

## **Vorwort**

Seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro im Sommer 1992 ist der Begriff „Sustainable Development“, der im Deutschen mit „Nachhaltige“ oder „dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung“ übersetzt worden ist, weltweit zu einem umweltpolitischen Leitbegriff geworden.

So hoch einerseits die (umwelt)politischen Erwartungen sind, die mit diesem Leitbild einhergehen, so unpräzise und unkonkret bleiben bislang die politischen Programme zu seiner Verwirklichung. Der Verfasser hat sich mit der vorgelegten Arbeit das Ziel gesetzt, zunächst das Konzept „nachhaltige Entwicklung“ schrittweise zu konkretisieren und schließlich konkrete Vorschläge für eine Umsetzung des Leitbildes auf der lokalen Ebene zu entwickeln. Diese Ebene hatte schon in Rio in Gestalt der Lokalen Agenda 21 eine besondere Rolle gespielt, und sie bietet sowohl national wie international die ersten praktischen Beispiele für eine politische Praxis der Nachhaltigkeit. Das lokale Anwendungsfeld stellt daher auch für eine wissenschaftliche Untersuchung den sinnvollsten Ansatzpunkt dar. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß der Verfasser sowohl mit der Zielsetzung seiner Arbeit als auch mit der Auswertung der ersten Umsetzungsbeispiele für lokale Nachhaltigkeit wissenschaftliches Neuland betritt, was für eine Diplomarbeit eher ungewöhnlich ist.

Der Verfasser hat sich einen besonders hohen wissenschaftlichen Anspruch gestellt. Er hat das neue Thema „lokale Nachhaltigkeit“ in einer sehr eigenständigen Weise aufgearbeitet, indem er es in die aktuelle Diskussion der Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung eingebunden und unter Bezugnahme darauf die Umsetzungschancen einer Politik der lokalen Nachhaltigkeit herausgearbeitet hat. Er ist bei der Analyse dieser Chancen nicht stehengeblieben, sondern hat daraus die Idee des „Zentrums für lokale Nachhaltigkeit“ entwickelt und mit diesem Vorschlag einer strukturellen Innovation einen ersten Schritt in Richtung wissenschaftlicher Politikberatung vollzogen. Insgesamt ist die Arbeit sowohl für Leser ohne Vorkenntnisse als auch für Kenner des Nachhaltigkeitsdiskurses von Interesse. Es ist zu hoffen, daß seine Vorschläge in der kommunalen Praxis aufgegriffen werden.

Prof. Dr. H. Zilleßen

## **Vorwort des Autors**

Das Vorhaben der vorliegenden Arbeit war umfassend. Schrittweise sollte der Gegenstand "Nachhaltige Entwicklung" konkretisiert werden, um schließlich eine Antwort auf eine entscheidende Frage zu finden: Wie kann schon existierenden Ideen für eine nachhaltige Entwicklung zur Umsetzung verholfen werden? Um wenigstens Ansatzpunkte für Antworten auf diese Frage zu finden, werden in der Arbeit zahlreiche Aspekte behandelt. Ziel war es, dem umfassenden Charakter der lokalen Nachhaltigkeit gerecht zu werden und gleichzeitig zentrale Aspekte herauszugreifen und zu beleuchten. Das wichtigste Ergebnis dieser Abhandlung ist die Feststellung, daß Nachhaltigkeit in den Kommunen einen festen Platz in Form einer Institution braucht. Bei der Gedankenführung kommt besonders die Kommunalverwaltung in den Blick. Sie befindet sich im Modernisierungsprozeß und spielt eine besondere Rolle. Es entstand die Einsicht, daß die Einrichtung einer Schaltstelle für lokale Nachhaltigkeit der erste Schritt zur nachhaltigen Entwicklung in Kommunen sein muß. Mit der Ausarbeitung dieses ersten Schrittes gegen Ende der Arbeit hoffe ich, einen Beitrag für die Nachhaltigkeitsdiskussion in Kommunen geleistet zu haben.

Für die wertvolle Unterstützung möchte ich mich bedanken bei Prof. Dr. Horst Zilleßen, Prof. Dr. Klaus Lenk und Markus Troja (Institut für Öffentliche Planung), Christiane Beuermann (Wuppertal-Institut) sowie bei zahlreichen anderen ratgebenden Menschen aus Praxis und privatem Umfeld, hier besonders Eva Güse.

## A Einführung

Eine zentrale Frage der Menschheit ist, wie die Existenz der zukünftigen und gegenwärtigen Generationen gewahrt werden kann. Ein durch steigende Ressourcenknappheit bestimmter Konflikt von »arm und reich«, »Besitz und Nicht-Besitz« innerhalb und zwischen den Nationen zeichnet sich ab.<sup>1</sup> Zudem stehen die Menschen zahlreichen ökologischen Bedrohungen gegenüber. Als eine dauerhaft tragfähige Lebensweise wird seit einigen Jahren verstärkt das Leitbild einer nachhaltig handelnden Gesellschaft diskutiert. In der wissenschaftlichen Diskussion kristallisieren sich die vielfältigsten Ansätze heraus. Doch bei jedem von ihnen stellt sich immer wieder die gleiche Frage: Inwiefern lassen sich Strategien, die den Nachhaltigkeits-Gedanken berücksichtigen, für die Gesellschaft akzeptabel umsetzen? An diesem Punkt zeichnet sich eine äußerst differenzierte Konfliktstruktur ab. Die Heterogenität der Interessenvertretungen steht im krassen Gegensatz zu den klaren Fronten von Arbeit und Kapital, wie sie lange Zeit die gesellschaftliche Diskussion bestimmt haben. Dieser Heterogenität wird die rituelle Polarisierung der Politik nicht gerecht. Hat zwischen Arbeit und Kapital eher eine Versöhnung stattgefunden, geht es in heutiger Zeit um den Frieden zwischen Ökonomie und Ökologie. Im Augenblick kann nur darüber spekuliert werden, inwieweit diese Konflikte eine »Sustainable Society« (also eine nachhaltig existierende Gesellschaft) möglich oder unmöglich machen.

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro im Sommer 1992. Seit dieser Konferenz fand der Begriff Sustainable Development seine weltweite Verbreitung. Die Arbeit zeigt, daß mit diesem Begriff aus einer *internationalen Diskussion* inzwischen konkrete Vorstellungen über zukünftige Lebensweisen verbunden werden. Von einer Aufbruchsstimmung wie in Rio kann heute

---

1 siehe u.a. "Berichte über die menschliche Entwicklung" des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Postel, Sandra: Gestaltung einer nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt a.M. 1996, S. 71-103; Gardner, Gary: Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Ressourcen, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt a.M. 1996, S. 104-132.

aber keine Rede mehr sein. Es ist Ernüchterung eingetreten, weil viele Vorschläge nicht erfüllt wurden.

Auf der *kommunalen Handlungsebene* sind interessante Entwicklungen zu beobachten. Hier wurde durch den Geist von Rio mehr in Bewegung gesetzt, als zu erwarten gewesen wäre. Zunehmend mehr Kommunen treten in einen Konsultationsprozeß mit ihren BürgerInnen. Beraten wird über die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft. In der Arbeit wird davon ausgegangen, daß die Chancen für Nachhaltigkeitsstrategien in den Kommunen am größten sind. Sie stehen daher im Mittelpunkt der Ausführungen. Insgesamt beschreibt die Arbeit die Entwicklung des Begriffs Sustainable Development vom Abstrakten zum Konkreten, die Entwicklung eines international diskutierten Paradigmas für die Zukunft unserer Erde zum nationalen Leitbild, zur konkreten Zielvorstellung und schließlich zur Richtlinie lokaler Umsetzungsstrategien.

*Aufbau der Arbeit:* Um sich dem Thema »Sustainable Development« zu nähern, wird *im ersten Teil* dieser Arbeit das Nachhaltigkeitskonzept aus unterschiedlichen Blickwinkeln dargestellt. Dabei soll der Nachhaltigkeitsdiskurs nachvollziehbar strukturiert werden. In diesem Zusammenhang muß die Frage beantwortet werden, was an jener Konzeption neu ist. In den Grundzügen werden deshalb die wichtigsten Ausprägungen einer nachhaltigen Gesellschaft dargestellt. Es liegt jedoch keine von allen Seiten gleichermaßen anerkannte Theorie der nachhaltigen Entwicklung vor. Die Erläuterung verschiedener Theorien liegt daher nahe. Unter anderem wird im folgenden die Drei-Säulen-Theorie diskutiert, bestehend aus den »Säulen« Ökonomie, Ökologie und Sozialverträglichkeit. Ferner wird die Suffizienz-, Effizienz- und Konsistenzstrategie vorgestellt. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird die soziale und ökonomische Dimension des Konzepts zwar nicht außer Acht gelassen, die Betonung liegt insgesamt jedoch auf dem ökologischen Aspekt. Schließlich wird die abnehmende Tragkapazität des Ökosystems eine Zunahme gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme verursachen. Die Hervorhebung umweltpolitischer Themen soll allerdings nicht als eindimensionale Prägung der Arbeit verstanden werden.

Unter der Fragestellung, welche Bedeutung das Nachhaltigkeitskonzept für die einzelnen Nationen hat, werden *im zweiten Teil* kurz zwei nationale Nachhaltigkeitskonzepte vorgestellt. In den Studien "Sustainable Netherlands" und "Zukunftsfähiges Deutschland" wird eine konkrete Rahmensetzung entwickelt, die sich an den Nachhaltigkeitskriterien aus der internatio-

nalen Diskussion orientiert. Aus der Beschreibung der Studien ergeben sich schon interessante Hinweise für die im nächsten Teil behandelten Kommunen. Schließlich zeigen die Studien, durch welche konkreten Schritte der Weg zu einer zukunftsfähigen Entwicklung eingeschlagen werden kann. Die Überlegungen zum Nachhaltigkeitskonzept in der internationalen Diskussion aus dem ersten Teil und zu nationalen Konzepten aus dem zweiten Teil münden schließlich in den Hauptteil dieser Arbeit, in dem das Thema "Lokale Nachhaltigkeit." behandelt wird.

In diesem *dritten Teil* wird die Bedeutung der Kommunen im Nachhaltigkeitsprozeß erörtert. Durch zahlreiche Hinweise wird die besondere Rolle der Kommunen im Nachhaltigkeitsprozeß hervorgehoben - sie bilden die wesentlichen Handlungseinheiten. In der darauf folgenden Analyse des kommunalen Handlungsrahmens stehen die Fragen im Mittelpunkt, welche Rolle die einzelnen kommunalen Akteure (Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit, Kirchen, Wirtschaft usw.) im Nachhaltigkeitsprozeß spielen, ob die Kommunen überhaupt Aufgaben übernehmen können, die sich aus dem Konzept "Nachhaltige Entwicklung" ergeben, welche Aufgaben sie schon heute wahrnehmen und inwiefern sie durch höhere Ebenen (Landes-, Bundesregierung und Europäische Union) beeinflußt werden (oder anderes gesagt in ihrer Selbstverwaltung eingeschränkt werden) und welche Hürden zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele überwunden werden müssen.

Nach dem Analyseteil werden wichtige Aspekte für lokale Nachhaltigkeit behandelt. Dabei wird erörtert, inwiefern nachhaltige Entwicklung eine stärkere Einbeziehung der BürgerInnen in kommunale Entscheidungsprozesse und inwiefern bildungspolitische Initiativen notwendig sein könnten.

Als Antwort auf die Frage, ob es einer besonderen Einrichtung für die Initiierung, Begleitung und Koordinierung des Nachhaltigkeitsprozesses bedarf, wird das "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" vorgestellt. Die Idee zur Einrichtung einer Institution für die Vernetzung der Nachhaltigkeitsaktivitäten und für zahlreiche andere Aufgaben entstand im Laufe dieser Arbeit (genauer gesagt bei der Analyse des kommunalen Handlungsrahmens). Im nachhinein erscheint der institutionelle Ansatz so bedeutsam, daß es sinnvoll gewesen wäre, die gesamte Arbeit darauf auszurichten. So wurde weder der Analyseteil noch die Vorstellung des Zentrums stärker ausgeweitet.

In dem Kapitel "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" wird zunächst die Feststellung gemacht, daß die Kommunalverwaltungen, insbesondere die Umweltverwaltungen, ohne strukturelle Veränderungen keine angemessene

Rolle im Nachhaltigkeitsprozeß einnehmen können. Nach diese Feststellung werden weitere Argumente gesammelt, welche die Notwendigkeit des Zentrums belegen. Darauf wird das Zentrum konkret behandelt, indem die Aufgaben und Funktionen des Zentrums vorgestellt werden. Sie lösen sich vom bisherigen technik-orientierten, medialen, einzelfallbezogenen und auf kurzfristigen Erfolg ausgerichteten Umweltschutz. Abschließend werden die möglichen Probleme bei der Einordnung des Zentrums in die kommunale Struktur besprochen.

Hinterfragt wird dieser Ansatz *im vierten Teil*. Dabei stellt sich heraus, daß die Ausführungen zum Zentrum im Grundsatz richtig liegen. Die Aussagen im Einzelnen werden teilweise zurückgenommen, bestätigt oder auch ergänzt.

Grundlage dieser Arbeit ist zum überwiegende Teil die Auswertung von Literatur. Mit eingeflossen sind Erfahrungen aus Praktika und Gesprächen mit Menschen aus Wissenschaft und Praxis. Darüber hinaus sind in die Arbeit - im Bemühen um eine interdisziplinäre Vorgehensweise - Erkenntnisse aus verschiedenen Fachdisziplinen wie Ökonomie, Politikwissenschaft, Soziologie, Umweltpädagogik und Recht eingearbeitet worden. Zur Bewertung des Konzepts "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" wurden Tiefeninterviews geführt sowie Informationsmaterialien und Fragebögen ausgewertet. Die Ausführungen fußen nicht auf einem theoretischen Ansatz. Die Betrachtungsweise dieser Arbeit ist hauptsächlich durch die Auseinandersetzung mit der Gegenwart und Praxisnähe geprägt.

