



Lokale Agenda 21-Prozesse/ Nachhaltigkeitsprozesse Grundlagen in Stichworten

Franz-Albert Heimer, Freiburger Nachhaltigkeitsrat/ Agenda-Ausschuss/
Agenda-Projektgruppe Beteiligungshaushalt

Email: heimerfa@aol.com

Stand: 22.05.2011

1	Warum gibt es lokale Agenda 21-Prozesse/ Nachhaltigkeitsprozesse?	2
2	Was ist ein lokaler Agenda 21-Prozeß/ Nachhaltigkeitsprozeß?.....	4
3	Was ist Strategische Steuerung?	7
4	Wie macht man einen guten Nachhaltigkeitsprozeß?.....	9
5	Vorteile eines lokalen Nachhaltigkeitsprozesses.....	10
6	Zur Umsetzung lokaler Nachhaltigkeitsprozesse	11
6.1	Umsetzung allgemein	11
6.2	Umsetzung in Freiburg	11

1 Warum gibt es lokale Agenda 21-Prozesse/ Nachhaltigkeitsprozesse?

→Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft/ Globalisierung

- die organisatorische Entwicklung (immer stärkere Arbeitsteiligkeit/
Spezialisierung)
- die technische Entwicklung (immer leistungsfähigere Technik)

... haben historisch einmalige Höchststände erreicht und beschleunigen sich weiter. Die Folgen (soweit sie für unser Thema von Bedeutung sind):

1. Problemdruck steigt: ökologisch, ökonomisch, sozial. Wir stehen vor erheblichen Herausforderungen, kommunal wie global.

2. Problemwahrnehmung ändert sich durch

a) den **Wertewandel:** von Werten der Pflichterfüllung, Disziplin, Unterordnung, Konkurrenz zu solchen der Selbstentfaltung, Selbstbestimmung, Demokratie, Solidarität

b) bessere **Bildung/ Selbstkontrolle:** die Fähigkeit nimmt zu, lange Ursache-Wirkungs-Ketten nachzuvollziehen (Langsicht)

3. Macht des Staates sinkt: die Politologie spricht deshalb schon seit Jahrzehnten vom „Vollzugsdefizit“ oder vom „Staatsversagen“.

a) die klassischen **Steuerungsmedien** leisten immer weniger:

- **Zwang** (Gebote/ Verbote)
- **Anreize** (finanziell/ infrastrukturell)

... zunehmend wird deshalb das dritte Steuerungsmedium wichtig:

- **Überzeugung:** Aushandlung, Erarbeitung gemeinsamer Ziele, gemeinsame Lernprozesse = diejenigen, die Maßnahmen umsetzen sollen, müssen von Anfang an an deren Konzeption beteiligt sein

b) **Ressortorientierung bremst aus:** die hochgradige Spezialisierung prägt auch den Staat, mit allen Vor- und Nachteilen. Unterschiedliche fachspezifische Ausbildungshintergründe und Sichtweisen einerseits, Ressortkonkurrenzen andererseits führen zu einem **Mangel an Koordination**, teils zum **Gegeneinander-Arbeiten von Ressorts**.

c) **Politikstil des „Durchwurstelns“:** von Politologen auch „muddling through“ oder diplomatisch „inkrementalistisch“ genannt: Schritt für Schritt vorgehen ohne klares, übergreifendes Ziel

(http://de.wikipedia.org/wiki/Muddling_Through). Wird den heutigen

Anforderungen immer weniger gerecht. Stand in den 1960er Jahren in Konkurrenz zur „Planungseuphorie“, als alles planbar, durchrechenbar erschien. Die heutige Alternative ist ein Mittelweg: flexible Planung durch kooperative, partizipative Zielsteuerung (Strategische Steuerung).

d) **Mangelndes Wissen**: angesichts der steigenden Komplexität der Gesellschaft und ihrer Problemlagen fehlt es in Verwaltung und Politik notwendigerweise an Wissen: über die Probleme, die Bedürfnisse und Prioritäten der BürgerInnen.

e) **Globalisierung beschränkt Handlungsspielraum**: die Globalisierung, die Integration zu einer Weltgesellschaft, ist derzeit noch geprägt von einer Einflusszunahme des Marktes gegenüber dem Staat – denn die ökonomische Globalisierung geschieht mit erheblich größerer Geschwindigkeit als die politische Globalisierung. Gleichzeitig reduziert die langsamere, aber durchaus stattfindende politische Globalisierung allmählich die Handlungsspielräume der unteren politischen Ebenen. Standort- und Steuerwettbewerb und die Folgen internationaler politischer Vereinbarungen beeinflussen die Haushalte der Nationalstaaten wie der Kommunen.

