

STEFAN KUHN, ICLEI Freiburg