## **B**      *Nachhaltige Entwicklung als weltumspannendes Leitbild*

Die folgenden Abschnitte sind eine Einführung in das Thema »Sustainable Development«. Nach einer Definition des Begriffs wird knapp seine Entstehungsgeschichte umrissen. Die verschiedenen Dimensionen von »Sustainable Development« werden im Anschluß daran erörtert.

### **B1**      **Sustainable Development - Worthülse, Vision oder Programm?**

Seit einigen Jahren bestimmt ein global kursierender diffuser Begriff den ökologischen Diskurs: »Sustainability«. Ein wirklich adäquates deutsches Wort für »sustainable« hat bisher noch niemand finden können. Die Übersetzungsmöglichkeiten reichen von »dauerhaft« über »tragfähig« (»dauerhaft tragfähig«) und »zukunftsfähig« bis hin zu »nachhaltig«<sup>2</sup> DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN hat sich unter zusätzlicher inhaltlicher Akzentuierung des Umweltaspekts für die Umschreibung »dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung« entschieden. Der Sachverständigenrat läßt dem Begriff ausgehend von der Erweiterung der zeitlichen Perspektive („dauerhaft“) im Rahmen eines dynamischen Konzepts („Entwicklung“) den ökologischen Bedingungen eine vorrangige Bedeutung zukommen („umweltgerecht“).<sup>3</sup> Im Deutschen hat sich als Übersetzung unter mehreren unbefriedigenden Varianten die Version »nachhaltig« weitgehend durchgesetzt. Wörtlich bedeutet »sustainable« „fast für immer“ (sustain = aufrechterhalten, ability = die Fähigkeit dazu). So übersetzt könnte dem Ausdruck im Kontext von nachhaltiger Entwicklung die Bedeutung von »haltbar« zukommen. Mit anderen Worten: der Entwicklungsprozeß muß in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht haltbar sein. Der Begriff »Entwicklung« verweist auf wirtschaftliche und soziale Aspekte, »Nachhaltigkeit« auf die ökologi-

---

2 BUND/Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Basel u.a. 1996 (Endbericht vom 29. September 1995), Kapitel 2.1., S. 12; Vgl. auch Kapitel "Zukunftsfähiges Deutschland".

3 Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1994, Wiesbaden 1994, S. 46.

schen. Folgerichtig umfaßt nachhaltige Entwicklung eine Synthese dieser Bereiche.

Ihre Wurzeln hat die deutsche Übersetzung von »nachhaltig« in der Forstwirtschaft des vorigen Jahrhunderts. Die Erhaltung des Grund-Waldbestandes wurde durch Wiederaufforstung gewährleistet; dieses Vorgehen bezeichnete man als nachhaltig. Teile der Umweltbewegung benutzten den Begriff in den sechziger und siebziger Jahren im Zusammenhang mit der Energiefrage; gegen die gebräuchlichen Energieträger setzte man die nachhaltige (erneuerbare) Energie, gewonnen aus Sonne, Wind, Wasser und Biomasse. In der internationalen Diskussion wurden weitergehende Überlegungen in Hinblick auf Inhalte und Ziele angestellt.

Als weltumspannendes Konzept wurde die nachhaltige Entwicklung erstmals durch MAURICE STRONG ein Jahr nach der Umwelt-Konferenz der Vereinten Nationen in Stockholm 1972 geprägt.<sup>4</sup> Er stellte damals den „Eco-development“-Ansatz vor, mit dem ein Konzept gemeint war, das einen alternativen, auf Umwelt- und Sozialverträglichkeit zielenden Entwicklungspfad zu definieren suchte. Der Ansatz greift auf das Prinzip der Wohlfahrtsökonomie zurück, nach dem die Wohlfahrt gesteigert wird, wenn es einem oder mehreren Individuen besser geht, ohne daß es einem anderen Individuum schlechter geht und ohne daß sich der menschengemachte Kapitalstock verringert.<sup>5</sup> Das Eco-Development-Konzept, dessen Ziel es ist, den Abbau des Kapitalstocks der Natur auf ein Minimum zu reduzieren, hat Parallelen zum Begriff der dauerhaften Entwicklung. Essentielle Elemente der »Sustainability« sind also schon seit über zwanzig Jahren in der internationalen Diskussion.

Zusehends stärker wahrgenommen wurde der Begriff erst seit der Veröffentlichung des Brundtland-Berichtes *Our Common Future* (1987). Das mag unter anderem daran liegen, daß hier neben der sozial-ökologischen Interpretation auch eine ökonomische versucht wurde. Ferner tritt der Bericht

---

4 Enquete-Kommission "Schutzes des Menschen und der Umwelt" des deutschen Bundestages (Hrsg.): Verantwortung für die Zukunft. Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn 1993, S. 27.

5 Nach dem Nationalökonom Vilfredo Pareto wird dieses Prinzip "Pareto-Kriterium" genannt. Das "Pareto-Optimum" ist erreicht, wenn die Wohlfahrt oder der Nutzen eines einzelnen nur noch auf Kosten eines anderen erhöht werden kann. Siehe auch Scharpf, Fritz W.: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl., Reinhard: Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt a.M. u.a. 1992, S. 11-27.

nicht gegen die bestehende Wachstums-Ideologie der Wirtschaft an. Nun kann einerseits die rasche Verbreitung als durchaus positiv verzeichnet werden, andererseits eröffneten sich vielfältige Interpretationsmöglichkeiten für unterschiedlichste Akteure: sowohl in Kreisen von Politikern, Ökonomen und anderen Wissenschaftlern, als auch bei sozialen Bewegungen. „Hierdurch wurde er zu einem Container-Begriff, der einmal auf das »green business« verweist, das Erobern von neuen Märkten, zugleich aber auf die »deep ecology«, auf ein metaphysischen Einheitserlebnis von Mensch und Natur.“<sup>6</sup> Der Streit geht um das »Wie« und nicht um »Ob«. Alle sind dafür: „Regierung und Opposition, Industrie und Gewerkschaften, Kirchen, Umweltschützer und Hausfrauen“<sup>7</sup> – für eine zukunftsfähige Entwicklung. Aber meinen alle das Gleiche? Hierin liegt die *Stärke*, aber auch die *Schwäche* des Begriffs »sustainable development«. Die globale sowie lokale Verfolgung des gleichen Ziels kann sich nur als Vorteil erweisen, ebenso die an differenzierten Gegebenheiten spezifizierte freie Wahl des Weges. Zum Nachteil entwickelt sich die derzeit steigende Verwirrung innerhalb einer komplexen Debatte. Es scheint noch nicht ganz klar zu sein, was nachhaltig ist und was nicht. Die Debatte birgt die Gefahr, daß eine Zukunftsvision zur Luftblase wird, die jederzeit platzen kann.

Es gibt also Schwierigkeiten bei der Definition und Abgrenzung der essentiellen Inhalte des 'Sustainable Development'. Wenn auch die Brundtland-Definition<sup>8</sup> weitestgehend auf Zustimmung stößt, fallen die Interpretationen durch verschiedenste Kombinationen normativer Orientierungen und politischer Überzeugungen höchst unterschiedlich aus. Die Ansätze zur Operationalisierung bewegen sich in einem breiten Spektrum von radikalen und irreversiblen »entweder-oder«-Maßnahmen bis hin zu gemäßigten »sowohl-als-auch«-Ideen mit hoher Flexibilität.<sup>9</sup>

---

6 Arts, Bas: Nachhaltige Entwicklung - Eine begriffliche Abgrenzung, in: Peripherie, Nr. 54 (1994), S. 6.

7 Steger, Ulrich: Konsens ohne Wert, in: DIE ZEIT, Nr.37/95, S26.

8 „Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die den Bedürfnissen heutiger Generationen Rechnung trägt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen, ihren eigenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, zu behindern.“ World Commission on Environment and Development (WECD): Our Common Future. Oxford 1987.

9 Japp, Klaus P.: Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg.21, Heft 1, Februar 1992, S. 42.

Deshalb müssen drei zentrale Elemente festgehalten werden, welche den Nachhaltigkeitsansatz in verschiedenen Konzeptionen ausmachen.<sup>10</sup> *Erstens* begreifen sich die Völker der Erde als solidarische Weltgemeinschaft, in der jedem/jeder die gleiche Menge an Ressourcen bzw. ein bestimmter Umweltraum zugestanden wird. Aus diesem sogenannten »Umweltraumkonzept«<sup>11</sup> leitet die Wuppertalstudie *zweitens* eine Maxime zur Absenkung der Energie und Stoffumsätze nach vier Regeln ab.<sup>12</sup>

Die *Abbaurrate* erneuerbarer Ressourcen soll nicht größer sein als ihre Regenerationsrate.

Die *Nutzung* nichterneuerbarer Ressourcen soll minimiert werden. Ihre Nutzung soll nur in dem Maße geschehen, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen geschaffen wird.

Die *Freisetzung* von Stoffen soll nicht größer sein als die Aufnahmefähigkeit der Umwelt.

Das *Zeitmaß* der menschlichen Eingriffe muß in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen. Das heißt beispielsweise, daß die Regenerationsfähigkeit von erneuerbaren Stoffen oder Ökosystemen berücksichtigt werden soll.

Und *drittens* besteht, angepaßt an die spezifischen Verhältnisse der Regionen, eine dementsprechende Vielzahl an Entscheidungsmöglichkeiten zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsprinzipien.

Nachdem nun in groben Zügen gezeigt worden ist, woher der Begriff stammt, wie er sich entwickelte und welche zentralen Elemente ihn prägen, werden in den folgenden Abschnitten theoretische und inhaltliche Überlegungen zum Sustainability-Konzept angestellt. Zunächst werden drei Aspekte der Nachhaltigkeit behandelt. Im Anschluß darauf wird das »Drei-Säulen-Modell« vorgestellt. Auf diese Weise werden in einem ersten Schritt die Dimensionen einer lokalen Nachhaltigkeit umrissen.

---

10 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Friends of the Earth Netherlands (Milieu-defensie) (Hrsg.): Action Plan Sustainable Netherlands. Amsterdam 1993 (Niederländische Originalfassung 1992).

11 Vgl. Kapitel "Sustainable Netherlands - Das Umweltraumkonzept"

12 Vgl. BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 2.2, S. 17; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des deutschen Bundestages (Hrsg.): Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn 1994, S. 42 ff.

## **B 2 Suffizienz, Effizienz und Konsistenz - Drei Aspekte der Nachhaltigkeit**

Im Rahmen der zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung diskutierten Strategien lassen sich HUBER zufolge unter den gegebenen Definitionen, Charakterisierungen und Handlungsempfehlungen drei herauskristallisieren. Diese werden im folgenden vorgestellt. Es handelt sich um die Suffizienz- (mehr Genügsamkeit), Effizienz- (optimale Ressourcennutzung) und Konsistenzstrategie (Berücksichtigung der Stoffkreisläufe und Materialien). Jede Strategie kann in unterschiedlicher Weise auf eine dauerhafte Entwicklung hinwirken.

### **B 2.1 Suffizienz**

Die Idee der Suffizienzstrategie ist die Sicherung menschlicher Grundbedürfnisse nach Kriterien der Selbstbegrenzung und Genügsamkeit. Mit dieser Begrifflichkeit wird die Thematik „Wieviel ist genug?“ oder „Wieviel ist zuviel?“ erfaßt – eine durch die Studie „Grenzen des Wachstums“ von DENNIS MEADOWS in den siebziger Jahren angestoßene weltweite Diskussion und auch heute nicht erschöpfend und objektiv zu beantwortende Frage. Suffizienz wäre also eine Lebensphilosophie, die jedem Menschen gerade soviel Ressourcen zugesteht, wie für ihn lebensnotwendig ist. Gerade dieses Maß muß jedoch noch näher gefaßt werden. Festgestellt werden kann auch, daß sich die Verhaltens- und Lebensweise eines wenn auch geringen, aber ausschlaggebenden Teils der Menschheit auf Dauer nicht fortsetzen läßt, zumal auch die Menschen auf anderen Teilen des Erdballs zur Übernahme jener Verhaltensweisen tendieren. Egal wie, „ob freiwillig oder gezwungen, Suffizienz herstellen, heißt Verzicht üben“.<sup>13</sup>

Die von MEYER-ABICH erläuterte Frage, ob etwa ein Auskommen ohne Automobil tatsächlich ein Verzicht ist<sup>14</sup> – schließlich kann die als Verzichtleistung und Opfer für die Natur propagierte Abkehr vom Auto als Befreiung oder

---

13 Huber, Joseph: Nachhaltige Entwicklung durch Suffizienz, Effizienz und Konsistenz, in: Der Hallesche Graureiher 94-6, S. 12-16.