4. Markt richtet es nicht: Ein nicht ausreichend regulierter Markt ist offensichtlich keine Lösung, hier wird analog vom „Marktversagen“ gesprochen.

5. Einfluß der Zivilgesellschaft steigt:

a) **BürgerInnen in der Mitgestalterrolle (Bürgerengagement)**: Zunehmend sind Verwaltung und Politik zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf das Engagement der BürgerInnen angewiesen – und diese sind auch zunehmend dazu bereit, stellen allerdings mehr Bedingungen dafür als früher. Zunehmend in der Diskussion: der „**Welfare Mix**“ (Wohlfahrtspluralismus), die gemischte Schaffung von Wohlstand durch die **Zusammenarbeit von Staat/ Markt/ Zivilgesellschaft**. Dabei "tickt" jeder dieser drei Bereiche anders, hat seine Stärken und Schwächen. Deshalb wird zunehmend darüber gesprochen, wie eine effektive Kombination aussehen könnte.

b) **BürgerInnen in der Auftraggeberrolle (Bürgerbeteiligung)**: Umgekehrt fordern die BürgerInnen zunehmend ihre politische Beteiligung ein. Solange der Staat nicht ernsthaft auf diese Forderungen eingeht, steigt die **Politikverdrossenheit/ Parteienverdrossenheit**. Der langfristige, seit Jahrhunderten zu beobachtende Megatrend **Demokratisierungsprozeß** tritt derzeit in eine neue Phase. Dabei ist zu beobachten, dass die **repräsentative** Demokratie allmählich ergänzt wird durch Beteiligungsformen der **direkten** und der **kooperativen** Demokratie. Jede dieser drei Formen hat ihre Vor- und Nachteile, deshalb wird zunehmend über ihre intelligente Verknüpfung diskutiert.

2 Was ist ein lokaler Agenda 21-Prozeß/ Nachhaltigkeitsprozeß?

Dieses Konzept zur **Reform der Entscheidungsprozesse** entstand als Antwort auf die o.g. Probleme. Es ist ein Versuch, mehrere Teilantworten zu einem umfassenden Konzept zu bündeln; es knüpft an an die kooperativdemokratischen Experimente, an die Versuche einer Verwaltungsreform und an die umwelt-, sozial- und entwicklungspolitischen Anliegen der zivilgesellschaftlichen „neuen sozialen Bewegungen“.

Erstmals wurde es 1992 in einem Schlusssdokument der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro formuliert: der **Agenda 21** („Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert“) (s. dort v.a. Kap. 8, 28). In diesem Dokument wurden Maßnahmen für die internationale und nationale Ebene verabredet, und ebenso die Kommunen der 176 Unterzeichnerländer aufgefordert, auch auf ihrer Ebene solche Handlungsprogramme (eben eine lokale Agenda 21) zu erarbeiten.

In den folgenden Jahren wurde es auf einer Reihe von inzwischen sechs europäischen Konferenzen von Pionierkommunen detaillierter gefasst (besonders: **Charta von Aalborg 1994, Aalborg Commitments 2004**: <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69409/1/25709>).

Grundsätze

der Erstellung einer lokalen Agenda 21

Quellen: Agenda 21, Charta von Aalborg, Lissabonner Erklärung, Aalborg Commitments

http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml

<http://www.aalborgplus10.dk/>

Die Inhalte:

Nachhaltigkeit als

- langfristige
- globale
- ökologische Verträglichkeit
- ökonomische Leistungsfähigkeit
- soziale Gerechtigkeit

Die Methoden:

- Politik- und Verwaltungsreform
- Kommune hat die Verantwortung für den Agenda-Prozeß
- Strategische Steuerung (Zielsteuerung)
- Breite und echte Bürgerbeteiligung
- Konsensorientierung

Ein lokaler Agenda 21-Prozeß hat zum Ziel, eine Kommune zunehmend am Ziel der Nachhaltigkeit auszurichten. Dies soll durch eine dauerhafte, systematische und gleichberechtigte Zusammenarbeit der Akteure Staat/ Unternehmen/ Zivilgesellschaft erreicht werden.

Es können also inhaltliche und methodische Aspekte unterschieden werden.