14 Diesen Punkt diskutierte MEYER-ABICH in einem Vortrag an der Carl von Ossietzky Universität.

neugewonnene Chance für Befreiung erlebbar sein<sup>15</sup> – stößt einen philosophischen Diskurs an. Dieser Diskurs wird hier nicht eingehender thematisiert.<sup>16</sup>

Die Suffizienz-Strategie stößt mit denjenigen aus der ökonomischen Diskussion zusammen. Die Notwendigkeit des Wirtschaftswachstums wird als nahezu existentiell begriffen (wobei zwischen quantitativen und qualitativen Ausprägungen unterschieden werden kann<sup>17</sup>). In der Folge wird regelmäßig auf die sozialen Probleme eines »Nullwachstums« hingewiesen<sup>18</sup>, und es erhebt sich der Vorwurf, Naturfreunde würden zu Menschenfeinden, wenn sie vor lauter Umweltverträglichkeit die Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit vergäßen. Nach HUBER ist die hier andiskutierte Strategie unrealistisch, unerwünscht und unwirksam. Dem »Suffizienz-Verlangen« bleibe lediglich „die unbestreitbare Wahrheit, daß es Unersättlichkeit in Wirklichkeit nicht gibt und daß sich noch jedes wirkliche System in Raum und Zeit begrenzt“. Das Streben einer wachsenden Zahl von Menschen nach größtmöglichem materiellem Nutzen ist nach HUBER unausweichlich. Gleichwohl muß der genügsame Umgang mit Produkten und Gütern der *Konsumgesellschaft* sicherlich nicht auf gewaltsamem Wege durchgesetzt werden. Die ENQUETE-KOMMISSION "Schutz des Menschen und der Umwelt", der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN und das WUPPERTAL-INSTITUT FÜR KLIMA UMWELT UND ENERGIE zeigen Wege zu einem tragfähigen Lebensstil auf, die keiner »Öko-Diktatur« oder ähnlichem bedürfen. Die gewinnmaximierenden und egoistischen Bestrebungen von Teilen einer Gesellschaft, welche zum Schaden der gesamten Menschheit sind, können auf freiheitlich demokratischem Weg unterbunden werden. Zahlreiche innovative Verfahren der Umweltpolitik, wie die Ökosteuer, Konfliktregelung, Least-Cost- Planning,

---

15 Winter, Gerd: Von der ökologischen Vorsorge zur ökonomischen Selbstbegrenzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B37/94, S. 16.

16 Zwar ist gerade unter philosophischer Betrachtung die »Verzicht-Debatte« ungemein interessant, eine weitere Erläuterung würde aber den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen. Vgl. u.a.: Meyer-Abich, Klaus Michael: Aufstand für die Natur - Von der Umwelt zur Mitwelt, München 1990.

17 Voss, Gerhard: Der Irrtum des Verzichts, in ZEIT-Punkte 6/95.

18 U.a.: Heins, Bernd: Sozialverträglichkeit. Referat anlässlich des Workshops vom 2.-3. Februar 1994 in Mainz; Bartmann, Hermann: Wachstum und Umwelt, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994), S. 171-184.

Emission-Banking, Contracting usw.<sup>19</sup> zeigen nur einige Schritte zur Internalisierung sogenannter »externer Kosten« und integrierter Ressourcenplanung auf.

Die Überlegungen zur Veränderung der Lebensstile ergänzt SIMON durch ihre Forderung nach „Mehr Genuß! Mehr Faulheit! Mehr Schlendrian!“<sup>20</sup> und ihrem Plädoyer für mehr Genügsamkeit. Bisher habe das bloß Wünschbare zum Erforderlichen gemacht werden müssen. „Gelüsten galt es, die gebieterrische Notwendigkeit von dringenden Bedürfnissen zu verleihen. [...] Es galt, eine Nachfrage zu schaffen, Konsumenten für die am rentabelsten zu produzierenden Güter zu schaffen und zu diesem Zwecke mitten im Überfluß ohne Unterlaß neue Knappheiten zu produzieren.“<sup>21</sup>

Wäre ein Streit zwischen neuem Hedonismus oder neuer Repressivität überhaupt fruchtbar? SIMON vertritt die Auffassung, daß mit der Entwicklung des Wohlstandskapitalismus in den fünfziger Jahren die Erziehung zur Arbeit durch die Erziehung zum Konsum ergänzt wurde: „Nicht Hedonismus macht uns zu unersättlichen Käufern, sondern - groteskerweise - die zunehmende Entfremdung von unseren Bedürfnissen, die Disziplinierung unserer Sinne im Dienste einer immer höheren Entwicklung der Arbeit und der Produktivität.“<sup>22</sup> Möglicherweise ist vorwiegend die industrialisierte Bevölkerung zu wirklicher Lust gar nicht in der Lage und erträgt in eher stoischer Weise die Leiden dieser Welt oder betäubt sich mit Ersatzdrogen wie Konsum.

*Fazit:* Hier kann kein abgeschlossenes Bild eines neuen Paradigmas erstellt werden. Als eine wichtige Voraussetzung für einen Wandel der Lebensstile, der nicht zuletzt durch mehr Gemeinsamkeit geprägt ist, kann die wirkliche Bewußtwerdung der schleichenden Umweltkatastrophe und der Wille zu dauerhaft tragfähigem Handeln gesehen werden. Mehr Genügsamkeit kann zudem durch positive und negative Sanktionen gefördert werden. Allerdings sollte die angestrebte Lebensweise nicht ausschließlich durch ordnungspoli-

---

19 siehe auch die zahlreichen Beispiele in Weizäcker, Ernst-Ulrich von/Lovins, Amory B. u. L. Hunter: Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Verbrauch, München 1995, S. 29-168.

20 Simon, Gabriela: Mehr Genuß! Mehr Faulheit! Mehr Schlendrian!, in: DIE ZEIT Nr. 42/92, S. 52.

21 Simon, Gabriela (1992), a.a.O. S. 52.

22 Simon, Gabriela (1992), a.a.O. S. 52.

tische oder ökonomische Regulierungen erzwungen werden, sondern muß zunächst in der Gesellschaft diskutiert werden. Angenommen werden kann, daß die meisten Maßnahmen akzeptiert werden, wenn sie auf einem breitem gesellschaftlichen Konsens beruhen. Es kommt auf die Herausbildung eines freien Subjekts an, das in einem Diskurs auch seine Ziele und Bedürfnisse aufnimmt und sich darin übt, über sie zu disponieren.<sup>23</sup> Die Menschheit muß nach einem Mittelweg aus verordnetem Verzicht und freiwilliger Selbstbeschränkung suchen.

## B 2.2 Effizienz

Die Idee der Effizienz-Strategie ist die beste Ausnützung einer Situation, indem man unter gegebenen Umständen und Mitteln den höchsten Ertrag erzielt oder mit dem geringsten Mitteleinsatz einen gegebenen Ertrag erhält.<sup>24</sup> Effizienz meint also eine wirkungsvolle Ressourcennutzung; wird die Ressourcennutzung bei gleichbleibender Dienstleistung verringert, kann von Effizienzsteigerung gesprochen werden. Die Effizienz-Strategien werden in der aktuellen Diskussion als wahres Wundermittel der nachhaltigen Entwicklung gepriesen. Über die Ökologisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Technik wird in der augenblicklichen politischen Diskussion nur am Rande nachgedacht. Themen wie Arbeitslosigkeit oder Versorgung im Alter stehen meist im Vordergrund der Tagespolitik. Selbst große Chemie-Konzerne schreiben sich in großen Anzeigen mit dem Hinweis auf Effizienz-Konzepte *sustainable development* auf die Fahnen.<sup>25</sup> Sicherlich ist sparsamer Umgang mit Ressourcen ein wichtiger erster Schritt, gleichwohl müssen dem im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts weitere folgen. Denn die Grenzen der Bedeutsamkeit wirkungsvoller Energieverwendung werden schon durch das Ansteigen der Bevölkerungszahlen auf der einen und rasantes Wirtschaftswachstum in den Ländern Asiens und Lateinamerikas auf der anderen Seite allzu deutlich. Das bestätigt SCHEER in seinen Ausführungen über die be-

---

23 Winter, Gerd: Von der ökologischen Vorsorge zur ökonomischen Selbstbegrenzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B37/94, S. 17

24 Gröske/Recktenwald: Wörterbuch der Wirtschaft, Stuttgart 1995.

25 Vgl. BASF-Gruppe: Umweltbericht 1996.

grenzte Reichweite des Energiesparens.<sup>26</sup> Dieser Kritikpunkt trifft auch den neuen Bericht an den Club of Rome, in dem fast ausschließlich die »Energieproduktivität«<sup>27</sup> thematisiert wird.

*Fazit:* Energiepolitik und die Umstellung gesteuerter oder freiwilliger individueller Verhaltensweisen ist mit einer Vielzahl verschiedener Herangehensweisen verbunden. Das Vertrauen auf umfassende Wirksamkeit nur weniger spezifischer Maßnahmen ist unrealistisch. Die Maßnahme „Stromerzeugung nur durch Windenergie“ zum Beispiel wäre nicht umsetzbar. Die Verbindung verschiedener Strategien der alternativen Energiegewinnung begleitet von Verbrauchsreduktionen hingegen ergibt ein umsetzungsfähiges Konzept. Allgemein gesagt muß sich ein bewußt-flexibler Umgang mit Energie und energieintensiven Produkten und Gütern etablieren. Alle Strategien, die unter dem Gesichtspunkt der Dauerhaftigkeit sinnvoll erscheinen, sollten mit gleicher Kraft parallel angegangen und als *gesamtgeseftliche* Aufgabe begriffen werden. Gerade im Energiesektor besteht differenziert individueller Handlungsspielraum.

### B 2.3 Konsistenz

Laut Definition bezieht sich Konsistenz auf die Beschaffenheit von Stoffen. Im übertragenen Wortsinn heißt Konsistenz Vereinbarkeit, Verträglichkeit, Stimmigkeit/Übereinstimmung. Auf die ökologische Frage angewandt beinhaltet Konsistenz die Bewertung von Stoff- und Energieströmen unter Gesichtspunkten ihrer Umweltverträglichkeit.<sup>28</sup> Die Analyse von Stoffen, angefangen mit ihrer Gewinnung über die Verwertung bis hin zur Entsorgung, ist nicht neu und wird u.a. in dem Bericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" mit dem sogenannten *Stoffstrommanagement* thematisiert.<sup>29</sup> Damit läßt sich insbesondere der Konsistenz-Begriff verbinden. Unter Bedingungen der Konsistenz führen anthropogene Umweltwir-

---

26 Scheer, Hermann: Sonnenstrategie, München 1993, S. 82ff. Es werde zwar seit einigen Jahren weltweit die Notwendigkeit des Energiesparens betont, der globale Energieverbrauch wachse dennoch weiter - trotz aller Effizienzsteigerungen.

27 Weizäcker, Ernst-Ulrich von/Lovins, Amory B. u. L. Hunter: Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Verbrauch, München 1995, S. 31.

28 Huber, Joseph (1994), a.a.O., S. 15.

29 Enquete-Kommission ... (Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 190ff.

kungen nicht zwangsläufig zu Umweltdegradation<sup>30</sup>, sondern tragen dauerhaft zu einfacher und erweiterter Reproduktion der Ökosysteme bei. Abweichend vom bisherigen nachgeschalteten Umweltschutz soll nun die gesamte Stoffkette von der Rohstoffgewinnung über die Produktion bis zum Verbrauch analysiert werden. Die sogenannten integrativen Umweltschutzmaßnahmen können dann folgen. Das heißt, zahlreiche Güter werden schon bei ihrer Entstehung nach Kriterien der Reparatur-, Wartungs- und Wiederverwertungsfähigkeit geprüft. Weitgehende Konsequenzen, wie ein Ende der jährlichen Modezyklen oder der gravierende Ausbau und Umbau des Dienstleistungsbereiches könnten die Folge sein.

#### **B 2.4 Fazit - Suffizienz, Effizienz und Konsistenz**

Im Rahmen dieser Strategiediskussion sollten weder Suffizienz- noch Effizienz-Strategien überbetont werden. Die möglichst wirkungsvolle Nutzung der bestehenden Ressourcen begleitet von einem verantwortungsvollen, teilweise verringerten Verbrauch sind die zentralen Strategien einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Beim Autoverkehr hieße das beispielsweise, ein sehr effizientes Auto weniger zu benutzen.

Beachtet werden sollte bei der Produktion von Gütern und Produkten die Konsistenz-Strategie. Damit ist gemeint, daß möglichst wenig verschiedene Stoffe für ein Produkt verwendet werden. Diese ausgesuchten Stoffe sollten darüber hinaus nach Gebrauchsende wiederverwendet werden können. Je weniger energieintensiv ein Produkt hergestellt und je länger es genutzt wird, desto mehr entspricht es dem Nachhaltigkeitsgedanken. Denkbar ist zudem, daß die Konsistenz-Strategie durch eine Substitutions-Strategie unterstützt wird. Auf das Beispiel Autoverkehr angewandt würde das heißen, daß ein Teil der Nutzung durch den öffentlichen Verkehr *ersetzt* wird.

Alles in allem zeigen die hier im groben vorgestellten Strategien, auf welchen Wegen eine zukunftsfähige Gesellschaft erreicht werden kann. Auf diese Weise konnten dem »Sustainable-Development-Ansatz« schon erste Konturen gegeben werden. Eine weitere Konkretisierung erfährt der Ansatz durch das im folgenden vorgestellte »Drei-Säulen-Modell«.

---

30 Mit diesem Begriff ist die Verschlechterung der Umwelt-Medien gemeint - insbesondere des Bodens durch Entzug wertvoller Nährstoffe.

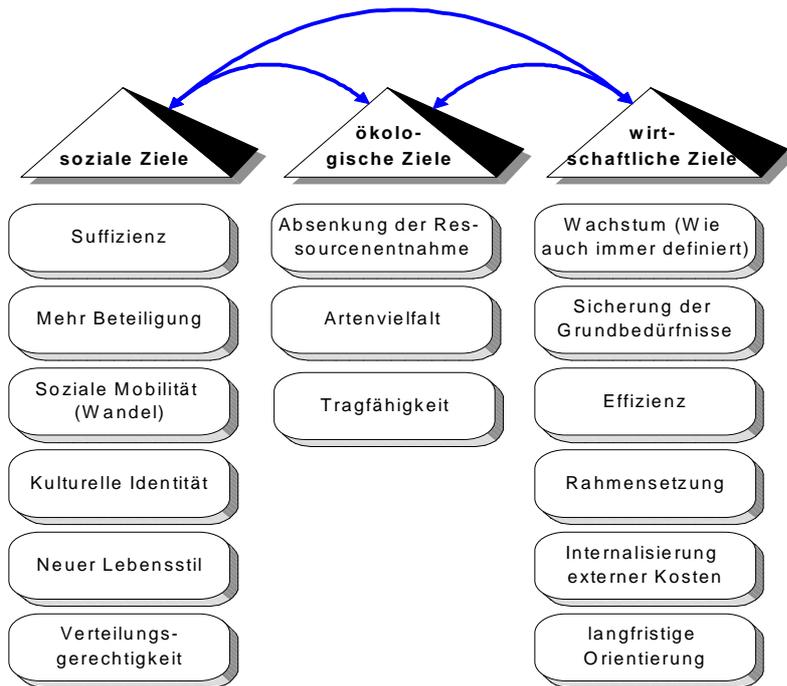
### B 3 Drei Säulen der Nachhaltigkeit

In dem viel diskutierten »Drei-Säulen-Modell«<sup>31</sup> der Nachhaltigkeit sind in den Grundzügen zahlreiche Überschneidungen zu den drei oben beschriebenen Strategien erkennbar. Das wird auch in der folgenden Abbildung 1 deutlich. »Effizienz« und »Suffizienz« sind in dieser Darstellung Teile der sozialen und wirtschaftlichen Ziele. Im Laufe der Diskussion um Sustainable Development konnte sich das Modell der »Drei Säulen« etablieren. Jeder der drei Blickwinkel kann zunächst für sich betrachtet und gedanklich weiter entwickelt werden. Das heißt etwa, daß die soziale Dimension der Nachhaltigkeit ohne die ökologische bzw. die ökonomische Dimension als Lösungsansatz analysiert werden kann. Allerdings ist dem »Säulen-Modell« immanent, daß keine der Säulen für sich das Sustainability-Konzept tragen könnte. Der »Quantensprung« des Konzepts liegt gerade in der *integralen Nachhaltigkeit*, der Verschmelzung der für die dauerhafte Entwicklung der Menschheit entscheidenden Bereiche.<sup>32</sup> Die Abbildung 1 pointiert zunächst einige Aspekte des im folgenden vorgestellten »Drei-Säulen« Ansatzes.

---

31 Auch die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages arbeitet in ihrem Bericht mit diesem Modell: Enquete-Kommission ...(Hrsg.) (1994), a.a.O. S. S. 54-64.

32 WECD) (1987).

Abbildung 1 - Einige Elemente des Drei-Säulen Konzepts<sup>33</sup>

### B 3.1 Die soziale Dimension

Wenn die industrialisierten Gesellschaften des Nordens nachhaltig werden sollen, muß der stoffliche und energetische Grundumsatz um den Faktor fünf bis zehn verringert werden.<sup>34</sup> Wie können Menschen für eine derartige Reduktion gewonnen werden, die wahrscheinlich mit einer merklichen Veränderung des Lebensstils einhergeht? Die Operationalisierung des Prinzips

33 Vgl. Dieren, Wouter van (Hrsg.): Mit der Natur rechnen. Der neue Club-of-Rome-Bericht. Basel 1995, S. 120.

34 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 3, S. 63ff.

der Nachhaltigkeit bedeutet nichts anderes als den umfassenden gesellschaftlichen Wandel. Es ist deshalb unbedingt notwendig, dem bisherigen Konzept eine soziale Dimension zu geben, etwa eine neue »stoffwirtschaftliche Kultur«.<sup>35</sup>

Unter der sozialen Dimension kann auch der Hinweis von DAHRENDORF auf die drei essentiellen Strukturelemente moderner (demokratischer) Gesellschaften verstanden werden: die formale Demokratie, die funktionierende BürgerInnengesellschaft (civil society) und die Marktwirtschaft.<sup>36</sup> Dies ist besonders unter dem Gesichtspunkt wichtig,

daß, „auch wenn dauerhafte Entwicklung ohne Demokratie und Bürgergesellschaft nicht prinzipiell als unmöglich eingestuft werden kann, [...] aufgrund der weltweiten Verflechtungen und der Komplexität moderner Gesellschaften ohne diese Voraussetzungen die notwendige soziokulturelle Basis insbesondere für ihre verlangte Dauerhaftigkeit und Tragfähigkeit fehlt.“<sup>37</sup>

Die soziale Säule der Nachhaltigkeit beinhaltet Überlegungen sowohl aus demokratietheoretischer Sicht als auch aus dem Blickwinkel sozialer Gerechtigkeit. Zum einen müssen möglicherweise mehr Partizipationsrechte wie Volksbegehren über bestimmten Fragen eingeführt und muß die *langfristige* Orientierung des Regierungsapparates gesichert werden, zum anderen dürfte die Knappheit von bestimmten Ressourcen nicht zur Verschärfung der gesellschaftlichen Trennung in »Arme« und »Reiche« führen. Darüber hinaus werden nicht nur Naturressourcen zunehmend knapper, sondern auch die Verfügbarkeit von *Arbeit* als ein zentrales Element der Gesellschaften. Vollbeschäftigung war neben der Familie das zweite Fundament, das den Sozialstaat trug. Die Arbeit gab und gibt dem Leben der Menschen Sinn und Perspektive. Sie integrierte die Menschen in Welt und Gesellschaft. Nach einer Schätzung der Prognos AG in Basel wird in wenigen Jahren jede und jeder sechste Arbeitswillige in Deutschland ohne Arbeit sein.<sup>38</sup>

---

35 Loske, Reinhard: Die Suche nach dem rechten Maß, in: Politische Ökologie 39, S. 14-21.

36 Dahrendorf, Ralf: Der moderne soziale Konflikt. Stuttgart 1992.

37 Conrad, Jobst: Sustainable Development, in: Massarrat, Mohssen/Wenzel, Joachim/Sommer, Birgit/Szell, Gyorgy (Hrsg.) "Die Dritte Welt und wir", Freiburg 1993, S. 121.

38 Dettling, Warnfried: Phantasie muß an die Macht, in: ZEIT-Punkte Nr.3/94, S. 38.

*Fazit:* Das Problem der hohen Arbeitslosigkeit erzeugt einen Veränderungsdruck. Es läßt sich jedoch nicht sagen, inwiefern die Neuorientierungen in das Leitbild einer nachhaltigen Gesellschaft passen, also inwiefern die Notwendigkeit einer »Sustainable Society« von den politischen Entscheidungsträgern überhaupt gesehen wird. Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung könnte zum Anlaß genommen werden, die Strukturschwächen einer Gesellschaft zu korrigieren, die vor allem durch wachsende Arbeitslosigkeit geprägt ist. Korrekturen könnten unter anderen durch die Förderung des ehrenamtlichen Engagements, von Initiativen zur Selbsthilfe oder der Teilzeitarbeit erreicht werden. Auch ist ein Wandel der Dienstleistungen, in dem etwa Reparaturleistungen aufgewertet werden, möglich. In diesem Prozeß könnten die regionalen Wirtschaftsräume eine Wiederbelebung erfahren, die der »Globalisierungstendenz« entgegenwirkt.

Die Ausprägungen einer zukunftsfähigen Gesellschaft lassen sich nicht voraussagen. Sozialer Zusammenhalt, gerechte Verteilung und kulturelle Identität sind jedoch wichtige Zielvorstellungen für die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung.

### **B 3.2 Die ökologische Dimension**

Die ökologische Nachhaltigkeit ist im groben durch zwei ethische Orientierungen geprägt. Der einen trägt u.a. Bas Arts in seinem Anti-Modernismus-Diskurs Rechnung.<sup>39</sup> Im Mittelpunkt der ökologischen Nachhaltigkeit steht hier die Natur selbst, sie wird sozusagen aus ökozentrischer Sicht<sup>40</sup> betrachtet. Von einer starken ökologischen Nachhaltigkeit ausgehend beruft sich dieser Diskurs nicht auf die rationalistische Philosophie, sondern betrachtet Natur als ein beseeltes, zu respektierendes Lebewesen. Da erst das versachlichte Verhältnis des Menschen zur Natur ihre Zerstörung ermöglichte<sup>41</sup>, wird nach dem Motto „back to the roots“ eine neue (alte) Wirtschaftsform traditionellen Haushaltens gefordert. Vorbildlich sei dies bei den Kleinbauern

---

39 Arts, Bas (1994), a.a.O, S. 17ff.

40 Der Begriff »Ökozentrismus« kann nicht ohne weiteres stehen gelassen werden. Der Mensch stellt schließlich schon aus seinem Denken und Selbsterhaltungstrieb heraus sich selbst in den Mittelpunkt aller Überlegungen.

41 Horkheimer/Adorno: Dialektik der Aufklärung, Frankfurt a.M. 1969.

und -bäuerinnen im indischen Himalaya geschehen.<sup>42</sup> Von diesem Standpunkt aus betrachtet, müssen die Menschen weg von den Denkweisen eines rational handelnden und urteilenden »homo oeconomicus«. Denn in ihm liege die Marginalisierung und Vergegenständlichung der Natur begründet. In der Folge müßte alles, was mit Markt, Geld und Kapital bzw. so auch mit wirtschaftlicher Nachhaltigkeit zusammenhängt, abgelehnt werden. Ferner wird für ein radikales Schrumpfen der industriellen Wirtschaft plädiert.

Bei der anderen ethischen Orientierung steht der Mensch im Mittelpunkt. Nach diesem anthropozentrischen Ansatz ist die Umwelt zu schützen, sofern und soweit sie auch langfristig die Lebensgrundlage des Menschen ist. Die Menschen übernehmen nur Verantwortung für die Natur, um ihr Überleben zu sichern.<sup>43</sup>

Aus beiden Orientierungen kann ein grundsätzliches Interesse an der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen abgeleitet werden. Schließlich sind Menschen *und* Natur gefährdet durch den Treibhauseffekt, die Ausdünnung der Ozonschicht, Versauerung, Photosmog, Meeresverschmutzung, Boden-degradation, Arten- und Biotopschwund sowie die wachsenden Abfallmengen.<sup>44</sup>

Das Leitbild ökologischer Nachhaltigkeit besagt, daß die Aufnahmekapazität der Natur nicht überlastet werden soll und daß die Entnahmen aus der Natur die Regenerationsfähigkeit der nachwachsenden Ressourcen nicht überschreiten dürfen. Mit diesen Regeln zur Absenkung des Energie- und Stoffdurchsatzes<sup>45</sup> erweitert sich damit die Zielfestlegung der Umweltpolitik der letzten zwanzig Jahre. Die Ziele gehen über die Reinhaltung der Medien Luft, Wasser und Boden hinaus.

*Fazit:* Welche Auswirkungen die verschiedenen ethischen Orientierungen auf die nachhaltige Entwicklung haben werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Es kann aber zumindest in Frage gestellt werden, ob die Menschen wirklich dazu in der Lage sind, sich selbst als gleichberechtigtes Lebewesen wahrzunehmen - gleichberechtigt mit allen anderen Lebewesen.

---

42 Ob dieses Handeln *bewußt* war könnte diskutiert werden. Schließlich befanden sich jene Völker mangels technischer Möglichkeiten nicht zur Ausbeutung ihrer Natur in der Lage.

43 Enquete-Kommission ...(Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 55.

44 Enquete-Kommission ...(Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 55.

45 Vgl. Kapitel "Sustainable Development - Worthülse, Vision oder Programm? "

Schließlich haben schon ihre bloßen Wahrnehmungen von Natur spezifisch menschliche Filter durchlaufen und sind durch menschliche Denkweisen geprägt.

Der Faktor Zeit ist bei der ökologischen Nachhaltigkeit besonders relevant. Die ENQUETE-KOMMISSION "Schutz des Menschen und der Umwelt" bezeichnet die Beachtung Zeitmaße als grundlegende Regel für die zukunftsverträgliche Entwicklung.<sup>46</sup> Es gibt - in Hinblick auf anthropogen bedingte Erderwärmung - wissenschaftliche Ausarbeitungen, in denen sofortige Maßnahmen zur Kohlendioxid-Einschränkung gefordert werden, andernfalls sei kaum noch Rettung möglich.<sup>47</sup> Das ökologische System wird vermutlich mit jeder weiteren Verzögerung einschneidender Rettungsmaßnahmen stärker gefährdet und beeinflusst, wobei klimabedingte Rückkopplungsmechanismen und deren Folgen schwer kalkulierbar sind. Zahlreiche Entscheidungen müssen schon zu einem Zeitpunkt getroffen werden, an dem die Auswirkungen menschlichen Handelns oft noch nicht direkt spürbar sind.

### **B 3.3 Die ökonomische Dimension**

Die Idee ökonomischer Nachhaltigkeit verweist auf Formen des Wirtschaftens, die sich an den Bedürfnissen der Menschen und am Nutzen der Güter für den Gebrauch orientieren. Ziel von Wirtschaftstätigkeit ist die Befriedigung der *Grundbedürfnisse* nach Ernährung, Kleidung, Wohnen, zwischenmenschlicher Kommunikation, Kultur, sowie sinnvoller, befriedigender und existenzsichernder Arbeit und gesunder Umwelt. Die Frage der Grundbedürfnisse selbst ist nur in Grenzen objektivierbar, vielmehr sind diese von sozialen und kulturellen Vereinbarungen und Standards abhängig. Über diese Standards muß diskutiert werden, wie sich dies schon unter dem Begriff der »Suffizienz« und dem der »sozialen Dimension« angedeutet hat.