Auf der **inhaltlichen** Seite muß der Begriff „Nachhaltigkeit“ genauer bestimmt werden. Die Agenda 21 versteht darunter:

- die gleichgewichtige Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Ziele;
- die Gültigkeit dieser Ziele auch für künftige Generationen, denen die gleichen Möglichkeiten zugestanden werden müssen wie den heute lebenden Menschen;
- die Gültigkeit dieser Ziele für Menschen in allen Ländern der Welt.

Auf der **methodischen** Seite stehen

- **Verwaltungs- und Politikreform:** es geht nicht um zusätzliche Aufgaben für Verwaltung und Politik, sondern um eine andere Art, die Aufgaben zu erledigen. Gemeint ist eine tiefgreifende Änderung von Ablauf und Struktur der Arbeit von Verwaltung und Politik. Ein radikales Beispiel ist die Stadt Ludwigsburg, die die komplette Gliederung der Verwaltung in Fachbereiche aus ihrer Agenda 21 (dort "Stadtentwicklungskonzept" bzw. „Masterplan“ genannt) ableitete. (http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1247346_11/index.html)
- **Organisatorische Verantwortung der Kommune:** die Kommune hat die Ressourcen für die regelmäßige Durchführung des Nachhaltigkeitsprozesses bereitzustellen. Ein Abwälzen der Aufgaben auf ehrenamtliche BürgerInnen führt zum Verkümmern oder Scheitern.
- **Strategische Steuerung (Zielsteuerung):** in diesem Verfahren werden regelmäßig und systematisch drei Leitfragen gemeinsam bearbeitet und beantwortet:
 - **Wo stehen wir?** = Bestandsaufnahme (Erfolgskontrolle) der Lage in der Kommune (Nachhaltigkeitsbericht)
 - **Wo wollen wir hin?** = Festlegung von Zielen in allgemeiner (z.B. Leitbild) und konkreter Form (messbar gemacht durch Indikatoren mit Zielwerten + Zielzeitpunkten)
 - **Wie kommen wir dorthin?** = Erarbeitung, Prüfung und Umsetzung von Maßnahmenprogrammen
- **Breite und echte Bürgerbeteiligung:**
 - **„echt“** meint eine tatsächliche und frühzeitige Beteiligung der Bürgerschaft an der Vorbereitung politischer Entscheidungen, in

allen Politikfeldern der Kommunalpolitik sowie nicht nur auf den „Spielwiesen“ mit vereinzelt Projekten, sondern im Kerngeschäft aller Ressorts. Gemeint ist insbesondere eine Beteiligung an allen o.g. Schritten der Strategischen Steuerung.

- „**breit**“ meint eine repräsentative Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen, nicht nur der ohnehin politisch aktiven Menschen aus bestimmten sozialen Milieus, sondern auch der beteiligungsfernen Milieus.
- **Konsensorientierung:** neben die Mehrheitsentscheidungen der konkurrenzdemokratischen Verfahren der repräsentativen Demokratie treten in diesem Verfahren der kooperativen Demokratie konsensdemokratische Entscheidungsverfahren. Die Verfahrensweisen in den Kommunalparlamenten, die die endgültige Entscheidung über die Ergebnisse des Nachhaltigkeitsprozesses treffen, müssen sich dadurch nicht notwendigerweise verändern.

3 Was ist Strategische Steuerung?

Drei Leitfragen systematisch und regelmäßig abarbeiten:

1. Wo stehen wir?

- **Bestandsaufnahme** vornehmen - der Lage in der Kommune in Bezug auf das Ziel der Nachhaltigkeit
= **Nachhaltigkeitsbericht**, mit Messergebnissen zu den Nachhaltigkeitsindikatoren

2. Wo wollen wir hin?

Ziele festlegen:

- **Leitbild**: kurz, anschaulich; ein Bild des gewünschten Zustandes (nicht zwingend notwendig)
- **Ziele**: ausformulierte Ziele, in Zielhierarchie (zu Gruppen zusammengefasst)
- **Messbare Ziele**: messbar gemacht durch
 - **Nachhaltigkeitsindikatoren**
= Dimension, in der gemessen werden soll
 - **Zielwerte und Zielzeitpunkte**
= welcher Wert soll wann erreicht sein?

3. Was wollen wir dafür tun?

- **Maßnahmen/ Projekte**

- entwerfen

- überprüfen = **Nachhaltigkeitsprüfung** (inwiefern dient die Maßnahme der Zielerreichung?)