Die Annahme von der prinzipiellen Knappheit der Mittel angesichts unbegrenzter Bedürfnisse sei der Gründungsmythos der Ökonomie, heißt es in der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland". Aus diesem Grund hätten sich die gesamten theoretischen Anstrengungen der Ökonomie auf den effizienten

---

46 Enquete-Kommission ...(Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 53.

47 Greenpeace Report: Global Warming, München 1991.

Einsatz immer besserer Mittel (wie Technik, Kapital und Arbeit) konzentriert, während die Reflexion der Ziele systematisch ausgeblendet bliebe.<sup>48</sup>

Im ökonomischen Sektor werden zur Zeit die meisten Sustainability-Ansätze thematisiert. Die diskutierten Maßnahmen könnten als Veränderungen im System Wirtschaft bezeichnet werden, während das System selbst dabei - so wie es ist - erhalten bliebe. Das heißt an den bestehenden Prinzipien der Wirtschaft soll nicht gerüttelt werden. Gleichwohl lassen sich radikale und eher gemäßigte Strategien ökonomischer Nachhaltigkeit ausmachen; die Tendenzen reichen vom »Business as usual« bis zur »Grünen Ökonomie«.<sup>49</sup> Mitunter geht es um den Grad der Einschränkung der Handlungsfreiheit von BürgernInnen und Unternehmen. Sollten nach ADAM SMITH bisher die Einzelnen, von einer »unsichtbaren Hand« gelenkt, ihr eigenes Interesse zum Gesamtwohl der Volkswirtschaft verfolgen, geht es jetzt um die Frage, wie frei Wirtschaften nach den Prinzipien der Dauerhaftigkeit noch sein darf. Der Egoismus des Menschen kann nämlich zur rücksichtslosen Ausbeutung endlicher Ressourcen auf Kosten großer Teile der Menschheit und zukünftiger Generationen führen.<sup>50</sup>

Damit sich die Auswirkungen menschlichen Handelns wenigstens in wirtschaftlichen Statistiken über Wohlstand und Wachstum widerspiegeln, werden verstärkt neue Berechnungsmethoden für ein sogenanntes »Ökosozialprodukt« gefordert.<sup>51</sup> In dem Club-of-Rome-Bericht heißt es dazu:

„Wenn das Wachstum des BSP eines Landes 3 Prozent beträgt, die nicht berechneten Kosten der Produktion jedoch um etwa 4 Prozent des BSP steigen, dann wissen wir zumindest, daß die Lebensqualität in diesem Land sinkt. Wir schlagen daher vor, daß diese Kosten abgerechnet werden und eine statistische Größe eingeführt wird, der wir den Titel Ökosozialprodukt (ÖSP) gegeben haben. Das heißt ein Sozialprodukt, in dem der Abbau von natürlichen Ressourcen von dem jetzt gebräuchlichen Sozialprodukt abgezogen wird.“<sup>52</sup>

---

48 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 4.4, S. 160.

49 Arts, Bas (1994), a.a.O, S. 11f.

50 Vgl. Kapitel "Die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln"

51 Stahmer, Carsten: Aufstand der Erbsenzähler, in: DIE ZEIT Nr. 43/95, S. 28.

52 Dieren, Wouter van (Hrsg.) (1995), a.a.O., S. 28.

Bei der Entwicklung eines befriedigenden Maßstabs für Wachstum könnten demnach etwa folgende Parameter einbezogen werden: Krieg und Kriegsbedrohung, Kriminalität und Korruption, die Umwelt, Verringerung natürlicher Ressourcen, ehrenamtliche Arbeit, Haushaltsarbeit, Ungleichgewichte in der Verteilung von Einkommen und Wohlstand sowie Arbeitslosigkeit. Es ist noch unklar, wie diese Parameter erfolgreich integriert werden können, jedoch besteht, insbesondere aus sozial-ökologischen Gründen, dringende Veranlassung zu einer neuen Definition von Wachstum.

### **B 3.4 Das »Drei-Säulen-Modell« - Zusammenfassung**

Vor allem in der aktuellen Diskussion werden die ökonomischen Instrumente zur Operationalisierung einer wie auch immer gearteten Nachhaltigkeit leidenschaftlich an erster Stelle genannt. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, müßte ein Richtungswechsel forciert werden, weg von der rein technisch-naturwissenschaftlich und ökonomisch geführten Debatte (Effizienzdiskussion, Technologie/Fortschrittsglaube) hin zu einer »stoffwirtschaftlichen Kultur«<sup>53</sup>, zur Verbindung der Suffizienzdebatte mit der sozialen Dimension. Dahinter verbirgt sich keine Absage an marktwirtschaftliche Prinzipien, es geht lediglich um die Rahmensetzung in einer zukunftsfähigen Gesellschaft.

Inzwischen hat sich das »Drei-Säulen-Modell« in der Debatte über Sustainable-Development weitgehend etabliert. Das Modell schärft den Blick auf das Sustainability-Konzept und macht deutlich, daß nachhaltige Entwicklung nicht durch eindimensionale Konzeptionen erreicht werden kann (siehe hierzu auch die folgende Abbildung 2). In der weiteren Diskussion bleibt zu beachten, daß möglichst alle Säulen gleich bewertet werden. Die verschiedenen politischen Akteure tragen dem nicht immer Rechnung. Ganz nach Interessenlage liegt ihre Betonung auf einzelnen Bereichen. Oft wird zum Beispiel absolute Wirtschaftsverträglichkeit eingefordert. Dahinter kann das Festhalten am Status quo stehen. Genauso wenig ist allerdings die Abschaffung des „kapitalistischen Systems“ möglich - wie vom Buko-Kongress<sup>54</sup> gefordert. Wichtig ist ein ausgewogener diskursiver Prozeß, in dem sich alle Interessierten einbringen können. Statt Radikalforderungen aufzustellen, sollten die Akteure aufeinander zugehen und ihre Energien bündeln. Ob die

---

53 Loske, Reinhard (1993), a.a.O., S. 18.

54 Bundeskongreß entwicklungspolitischer Aktionsgruppen

Akteure zur Diskussionsteilnahme motiviert werden müssen oder während des Diskussionsprozesses angeleitet werden müssen, bleibt noch zu beantworten. Wahrscheinlich lassen sich in Gesprächsrunden eher gemeinsame Ziele festlegen, wenn sie moderierend oder vermittelnd begleitet werden.

**Abbildung 2- Vergleich der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologieverträglichen Nachhaltigkeit.<sup>55</sup>**

Soziale Nachhaltigkeit	Wirtschaftliche Nachhaltigkeit	Ökologische Nachhaltigkeit
<p>öN setzt sN voraus: das soziale Gerüst der Organisationen der Menschen, das Selbstbestimmung und die Selbstverwaltung der Menschen über die natürlichen Ressourcen ermöglicht. Ressourcen sollten auf eine Weise genutzt werden, die der <b>Verteilungsgerechtigkeit</b> und der sozialen Gleichberechtigung förderlich ist, wodurch soziale Unruhen reduziert werden. sN wird qualitative Verbesserungen über quantitatives Wachstum stellen und wird die Berechnung der - vor allem auch sozialen Gesamtkosten eines Produkts in seinem ganzen Lebenslauf fordern. sN kann nur durch starke und systematische Gemeinschaftsbeteiligung oder eine bürgerliche Gesellschaft erreicht werden. Soziales Gefüge, kulturelle Identität, Institutionen, Liebe, ein allgemein anerkannter Standard an Ehrlichkeit, Recht, Disziplin etc. sind Bestandteile des gesellschaftlichen Kapitals, das am wenigsten bemessen wird, aber wahrscheinlich am wichtigsten für sN ist. Dieses »moralische« Kapital, wie es von manchen bezeichnet wird, setzt dessen Pflege und Erfüllung durch die religiösen und gesellschaftlichen Institutionen der Gesellschaft voraus. Ohne diese Fürsorge wird es genauso verfallen wie das natürliche Kapital.</p>	<p>Die weithin akzeptierte Definition wirtschaftlicher Nachhaltigkeit ist der »Erhalt von Kapital«. Sie wurde schon von den Buchhaltern des Mittelalters verwendet, wenn Kaufleute herausfinden wollten, wieviel von ihren Erlösen sie und ihre Familien verbrauchen konnten. Die moderne Definition von Einkommen ist daher schon nachhaltig. Aber von den vier Kapitalformen (menschengemachtes, natürliches, gesellschaftliches und menschliches) haben die Wirtschaftswissenschaftler das natürliche Kapital (z.B. gesunde Wälder, saubere Luft) kaum beachtet, da es bis vor relativ kurzer Zeit kaum knapp war. Darüber hinaus zieht es die Wirtschaftstheorie vor, die Dinge in Geldwerten zu benennen, und hat daher große Schwierigkeiten darin, natürliches Kapital, ungreifbare, generationsübergreifende, allgemein zugängliche Ressourcen zu bewerten. Außerdem war es gebräuchlich, Umweltkosten zu »externalisieren«, auch wenn sie inzwischen zunehmend durch bessere umweltpolitische Instrumente und Bemessungsverfahren <b>internalisiert</b> werden. Da es sich um Menschen und irreversible Vorgänge handelt, sollte die Wirtschaftswissenschaft vorausschauend handeln und den Fehlerspielraum auf Seite der Vorsicht festlegen, wenn unsichere und risikobehaftete Faktoren im Spiel sind. Das menschliche Kapital (Investitionen in Erziehung, Gesundheit, die Ernährung einzelner) findet inzwischen unter der wirtschaftlichen Rubrik für Lebensstil Anerkennung, aber das gesellschaftliche Kapital, wie es die sN verwendet, wird nicht angemessen verfolgt.</p>	<p>Umweltgerechte Nachhaltigkeit wird von den Menschen benötigt und entspringt gesellschaftlicher Besorgnis; Ziel der öN ist es, das menschliche Wohlergehen zu verbessern, indem sie die Quellen der Rohstoffe, die für menschliche Bedürfnisse gebraucht werden, schützt und indem sie dafür sorgt, daß die <b>Aufnahmekapazitäten</b> der Natur für die Abfälle des Menschen nicht überfordert werden, um Schaden für den Menschen zu verhindern. Die Menschheit muß lernen, in den Grenzen zu leben, die ihre physische Umgebung ihr setzt, sowohl in der Versorgung mit Input (Quellen) als auch als »Speicher« für Abfälle, Abwasser, Abgase. Dies bedeutet, daß Emissionen innerhalb der Aufnahmekapazität der Umwelt liegen, bei der diese nicht geschädigt wird. Und es bedeutet, daß die Ernteerträge natürlicher Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit nicht überschreiten. Eine Quasi-öN kann erreicht werden, indem die Verbrauchszahlen für nichterneuerbare Energien auf einer Stufe mit den Zuwachsraten für die Entwicklung und Schaffung erneuerbarer Substitute gehalten werden.</p>

55 Entnommen aus: Serageldin, I. und A. Steer (Hrsg.), Making Development Sustainable: From Concepts to action. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series Nr. 2., Weltbank, Washington, D.C., 1994.

#### B 4 Integrale Nachhaltigkeit - Vorläufiges Fazit

Die integrale Nachhaltigkeit kann als Querverbindung der drei Säulen verstanden werden. Sie ist die Summe aus ökonomischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit. Die zugrunde liegende Argumentation lautet wie folgt: Das Wichtigste an der Idee von nachhaltiger Entwicklung, so umschrieben im Brundtland-Bericht<sup>56</sup>, sei das Bestreben, es heutigen und zukünftigen Generationen zu ermöglichen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Dort werden drei Probleme benannt, die diesem Bemühen entgegenstehen können: Umfangreiche Armut, die Unterminierung der ökologischen Basis und Gewalt im großen Maßstab. Nachhaltige Entwicklung bezieht sich mithin auf drei miteinander verflochtene Probleme: die Beeinträchtigung der Natur und Umwelt, die Entwicklung der »Dritten Welt« sowie die sozialen und politischen Verhältnisse im Weltmaßstab (einschließlich der Probleme von Frieden und Sicherheit). Auf diese Weise werden auch Konzepte wie soziale Gerechtigkeit, soziale Nachhaltigkeit und politische Partizipation auf nachhaltige Entwicklung bezogen.

Keine der drei Säulen ist für sich genommen ausreichend tragendes Element des Nachhaltigkeitskonzepts. Dennoch wird nicht jedem »Träger« die gleiche Wertschätzung entgegengebracht. Derzeit vernachlässigt ein in weiten Teilen ökonomisch geführter Diskurs sowohl die ökologische als auch im besonderen die soziale Dimension der Nachhaltigkeit.

Die Idee einer *sozialen* Nachhaltigkeit ist noch kaum ausgearbeitet. Eine abschließende Definition gibt es nicht, aber vielleicht hilft zunächst folgende allgemeine Umschreibung weiter: Soziale Nachhaltigkeit ist das "Bemühen um möglichst harmonische soziale Verhältnisse in und zwischen Gesellschaften"<sup>57</sup>.

Diese Definition drückt aus, daß in einer geteilten oder gespaltenen Gesellschaft, in einer ungerechten Welt, nachhaltige Entwicklung eine eitle Hoffnung bleiben würde. Man kann darauf verweisen, daß die G7-Staaten und die ehemalige Sowjetunion für gut 55 Prozent der energiebedingten Kohlendioxidemissionen verantwortlich sind, obwohl dort nur ein Sechstel der

---

56 (WECD) (1987).

57 Arts, Bas (1994), a.a.O, S. 19.

Menschheit lebt.<sup>58</sup> Schon seit zwanzig Jahren sehen Friedensforscher kausale Verbindungen zwischen sozialer Ungerechtigkeit und Krieg und Gewalt. Für nachhaltige Entwicklung bedeutet dies, daß eine ungerechte Verteilung des Umweltnutzungsraumes bzw. eine relative oder absolute Knappheit an natürlichen Ressourcen in einem Land oder in einer Region durchaus Anlaß für Krieg sein kann. Das Ziel, Krieg und Gewalt zu eliminieren oder zu verringern, ist denn auch Bestandteil eines integral nachhaltigen Denkens. Mit anderen Worten: „Man muß eine ökologische Sicherheit anstreben, und ein wichtiges Mittel hierzu ist die gerechte Verteilung des Umweltnutzungsraumes“.<sup>59</sup>

Es muß nun gefragt werden, wer der Menschheit auf den Weg der Nachhaltigkeit hilft. Welche Akteure haben ein Interesse daran und ausreichende Einflußmöglichkeiten? Müssen überhaupt spezifische soziale Akteure ausgemacht werden? Beruht dauerhafte Entwicklung letztlich nicht darauf, daß alle Gesellschaftsteile entsprechend ihren Möglichkeiten mehr oder minder agieren? VON PRITTWITZ weist darauf hin, daß die *Interessenstruktur* "nicht nach einem einfachen Herrschaftsmuster verstanden werden kann. Nicht nur die jeweils Herrschenden, sondern auch die Beherrschten und sozial Benachteiligten haben umweltpolitische Verursacherinteressen. Allerdings sind gerade materiell Bevorzugte aufgrund ihrer größeren Handlungskapazität in der Lage, Umweltprobleme wahrzunehmen und zu bewältigen. Dies wiederum führt dazu, daß Helferinteressen zunächst und vor allem bei sozial Privilegierten entstehen."<sup>60</sup> Mit SCHULZES Kategorien »Gläubiger« und »Schuldner« und dem damit verbundenen Aufruf zu einer neuen Form der Solidarität kann diese These ergänzt werden.<sup>61</sup>

BARTMANN plädiert für einen Werte- und Verhaltenswandel einzelner KonsumentInnen und ProduzentInnen, gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen, der von PolitikerInnen und Wissenschaft begleitet wird.<sup>62</sup> Erst dann könnten ökologische Wirtschaftspolitik und Strukturreform auf allgemeine

---

58 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 3.2, S. 94.

59 Arts, Bas (1994), a.a.O, S. 17ff.

60 Prittwitz, Volker von: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen 1990, S. 146

61 Schulze, Gerhard: Über alte und neue Werte in der Erlebnisgesellschaft, in: FR Nr. 137/94, S. 12.

62 Bartmann, Hermann: Wachstum und Umwelt, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994), S. 182.

oder mehrheitsfähige Akzeptanz stoßen. Darin liegt die Forderung eines kulturellen Wandels oder einer kulturellen Nachhaltigkeit.

Gegen die Wirksamkeit eines solchen Wertewandels spricht, daß beispielsweise der Einfluß des Umweltbewußtseins auf das tatsächliche Konsumverhalten der Haushalte äußerst gering ist. Das macht deutlich, daß von einer weiteren Zunahme des Bewußtseins allein kein nennenswerter Beitrag zur Verringerung der konsuminduzierten Umweltschäden zu erwarten ist.<sup>63</sup>

Niemand vermag zu beantworten, ob ein durch immensen Problemdruck erzeugter, plötzlicher *Schock* zur Bewältigung der Krise ausreichen wird. Aus anthropozentrischer Betrachtung und in Hinblick auf eine integrale Nachhaltigkeit sind *stetige* Veränderungen leichter umsetzbar und gesellschaftlich tragfähiger, als ein abrupter Wandel, wie er bei einer radikal-ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie nötig wäre. Möglicherweise werden die *Anforderungen* an eine Sustainable Society von vielen schlichtweg unterschätzt. Wollen die derzeitigen Akteure wirklich den Weg einer dauerhaft tragfähigen Entwicklung einschlagen, fordern sie im Grunde nichts anderes als den umfassenden gesellschaftlichen Wandel.

---

63 Löbbe, Klaus/Walter, Johann/Wenke, Martin: Standort in Gefahr?, in: Schmidt/Spelthahn: Umweltschutz in der Defensive, Frankfurt am Main, Oktober 1994, S. 76.

## C Nationalstaatliche Operationalisierungskonzepte

Nach der Darstellung auf internationaler Ebene empfiehlt sich als erster Konkretisierungsschritt die nähere Betrachtung einzelner Staaten. Allen voran versuchten die Niederlande, die international diskutierten Kriterien nachhaltiger Entwicklung auf ihr Land anzuwenden. Mit einem im Fundament ähnlichen Ansatz folgte zwei Jahre später 1995 die Studie "Zukunftsfähiges Deutschland". Durch beide Studien ergeben sich Hinweise auf die herausragende Bedeutung der lokalen Ebene.

### C 1 Sustainable Netherlands - Das Umweltraumkonzept

Ein Beispiel für Operationalisierungsmöglichkeiten des Nachhaltigkeitskonzepts auf nationaler Ebene bietet die 1992 von der Umweltorganisation »Milieudéfense« in den Niederlanden veröffentlichte Studie "Sustainable Netherlands".<sup>64</sup> Sie löste eine heftige Debatte im eigenen Land und den Nachbarstaaten aus. Ausgangspunkt der Studie war die Überlegung, daß eine nachhaltige Entwicklung nur dann möglich ist, wenn die verfügbaren natürlichen Ressourcen auf der Grundlage der gleichen Nutzungsrechte aller Menschen umverteilt werden. Von dieser These ausgehend, entwickelten die AutorInnen nationale Ziele für die Minderung von Energie-, Aluminium-, Holz- und Wasserverbrauch, für den Verzehr von Fleisch oder die Freisetzung von Kohlendioxid bis zum Jahr 2010. Einen global kalkulierten *Umweltraum* für die verschiedenen Ressourcen teilten die Autoren durch angenommene sieben Milliarden Menschen<sup>65</sup>, um herauszufinden, wieviel von diesem »Raum« jedem Menschen auf der Erde fairerweise zusteht. Dann verglichen sie das Ergebnis mit dem tatsächlichen Verbrauch in Holland. Das Resultat: Die NiederländerInnen müßten in den genannten Bereichen ihren Ressourcenverbrauch (ihre Emissionen) um jeweils 40 bis 85 Prozent reduzieren, um zu einem nachhaltigen Lebensstil zu kommen.

Für *Kommunen* ließe sich grundsätzlich das gleiche Rechenmodell aufstellen. Dadurch ergibt sich ein neuer Blickwinkel auf den Ressourcenverbrauch

---

64 Friends of the Earth Netherlands (Milieudéfense) (Hrsg.) (1992), a.a.O.

65 Mittlere Prognose für die Weltbevölkerung im Jahr 2010

der Kommunen. Die Überlegung der NiederländerInnen zeigen, daß auf die Herkunft und die Art der Herstellung von Produkten intensiv geachtet werden muß. Demnach sollen möglichst viele Produkte aus dem direkten Umland stammen. Nach diesem Leitbild dürfte es in Hamburg keine Butter aus München geben. Auch in anderen Bereichen wie Wohnen, Landwirtschaft, Verkehr, Wasser- und Energieversorgung werden von »Milieudéfense« Nachhaltigkeitskriterien untersucht.

Während Umweltschützer die Studie als pragmatischen und konkreten Ansatz für nachhaltiges Wirtschaften begrüßten, verurteilten Kritiker das Konzept als Entwurf für eine »Zuteilungsgesellschaft«. Insbesondere die Festlegung von Obergrenzen für den Verbrauch bestimmter Güter stimmte sie skeptisch: aus einer elitären Wertung heraus würden den Menschen hier »wahre Bedürfnisse« vorgeschrieben. Gegen diese Auffassung wehren sich die Verfasser der niederländischen Studie jedoch mit Vehemenz. Ihnen sei es lediglich darum gegangen, einen »Naturrahmen« festzulegen, innerhalb dessen sich der/die Einzelne völlig frei bewegen könne. Es sei dem Individuum überlassen, auf die eine oder andere Weise mit den ihm zur Verfügung gestellten Ressourcen auszukommen. Dahinter verbirgt sich ein wichtiger Gedankengang: Der/die BürgerIn hat die freie Entscheidung über die »Verwendung« des zugesprochenen Liters Kraftstoff für sein/ihr individuelles Fortkommen (Im Jahre 2010). Es stellt sich allerdings die Frage, ob die strikte *Kontingierung* der Ressourcen allein zur Einleitung der »ökologischen Wende« ausreicht.

*Fazit:* Dauerhafte Entwicklung als globale Leitidee impliziert verschiedene Gangarten. Gerade die Ausarbeitung verschiedener Optionen, die für jeweils unterschiedliche gesellschaftliche Gegebenheiten geeignet sind, könnte zur *Umsetzbarkeit* von sustainable development beitragen. Der eingeschlagene Weg einer bestimmten Budgetierung kann auf gemeinsamer und/oder individueller Weise begangen werden. Das Sustainable-Netherlands-Modell bietet angepaßte und differenzierte Entwicklungsstrategien. Dem Vorwurf einer Zuteilungsgesellschaft - auf der Basis globaler Gleichberechtigung bzw. Gleichheit - ist die Wahrscheinlichkeit hoher *Transparenz* und damit einhergehend besserer Akzeptanz in der Bevölkerung entgegenzusetzen. Innerhalb eines bestimmten Rahmens (hier dem Umweltraum) verfügen die Einzelnen frei über ihre Ressourcen - vergleichbar mit der Verwendung eines Monatsgehalts. In jedem Fall ist Festsetzung eines Rahmens eine Einschränkung. Die freiheitliche Entscheidung innerhalb dieses Rahmens wird jedoch aufrechterhalten. Und damit nähert sich das Umweltraumkonzept der

deutschen Verfassung. Die Freiheit des Einzelnen darf im Sinne der Verfassung nur soweit gehen, wie sie die Freiheit der Anderen nicht einschränkt. Rücksichtslose Rohstoffausbeutung auf Kosten anderer Mitmenschen und nächster Generationen entspricht daher weder den Leitlinien des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (Art. 2 GG), noch dem Gerechtigkeitsdenken der Weltgemeinschaft (Grundsatz 3, Agenda 21).<sup>66</sup>

## C 2 Zukunftsfähiges Deutschland<sup>67</sup>

Beschäftigt man sich mit den „zukunftsfähigen“ Wegen, auf denen sich die Bundesrepublik Deutschland nach Aussage des Wuppertal Instituts demnächst bewegen soll, kann streckenweise der Eindruck entstehen, es handle sich um einen Science-Fiction-Roman. Nach der Studie soll bald jedeR ohne Auto mobil sein, „nutzen statt besitzen“, weniger Fleisch essen und vieles andere - heute gemeinhin undenkbares - mehr. Die Wuppertaler haben konkrete Vorstellungen über die Lebensweise von morgen und übermorgen. Die Ausführungen zeigen unter dem Titel „Leitbilder“ mit eingestreuten „Wendeszenen“ (in diesen werden in aller Kürze praktische Beispiele dargestellt) interessante Wege zur nachhaltigen bzw. zukunftsfähigen Gesellschaft auf. In Deutschland hat die Diskussion um Nachhaltigkeit und Klimaschutz durch die Präsentation der Studie einen kräftigen »Schub« erhalten. Dadurch gewinnt die »Sustainable City« zunehmend an Attraktivität.<sup>68</sup>

Nach den Studien „Sustainable Netherlands“ und „Sustainable Europe“ wurde im Oktober '95 die Studie des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt und Energie der Öffentlichkeit vorgestellt. Auftraggeber waren der BUND und Misereor<sup>69</sup> - eine besondere Konstellation. In ihr spiegelt sich die Bandbreite der Erwartungen an eine Untersuchung wider, die den Versuch macht, das Nachhaltigkeitskonzept auf die Bundesrepublik Deutschland anzuwenden. Dem BUND lagen besonders ökologische Untersuchungskriterien am Herzen, während Misereor u.a. die Nord-Süd Problematik und Fragen globaler

---

66 Brakel, Manus van: Ressourcen weltweit neu verteilen, in: Politische Ökologie Spezial Sept./Okt. 1993, S. 14-18. Loske, Reinhard: Die Suche nach dem rechten Maß, in: Politische Ökologie 39, S. 14-21.

67 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O.

68 Schiller-Dickhut, Reiner: Machen wir einen Plan!, in: AKP 2/96, S. 59.

69 Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.; Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.

Gerechtigkeit erläutern wollte. Zentral sind zwei Verantwortungsdimensionen. Einmal die Verantwortung für die nächsten Generationen und zweitens die Verantwortung für die ärmsten Völker dieser Erde. Das Motto der Wuppertal-Studie könnte lauten: Wirtschafte und konsumiere in dem Maße, von dem du wollen kannst, daß es auf die gesamte Menschheit übertragen wird.

Bei Betrachtung der Studie fällt zunächst der Titel auf. Er lautet nicht, wie durch vorhergehende Untersuchungen zu vermuten wäre, „Sustainable Germany“. An dieser Stelle wird ein zentraler Anspruch der Antragsteller und der Mitglieder des Instituts erkennbar: die allgemeine Verständlichkeit. Durch die deutsche Formulierung werden Sprachschwierigkeiten überwunden. Ferner kann der Begriff »Zukunftsfähigkeit« nach Aussage des Instituts sprachlich unvoreingenommener mit Deutschland in Verbindung gebracht werden als beispielsweise „nachhaltig“ oder „dauerhaft“. Insofern die Erläuterung des Begriffs Nachhaltigkeit entfällt, wird so ein Beitrag zum besseren Verständnis geleistet. Zudem verweist er über die umweltpolitische Diskussion hinaus.