- umsetzen

- **Erfolgskontrolle**

- der einzelnen Maßnahmen: **Projektbericht**

- der Summe der Aktivitäten: **Nachhaltigkeitsbericht**

=> hier schließt sich der Kreis und es geht in Schritt 1 über

=> dieser Kreislauf sollte in sinnvollen Zeitabständen wiederholt werden (z.B. alle 1-2 Doppelhaushalte), dabei in Balance bringen: Aussagekraft/ Aufwand

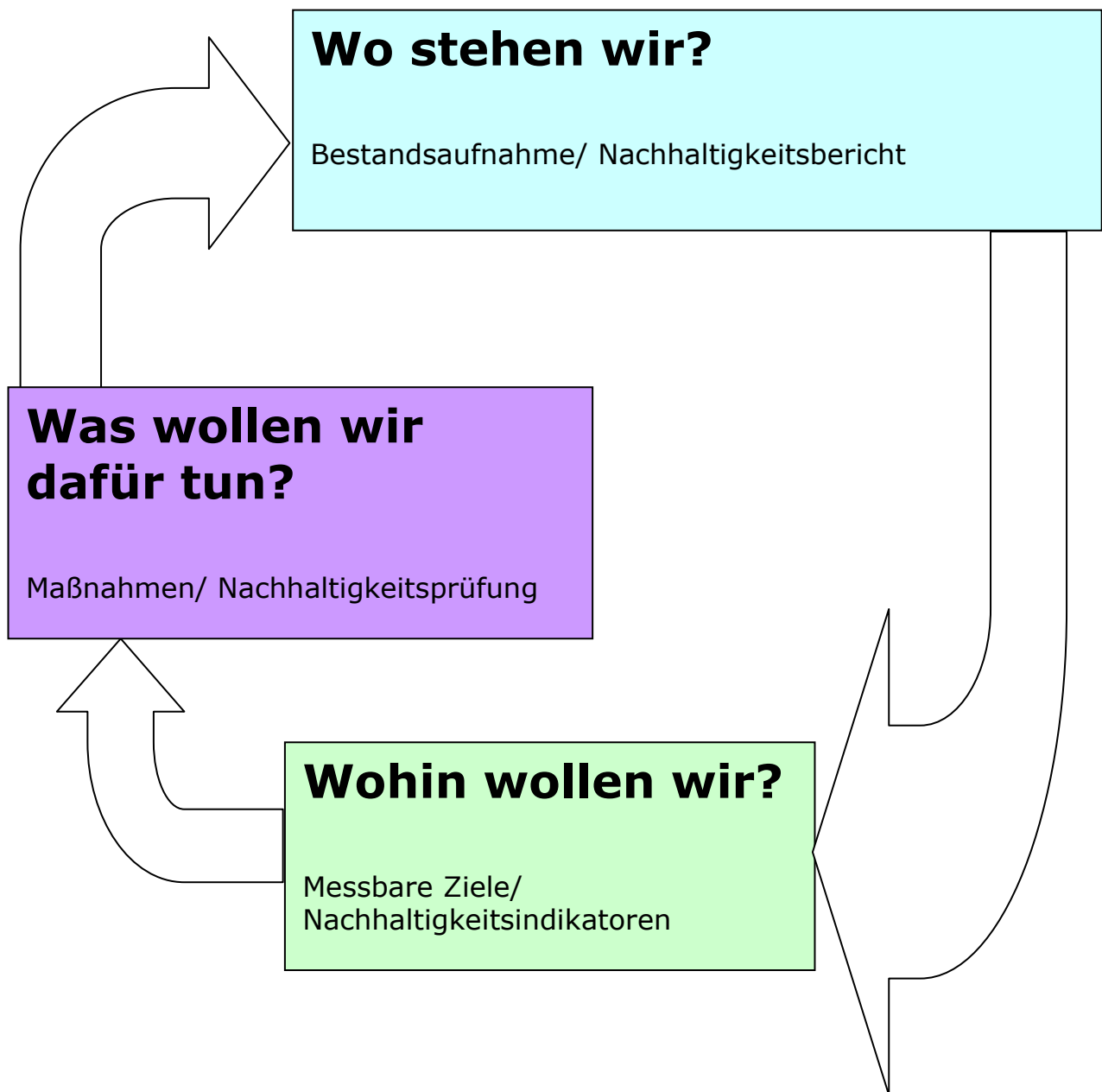
Der Sinn der Strategischen Steuerung (Zielsteuerung)

"Wenn Du ein Schiff bauen willst,

so trommle nicht Menschen zusammen, um Holz zu beschaffen, Werkzeuge vorzubereiten, Aufgaben zu vergeben und die Arbeit einzuteilen,

sondern lehre die Menschen die Sehnsucht nach dem weiten endlosen Meer."