Als Ausgangspunkt des Konzepts "Zukunftsfähiges Deutschland" kann die "Sustainable Netherlands"-Studie vom niederländischen Umweltverband Milieudefensie verstanden werden. Daraus wurde zwar das Konzept des Umweltraums als methodische Grundlage übernommen, jedoch nicht auf die Nutzungsrechte einzelner Personen bezogen. In den ersten Teilen „Maßstäbe“ und „Bilanzen“ werden Reduktionsziele bei Energie- und Stoffumsätzen um 80 bis 90 Prozent bis zum Jahr 2050 für notwendig erachtet. Darauf folgen die Kernkapitel mit acht Leitbildern für einen sozialen Veränderungsprozeß. Dies ist Ausdruck einer Sichtweise, derzufolge eine Reduktion der Umweltproblematik auf jene Maßzahlen zu einer die sozialen Bedingungen und Ursachen ausblendenden und damit verzerrten Wahrnehmung der ökologischen Krise führt. Vielmehr werden in den Leitbildern wie "Rechtes Maß für Zeit und Raum" oder "Gut leben statt viel haben" neue Lebensstile aufgezeigt. Es geht um eine ausgewogene Balance zwischen Suffizienz- und Effizienzrevolution. Aber auch strukturelle Probleme - wie etwa *das Leben in der Stadt*, die Arbeitslosigkeit oder Probleme des Wirtschaftssystems - werden in noch nicht dagewesener Bandbreite angesprochen. DER SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN hält "Zukunftsfähiges Deutschland" für den Entwurf eines Entwicklungsszenarios, das wesentliche Dimensionen des Leitbildes einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung umfaßt. Die Studie versu-

che in einer „recht anschaulichen Weise und praxisrelevanten Sprache“ ihre Zielbestimmungen zu konkretisieren. Dabei vermag sie zugleich

„entsprechende personale Einstellungen zu wecken und Werthaltungen zu vermitteln [...] Durch plastische Szenarien spannt sie den Bogen zwischen Grundlagenreflexion und Anwendungsorientierung, naturwissenschaftlichen Analysen und sozialwissenschaftlichen Perspektiven, globalem Horizont und Maximen individueller Lebensgestaltung.“<sup>70</sup>

Das Erscheinen der Studie setzte eine lebhafte Diskussion in Gang. Nach den Analyseteilen sei die Studie zu allgemein gehalten, ist ein häufiger Kritikpunkt.<sup>71</sup> Grundsätzlich müßte dem zugestimmt werden. Aber eine detaillierte Auseinandersetzung mit jedem Teilbereich ist gar nicht Aufgabe der Untersuchung gewesen. Vielmehr ging es um die Erstellung eines »Handbuches«, in dem neue Lebensstile angeregt, sowie Übersichten und Hinweise auf weiterführende Literatur gegeben werden. Nicht selten kommt Kritik aus der Sichtweise des Experten, für die tiefergehendes Wissen ganz selbstverständlich ist. Jedoch wurde die Studie nicht ausschließlich für Kenner des Fachs zusammengestellt, sondern sie soll für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung gut lesbar und verständlich sein. Es muß um die konstruktive Weiterentwicklung der einzelnen - streckenweise nur gestreiften - Themenkomplexe im Gesamtzusammenhang "Zukunftsfähiges Deutschland" gehen. Letztlich sind es gerade die mannigfaltigen Kommentare und eine breite öffentliche Diskussion, welche die Studie hervorrufen sollte. So kann verhindert werden, daß das Nachhaltigkeitsparadigma in Vergessenheit gerät.

*Fazit:* Die Studie kann insgesamt als »Kursbuch« für die Umweltpolitik gelten, ist aber auch für alle Gesellschaftsteile von Bedeutung, da kein Aspekt vollkommen ausgeblendet wird. Jetzt kommt es auf den Umgang mit der Studie und ihre Verbreitung an. Hier können insbesondere pädagogische Ansätze verfolgt werden. Schon in den ersten Schulklassen<sup>72</sup> sollte deutlich

---

70 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1996. Wiesbaden 1996, S. 11.

71 u.a.: Altvater, Elmar: Der Traum vom Umweltraum. Zur Studie des Wuppertal Instituts über ein „Zukunftsfähiges Deutschland“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/96, S. 83.

72 Vgl. Kapitel "Local Sustainable Education"

gemacht werden, daß beispielsweise ein Produkt besonders dann gut ist, wenn es möglichst lange hält und nach der Nutzung wiederverwendet oder umweltfreundlich entsorgt werden kann. Anregungen auf welche Weise Leitsprüche wie "Mehr Qualität statt Quantität" oder "Nutzen statt Besitzen" Realität werden können, gibt es zahlreich. Sie müssen nur aufgenommen werden.

Die Studie *Zukunftsfähiges Deutschland* zeigt interessante Aspekte einer nachhaltigen Gesellschaft auf. Ob es eine »Öko-Diktatur«, einen »Aufstand von Unten« oder eine neue demokratische Ordnung geben wird, kann keiner vorhersagen. Eine Energiesteuer oder die ökologische Steuerreform ist jedenfalls nur ein erster kleiner Schritt in Richtung Nachhaltigkeit. Es sind aber gerade jene kleinen Schritte, welche durch die Angst vor Wohlstandsverlusten verhindert werden.

## D Lokale Nachhaltigkeit

Nach der Analyse und dem Strukturierungsversuch des internationalen Diskurses zur nachhaltigen Entwicklung und der Betrachtung beispielhafter nationaler Operationalisierungskonzepte kommt nun im dritten Teil die lokale Ebene<sup>73</sup> in den Blickwinkel der Betrachtung. Im folgenden soll deutlich werden, daß der Nachhaltigkeitsdiskurs in Kommunen und die Erarbeitung von Handlungsstrategien auf dieser Ebene die konsequente Fortsetzung weltweiter und nationaler Überlegungen zu »Sustainable-Development« ist. Zunächst werden deshalb einige Gedanken zur Bedeutung lokaler Nachhaltigkeit dargelegt. Die darauf folgende Analyse des kommunalen Handlungsrahmens ergibt wichtige Hinweise auf die Umsetzungschancen der - im Schlußteil ("Elemente lokaler Nachhaltigkeit") vorgestellten -wichtigen Strategien lokaler Nachhaltigkeit.

### D 1 Bedeutung lokaler Nachhaltigkeit

Lokale Nachhaltigkeit als zentrales Thema dieser Arbeit ist die logische Konsequenz aus internationaler und nationaler 'Sustainability'. Das zeigte sich schon auf den Vorbereitungstreffen der UNCED-Konferenz 1992 in Rio. Dort wurde die zentrale Rolle der Kommunen im Prozeß der nachhaltigen Entwicklung hervorgehoben. Dieser Schritt ist hauptsächlich auf die Bemühungen des von umweltengagierten Städten und Gemeinden aus aller Welt getragenen Internationalen Rates für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI<sup>74</sup>) zurückzuführen.<sup>75</sup> Im Kapitel 28 hält die von mehr als 170 Staaten beschlossene AGENDA 21 fest:

---

73 Mit lokaler Ebene sind die kommunalen Gebietskörperschaften gemeint. Sie können in (kreisfreie) Städte, Kreise und Gemeinden unterschieden werden. Da aber auch in der Agenda 21 nur „die Kommunen“ genannt werden und ihre Größe in Bezug auf Einwohnerzahl oder Verwaltungsgrenzen nicht unbedingt etwas über die Machbarkeit von Nachhaltigkeitsstrategien aussagt, werden die Begriffe zum Teil synonym verwendet.

74 The International Council for Local Environmental Initiatives.

75 Kuhn, Stefan/Zimmermann, Monika: Lokale Agenda 21 für zukunftsbeständige Stadtentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3. 1996.

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“<sup>76</sup>

Nach der Agenda sollte die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder bis 1996 in einen Konsultationsprozeß mit allen Gruppierungen ihrer Bürgerschaft getreten sein. Dabei galt es, einen Konsens über das Leitbild für die zukünftige Entwicklung in Kommunen zu finden.

Eine Auswertung der aktuellen Diskussion zeigt auf der einen Seite schon fast eine gewisse Verblüffung über den *Erfolg* der lokalen Agenda 21.<sup>77</sup> Seit Rio haben rund um die Welt kommunale Gebietskörperschaften, also in Deutschland Städte, Kreise und Gemeinden begonnen, »Lokale Agenden 21« aufzustellen. Diese internationale Entwicklung hält an. Die Auswirkungen der Konferenz von Rio waren somit wesentlich größer, „als selbst die größten Optimisten vermutet hätten“<sup>78</sup>.

Auf der anderen Seite erleben die engagierten Akteure im Agenda-Prozeß gerade in Deutschland zahlreiche *Enttäuschungen*. So ging der angestrebte Konsultationsprozeß nur schleppend voran. Durch die »Standort- Deutschland«-Debatte sind zum Teil sogar Rückschritte zu verzeichnen - unter anderem weil die Kommunen um niedrige Umweltschutzstandards konkurrieren und die Finanzkrise der Kommunen an oberster Stelle der Tagesordnung steht. Darüber hinaus fällt häufig der Eintritt in die programmatische Ebene

---

76 Agenda 21, Kapitel 28.1

77 Fiedler, Klaus: Eine "Lokale AGENDA 21" für Deutschland, in: dh-INFO 1/96, S. 3-14.

78 Unmüßig, Barbara: Mehr als TransFair, in: AKP 2/96, S.58; Inzwischen sind über 5000 Kommunen weltweit in den Agenda-Prozeß eingetreten.

schwer<sup>79</sup> und es bleibt bei »Runden Tischen«.<sup>80</sup> Im internationalen Vergleich wurde nur in sehr wenigen deutschen Kommunen der geforderte Konsultationsprozeß eingeleitet (Am Jahresende 1995 waren es kaum dreißig). Erst seit Anfang 1996 verlaufen die Initiativen zur lokalen Nachhaltigkeit dynamischer. Es vermehrt sich die Zahl der Skeptiker, die einer „lokalen Agenda 21“ Vitalität und Praxisnähe absprechen.<sup>81</sup>

Insgesamt scheint aber dennoch ein *Konsens über* den eingeschlagenen *Pfad* zu bestehen, auch wenn sich die Auffassungen über die bisherigen Erfolge lokal nachhaltiger Entwicklung stark unterscheiden.<sup>82</sup> Ein Grund, weshalb die Agenda 21 die entscheidende Bedeutung der Kommunen bei der Entwicklung neuer tragfähiger Modelle so hervorhebt, mag allein schon die Tatsache sein, daß in den europäischen Städten und Gemeinden über 80 Prozent der europäischen Bevölkerung leben.<sup>83</sup> Da gerade die industrialisierten Städte einen erheblichen Teil zur globalen Umweltveränderung beitragen, besteht hier akuter Handlungsbedarf.

Die Folgen individuellen Handelns sind in kleinräumigen Einheiten am ehesten erfahrbar. Das galt zumindest bis zum Zeitalter der Industrialisierung. Bis dahin beruhte die lokale Versorgung hauptsächlich auf lokalen und regionalen Produkten und Rohstoffen, wodurch recht überschaubare Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen Stadt und jeweiligem Umland entstanden. Wurden diese Beziehungen durch Übernutzung der Ressourcen oder zu starke Verschmutzung des natürlichen Umfelds gestört, war dies

---

79 So stellte die Projektmanagerin der „Lokalen Agenda 21 Berlin-Köpenick“ Marina Müller in ihrem Vortrag am 19. September 1995 (Tagungsstätte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn (Venusberg) fest: „Wir haben zwar eine Menge bewegt, aber noch kein Gramm CO2 weniger in Berlin-Köpenick.“

80 Deutscher Bundestag: Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/3) für die öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt“ am 18. November 1996 in Bonn zum Thema "Kommunen und nachhaltige Entwicklung - Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21", S. 5.

81 Walcha, Henning: Nachhaltig in die Zukunft der Stadtregionen, in: Zeitschrift zur politischen Bildung 1/96, S. 45.

82 u.a.: BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 4.7; Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Wiesbaden 1996, S. 14-17; BMU-Pressemitteilungen 44/95, Bonn 26.09.1995.

83 Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit, 1994.

unmittelbar für jedeN sichtbar und spürbar.<sup>84</sup> Demnach müssen Nachhaltigkeitsmodelle in adäquaten Dimensionen verfolgt werden. Die BürgerInnen erfahren durch vermehrte Konfrontation mit Umweltveränderungen die Folgen des eigenen Handelns unmittelbar. Sie sind eher fähig und willens, *Verantwortung für* ihre Um- und Mitwelt zu *übernehmen*. Auch *wahrnehmungspsychologische Überlegungen* unterstreichen die Notwendigkeit einer lokalen Einheit für nachhaltige Entwicklung. So sind mit den stetig größer werdenden Möglichkeiten der Raumüberwindung nicht parallel die Dimensionen gewachsen, in denen Menschen denken und nachvollziehen können.<sup>85</sup> Erst bei Geschehnissen in der eigenen Gemeinde - etwa politische und administrative Entscheidungen - entsteht meist ein Gefühl hoher Betroffenheit und die *Neigung* zu verstärkter Beteiligung. Das wirkt sich allerdings nicht immer gleich in konkrete Aktionen der Betroffenen aus, was unter anderem an den Partizipationsbarrieren liegen kann.<sup>86</sup>

Es darf aber auch nicht außer Acht gelassen werden, daß gerade durch die Globalität der Auswirkungen industriestaatlichen Handelns und den damit verbundene schleichenden Katastrophen es den BürgerInnen zunehmend schwerer fällt, einen direkten Bezug zwischen ihrem Handeln und langfristigen weltweiten Auswirkungen herzustellen. Viele Problembereiche wie die Ausdünnung der Ozonschicht, die Erwärmung der Atmosphäre, die Endlagerung von Atommüll oder die zahlreichen - zumeist unbekannt - toxikologischen Auswirkungen chemischer Produktion können nur indirekt wahrgenommen werden.<sup>87</sup> In den direkt spürbaren Zusammenhängen sind aus umweltpolitischer Sicht sogar positive Entwicklungen in der Wasser- und Luft-

---

84 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 4.7, S. 198; Vgl. auch Otto-Zimmermann, Konrad: Kommunale Naturhaushaltswirtschaft, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stad-  
tökologie. Konzepte, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, ZAU: Sonderheft 6, S.  
242 f.

85 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 4.1, S. 115 ff.

86 Zilleßen, Horst: Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen  
Voraussetzungen für einen Neuen Lebensstil, in: Wenke, Karl Ernst/ders. (Hrsg.):  
Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft, Opladen 1978,  
S. 135 ff; Vgl. auch Kapitel „Beteiligungbarrieren überwinden“. D 3.3.3.5  
Beteiligungbarrieren überwinden

87 Preuss, Sigrun: Umweltkatastrophe Mensch. Über unsere Grenzen und Möglichkei-  
ten, ökologisch bewußt zu handeln, Heidelberg 1991, S. 49f.

qualität zu verzeichnen. Die Beobachtungen solcher Entwicklungen können dann im sogenannten »Ökooptimismus«<sup>88</sup> münden.