Antoine de Saint-Exupéry



4 Wie macht man einen guten Nachhaltigkeitsprozeß?

Ein professionelles Partizipationsmanagement/ Prozessmanagement braucht für seinen Erfolg

1. die richtige **Haltung**: partizipativdemokratisches (statt elitedemokratisches) Selbstverständnis, Offenheit für Menschen, Zuhören können, ein Gespür für die „unterschätzte Weisheit der Vielen“, selbstbewusster Pragmatismus, systematische Arbeitsweise
2. das richtige **Handwerkszeug**: das ist unter anderem das folgende:

Klare Regeln

- Was macht wer wann?
- Was passiert mit dem Ergebnis?
- Welche Beteiligungschancen werden eröffnet, welche Grenzen bleiben?

Verbindlichkeit

- Änderungen des Ablaufs werden möglichst nicht während eines Prozessdurchlaufs vorgenommen
- Änderungen werden mit den Beteiligten vorher vereinbart

Transparenz

- Strukturen, Abläufe und Ergebnisse werden schriftlich fixiert und grafisch visualisiert
- Diese Dokumentation liegt in Printform und im Internet (eigene Website) vor
- Auf der Website wird der Ablauf grafisch bereits auf der Startseite visualisiert („Wo stehen wir heute?“)
- Öffentlichkeitsarbeit bezieht gezielt verschiedene Bevölkerungsgruppen ein

Effiziente Sitzungskultur

- Sitzungen werden professionell moderiert (themenspezifische Bearbeitungsformen, Leitfragen, Visualisierung werden vorbereitet)
- Sitzungsergebnisse werden aussagekräftig dokumentiert und zeitnah allen SitzungsteilnehmerInnen zugeleitet

5 Vorteile eines lokalen Nachhaltigkeitsprozesses

Bei professionell durchgeführten lokalen Nachhaltigkeitsprozessen sind die folgenden Vorteile zu erwarten, die zum großen Teil die bekannten Vorteile gut gemachter kooperativer Bürgerbeteiligung sind, ergänzt um die Wirkungen einer gut gemachten Strategischen Steuerung:

- mehr Wissen
- mehr Kreativität/ zusätzliche Perspektiven

= bessere Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung, bessere Problemlösungen

- mehr Akzeptanz der Entscheidungen, weniger Konflikte
- mehr Anerkennung für die Arbeit von Verwaltung und Gemeinderat
- mehr Personal für die Kommunalpolitik/ Gemeinderat

= Abbau von Politikverdrossenheit/ Parteienverdrossenheit

- mehr Einsicht der BürgerInnen in kommunalpolitische Abläufe
- mehr Beteiligungs-KnowHow der BürgerInnen (Empowerment)
- mehr Einfluß der BürgerInnen auf das eigene Lebensumfeld
- mehr gesamtstädtische Sichtweise bei BürgerInnen
- mehr Identifikation der BürgerInnen mit ihrem Gemeinwesen
- mehr Bürgerengagement bei der Umsetzung der Entscheidungen

= mehr Aktivitäten werden am gemeinsam definierten Ziel orientiert

= aus 100 nachhaltigen Projekten werden 100.000 nachhaltige Projekte

– wenn die zahllosen täglichen Entscheidungen in allen gesellschaftlichen Bereichen, in Privathaushalten, Unternehmen und Einrichtungen, sich freiwillig am gemeinsam erarbeiteten Ziel ausrichten.

6 Zur Umsetzung lokaler Nachhaltigkeitsprozesse

6.1 Umsetzung allgemein

Lokale Agenda 21-Prozesse/ Nachhaltigkeitsprozesse waren von Anfang an ein Projekt der Zivilgesellschaft in Kooperation mit aufgeschlossenen Akteuren in Politik und Verwaltung. 1992 gelang es, maßgeblich auf Initiative des internationalen Kommunalverbands ICLEI (<http://www.iclei.org/>), sie im Abschlussdokument der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung zu verankern.

Seit 1992 haben viele tausend Kommunen lokale Agenda 21-Prozesse/ Nachhaltigkeitsprozesse begonnen, teils unter anderem Namen. Ein Schwerpunkt liegt dabei in Europa, wo z.B. Großbritannien solche Prozesse den Kommunen verpflichtend vorschreibt. In Deutschland wurden diese Prozesse vor Ort häufig durch zivilgesellschaftliche Überzeugungsarbeit angestoßen.

Diese Experimente verliefen sehr unterschiedlich – oft scheuten Entscheidungsträger in Kommunen vor der Strategischen Steuerung zurück und reduzierten sie auf die Umsetzung einzelner Projekte; dann spricht man von "Projektitis" (so ein früherer Präsident des Umweltbundesamtes).

Gleichzeitig liefen in Deutschland ähnliche Experimente

- auf Bundesebene, mit dem Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/>
- auf Landesebene, z.B. mit der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg: <http://www2.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/29878/>

2012 findet, 20 Jahre nach dem Startschuß in Rio de Janeiro, in der Nachfolge eine UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung („Rio +20“) statt: <http://www.uncsd2012.org/rio20/>

6.2 Umsetzung in Freiburg

In Freiburg arbeitete seit 1993 ein Bündnis von umwelt- und entwicklungspolitischen Vereinen und Initiativen (z.B. terre des hommes und BUND) an diesem Thema.

1996 beschloss der Freiburger Gemeinderat, die "Charta von Aalborg" zu unterzeichnen, womit er sich zur Durchführung eines lokalen Agenda 21-Prozesses verpflichtete.

1997 wurden die ersten Gremien und 1998 das Agenda 21-Büro eingerichtet.

Seitdem erlebt der Freiburger Agenda 21-Prozeß eine wechselhafte Geschichte. Grob gesagt sind Phasen der Strategischen Steuerung, der Projektitis und der Wiederaufnahme der Strategischen Steuerung zu beobachten. Wechsel in der politischen Spitze und in der fachlichen Verantwortung wirken sich spürbar aus. Ebenso die schwierige Haushaltslage. Wichtige Einzelprojekte wurden aus dem Agenda-21-Prozeß heraus begonnen, die inzwischen schon auf langjährige Erfolge zurückblicken können, und spannende politische Beteiligungsverfahren auf den Weg gebracht, wie das zum Flächennutzungsplan 2020 und der Beteiligungshaushalt (bisher 2008 und 2011). Aber von einer flächendeckenden Orientierung an Nachhaltigkeit, dem eigentlichen Ziel des lokalen Nachhaltigkeitsprozesses, ist Freiburg noch weit entfernt.

2006 beschloss der Gemeinderat, die "Aalborg Commitments" zu unterzeichnen, die u.a. einen klaren Ablauf der Strategischen Steuerung und klare Fristen für deren Abarbeitung enthalten. In der Folge wurden auch Gremien des Agenda 21-Prozesses/ Nachhaltigkeitsprozesses neu gestaltet (u.a. Einrichtung des "Freiburger Nachhaltigkeitsrates" mit starker Vertretung von Gemeinderat, Verwaltung und Zivilgesellschaft).

Der Nachhaltigkeitsrat machte sich 2008 bis 2009 mit Schwung an die Arbeit. In befristeten Untergruppen und im Plenum wurden Ziele, Indikatoren, Zielwerten und Maßnahmen formuliert. Es wurde einiges erreicht, aber von Anfang an litt die Arbeit unter mangelnden Kapazitäten im Prozessmanagement: z.B. gab es keine professionelle Moderation der Sitzungen, so gut wie keine Öffentlichkeitsarbeit sowie mangelnde methodische Klarheit und Anleitung bezüglich der Strategischen Steuerung.

2009 wurden die ersten Ergebnisse dem Gemeinderat vorgelegt: die Ziele (noch ohne Indikatoren, die sie erst messbar machen). Mit deren Verabschiedung bekräftigte der Gemeinderat ein weiteres Mal das Vorgehen mittels Strategischer Steuerung.

2009 und 2010 ist wenig passiert, der Nachhaltigkeitsprozeß litt unter weiter schrumpfenden Personalkapazitäten im Prozessmanagement, unter OB-Wahlen und Gemeinderatswahlen. Mehrere Sitzungen des Nachhaltigkeitsrates wurden abgesagt.

Zum 1.1. 2011 wurde im OB-Dezernat eine neue Stabsstelle Nachhaltigkeitsmanagement eingerichtet, organisatorisch vom Agenda 21-Büro getrennt, die einen Großteil dessen Aufgaben übernahm. Sie soll die Umsetzung des Arbeitsprogramms in den Gremien betreuen und den Nachhaltigkeitsprozeß in der Stadtverwaltung verankern.