Dem Dilemma schwindender Möglichkeiten direkter Erfahrbarkeit im lokalen Bereich und dem Ohnmachtsgefühl durch Berichte über Katastrophen mit überlokalem Charakter läßt sich nur schwer begegnen. Da sich aber die überlokalen Sachverhalte derart auf die psychosoziale Befindlichkeit der Individuen auswirken, daß Angst entsteht, suchen manche BürgerInnen von sich aus nach individuellen Handlungsmöglichkeiten, um dieser Angst zu begegnen.<sup>89</sup> In dieser Situation können die »Deutungssicherheit« verschaffenden lokalen Kontexte weiterhelfen. Sie ermöglichen die Entwicklung von Handlungskompetenz. Handlungskompetenz bezieht sich auf die Beurteilung von Situationen, das Erkennen und Definieren eines Zieles, die Fähigkeit, die geeigneten Mittel einzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel zu erreichen.<sup>90</sup> Ohnmachtsgefühle gegenüber globalen Problemen können sich in Selbstverwirklichung und Zufriedenheit wandeln, wenn es gelingt, Einflußmöglichkeiten auf kommunale Entscheidungen und konkrete Handlungsmöglichkeiten zu gewährleisten<sup>91</sup>.

Sowohl Zusammenhänge als auch Schwierigkeiten im Nachhaltigkeitsprozeß können in *überschaubaren Bereichen* am ehesten erkannt bzw. angegangen werden.<sup>92</sup> Außerdem verbessert die Sichtbarkeit der Ergebnisse die Kontrolle durch die unmittelbar betroffenen BürgerInnen und erhöht damit auch das Verantwortungsbewußtsein der politischen Entscheidungsträger.<sup>93</sup>

---

88 Miersch, Michael/Maxeiner, Dirk: Wo bleibt die Party?, in: FR, Nr. 112/96; Sachs, Wolfgang: Frohmuts-Phrasen, in: FR Nr. 117/96.

89 Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Schluchter/Dahm) (1996), a.a.O., S. 6.

90 Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Schluchter/Dahm) (1996), a.a.O., S. 6.

91 Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Schluchter/Dahm) (1996), a.a.O., S. 6.

92 Ritter, Ernst-Hasso: Editorial, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 7-8.

93 Peffekoven, Rolf: Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung, in: Junkernheinrich, Martin/Klemmer, Paul (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin 1996, S. 29; Wehrli-Schindler, Brigit: Stadtpolitik zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und gebauten Strukturen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1996/3, S. 204.

So gesehen kann die lokale Lebenswelt für den Einzelnen die *Funktion einer Schnittstelle* zwischen außen und innen haben: Die Individuen befassen sich mit den globalen Entwicklungen („global denken“) und nutzen die lokalen Handlungsmöglichkeiten („lokal handeln“).<sup>94</sup>

An diesen Gedanken knüpft HESSE mit seinen Überlegungen zu einer Erneuerung der *Politik »von unten«* an. Er befaßt sich aus demokratietheoretischer Sicht mit den Möglichkeiten zur Beeinflussung der Bundes- oder Landespolitik durch einen »Bottom-up-Ansatz«. Hesse plädiert zwar für eine Aufwertung dezentraler Politik und Verwaltung, steht aber den Auswirkungen kommunaler Politik auf höhere Ebenen recht skeptisch gegenüber. Allerdings könne durch Problemnähe, Zielgruppenorientierung und regionale wie sektorale Treffsicherheit von Politiken der regionale Raum am ehesten eine Mobilisierung von Motivation wie von Innovationen erlauben und wäre für den Abbau der beklagten Distanz zwischen staatlichen Institutionen und betroffener Bürgerschaft geeignet.<sup>95</sup> Nach HUCKE sind es gerade die kleinen und mittleren Kommunen, die eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung und modellhaften Erprobung umweltpolitischer Innovationen einnehmen.<sup>96</sup> Auf dem Wege des Erfahrungstransports zwischen den Städten könnten diese Innovationen auch von anderen Städten übernommen werden.

Zum Schluß sei noch mit einem Blick in die *Geschichte* der Kommunen ihre hervorgehobene Bedeutung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung erklärt. Gemeinden existieren schon seit vielen Jahrhunderten. Im Sinne der Aufgabenerfüllung stellen sie eine ursprüngliche Lebenseinheit dar. Überall dort, wo Menschen relativ gleichberechtigt zusammenleben, müssen anfallende Probleme und Aufgaben gemeinschaftlich gelöst werden<sup>97</sup> - etwa bei Fragen der Infrastruktur. Sie sind auch heute noch wertvoll, um den Menschen so etwas wie Heimat und Geborgenheit zu geben, da Formen des Zusammenhalts stark durch räumliche Nähe beeinflusst werden. Trotz der

---

94 Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Schluchter/Dahm) (1996), a.a.O., S. 6.

95 Hesse, Joachim Jens: Erneuerung der Politik "von unten?" Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Erneuerung der Politik "von unten"?, Opladen 1986, S. 24.

96 Hucke, Jochen: Kommunale Umweltpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 476.

97 Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart. Informationen zur politischen Bildung Nr. 242, Bonn 1994, S. 4.

gewachsenen Kommunikationsmöglichkeiten ist diese Nähe nach wie vor sehr wichtig für die Einzelnen, schließlich sind »Konferenzschaltungen« nicht das Gleiche wie ein persönliches Gespräch ohne technische Vermittlungseinheit. Die heute üblichen weiten Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnung waren früher undenkbar; das Leben fand in begrenzten Bereichen statt. So mußten auch fast alle Bedürfnisse in der Gemeinde befriedigt werden: „Das Leben war hochgradig gemeindezentriert“<sup>98</sup>. Die Vorstellungen zur regionalen Selbstversorgung unter dem Paradigma der Nachhaltigkeit kommen dem sehr nahe. Der erwünschte gesellschaftliche Wandel ist keine Revolution, sondern teilweise nur eine Rückbesinnung auf kommunale Traditionen.

In schweren Perioden wie etwa in der Phase nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches 1945 kam die gemeinschaftliche Lebensform der Kommune besonders zum Tragen<sup>99</sup>. Staatliche Organe funktionierten nicht mehr oder waren nur noch beschränkt tätig. Eine neue Länderordnung bildete sich erst allmählich heraus. In den kleinen Einheiten mußte alles das erbracht werden, was das Überleben der Menschen gewährleistete. Die kommunalen Behörden waren die einzigen noch intakten Verwaltungseinheiten, die nach der Kapitulation sofort ihre Arbeit aufnehmen konnten. Städte und Landkreise waren zu „selbständigen kleinen Wirtschaftsrepubliken“<sup>100</sup> geworden, da die Basisinfrastruktur zum Teil vollständig fehlte. Flüchtlinge und Obdachlose suchten eine Herberge, Kommunikations- und Verkehrsnetze mußten wieder aufgebaut werden. Zudem galt es, den niedergeschlagenen Menschen in dieser harten Zeit Zukunftsperspektiven aufzuzeigen.

Auch wenn die heutige Situation nicht direkt mit den damaligen Verhältnissen vergleichbar ist: jener Einfallsreichtum, die Organisationskünste, Improvisation und die Fähigkeit zu unkomplizierten und spontanen Lösungen sind insbesondere in Bezug auf das Projekt einer lokalen Nachhaltigkeit ein wichtiges Handlungspotential für erfolgreiche Umsetzungsstrategien. Damals hätten zentrale Direktiven der Besatzungsmächte den mannigfaltigen Notlagen und Möglichkeiten niemals gerecht werden können.

---

98 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 6.

99 Wallerath, Maximilian: Verwaltungserneuerung. Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur?, in: Verwaltungs-Archiv 88. Band - Heft 1 - Januar 1997, S. 2; Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"?, in: AfK II/95, S. 204.

100 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 4-14.

Für die nachfolgenden Ausführungen ist noch wichtig zu erwähnen, daß es schon im späten Kaiserreich eine Art Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzsituation zwischen den Großstädten gab. Der von den führenden Kommunalbeamten geschürte »*Stadtpatriotismus*« entfachte ein gegenseitiges Übertrumpfen mit eindrucksvollen öffentlichen Gebäuden, moderner Stadttechnik und Einrichtungen zur Daseinsvorsorge. Letztere drückten sich zum Beispiel in besonders niedrigen Säuglingssterblichkeiten aus und konnten als Aushängeschild der Stadt genutzt werden.<sup>101</sup> In der Gegenwart stellt sich die Situation ähnlich dar - vor allem im Hinblick auf die Wirtschaftslage. Zwischen Kommunen besteht eine Konkurrenz um Neuansiedelungen von Unternehmen. Weniger relevant, aber im Sinne des Konzepts lokaler Nachhaltigkeit, wäre ein Wettbewerb um die umweltfreundlichste bzw. nachhaltigste Stadt.

*Fazit:* Im ganzen scheinen die Voraussetzungen für die Schaffung eines persönlichen Bezugs und die sich daraus ergebende Beteiligungsmotivation auf lokaler Ebene am besten. Ähnlich wie in der Zeit des Wiederaufbaus können die kreativen Eigeninitiativen der Kommunen auch heute die Initialzündung für einen gesellschaftlichen Wandel sein, den man ebenfalls als eine Art »Aufbau« bezeichnen kann. Zentralistische Vorgaben von Bundes- oder Landesregierung sind daher für lokale Nachhaltigkeit nicht unbedingt sinnvoll. Viele Probleme lassen sich in dezentral vernetzten Strukturen effizienter lösen.<sup>102</sup>

Die Auswirkungen der kommunalen Politik auf andere Ebenen sind letztlich nicht von entscheidender Bedeutung. Wichtig ist vielmehr die Möglichkeit des gegenseitigen Lernens und das Entstehen einer breiten Bewegung durch das Engagement der Kommunen. Je umfassender das Netzwerk »Lokale Agenda 21« ist, desto beeindruckender werden die Ergebnisse zusammen sein (zum Beispiel die Reduktion von Klimagasen oder des Flächenverbrauchs).

*Insgesamt* unterstreichen die internationalen und nationalen Debatten um die Umsetzung der in Rio beschlossenen »Agenda-21«, die faktischen Konzentrationsprozesse der Bevölkerung weltweit, wahrnehmungs- und sozi-

---

101 Reulecke, J.: Stadtbürgertum und bürgerliche Sozialreform im 19. Jahrhundert in Preußen, in: Gall, L. (Hrsg.): Stadt und Bürgertum im 19. Jahrhundert, München 1990, S. 194.

102 Peffekoven, Rolf, a.a.O., S. 29; Grunow, Dieter: Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 262.

alpsychologische sowie demokratietheoretische Hinweise und die am Ende dieses Abschnitts aufgezeigten Parallelen in Geschichte und Gegenwart den herausgehobenen Stellenwert der Kommunen. Demnach ist es berechtigt, die lokalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen nachhaltiger Entwicklung näher zu untersuchen.

## **D 2 Analyse des kommunalen Handlungsrahmens**

Beschreiten die kommunalen Akteure alle Wege zur lokalen Nachhaltigkeit und nutzen sie ihre Chancen? Welche Kompetenzen haben sie und mit welchen Hemmnissen werden die Kommunen konfrontiert? Diese Fragen können erst nach einer Untersuchung des kommunalen Handlungsrahmens beantwortet werden. Durch die Fokussierung auf das Konzept lokaler Nachhaltigkeit hebt sich dieses Kapitel von den gängigen Untersuchungen der klassischen kommunalen Umweltpolitik ab. Neben ökologischen werden auch soziale und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Ausgangspunkt der Gedankenführung ist zunächst die Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung.

Zur nachhaltigen Entwicklung in Kommunen gehört auch die Berücksichtigung aller *Akteure*, wie schon in den Ausführungen dargelegt. Es ist daher naheliegend, im nächsten Schritt zu untersuchen, welche Akteure in diesem Prozeß von herausragender Bedeutung sind und welche Rolle sie einnehmen können.

Im Anschluß wird dargelegt, inwiefern die Kommunen durch höhere *Entscheidungsebenen* beeinflußt und ihrer Kompetenzen beraubt werden. Gleichwohl wird aber beachtet, welche Kompetenzen den Kommunen verblieben sind - etwa in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip. Die Beschreibung der Aufgabenstellung der Kommunen knüpft daran an, indem die Möglichkeiten bei der *Aufgabenwahrnehmung* in Bezug auf Nachhaltigkeit beleuchtet werden.

Abgeschlossen wird die Analyse mit einem Blick auf die zentralen *Hemmnisse* auf dem Weg zur lokalen Nachhaltigkeit.

### **D 2.1 Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung**

Die noch heute gültige - im Jahre 1908 entworfene - kommunale Städteordnung geht auf den preußischen Reformpolitiker HEINRICH FRIEDRICH VOM UND

ZUM STEIN (1757-1831) zurück. Ziel war die freie Gemeinde als Selbstverwaltung der Stadtbürgerinnen, unabhängig von staatlicher Unterstützung. Bei ihrer Entstehung Anfang des 19. Jahrhunderts wurde sie in gewisser Weise als Institution gegen den Staat oder außerhalb des Staates verstanden.<sup>103</sup> Im Zuge der preußischen Städtereform wurden die älteren Landes- und Polizeiordnungen, die bis dahin die Städteherrschaft regulierten, abgeschafft. Das Ziel der Souveränität wurde jedoch nie ganz erreicht.<sup>104</sup> Noch immer bestimmt in einigen Bereichen - dies gilt insbesondere für die kommunalen Finanzen - eine starke Abhängigkeit das Verhältnis zum Staat.

Eine Folge der Industrialisierung und Urbanisierung war der Wandel städtischer Verwaltungstätigkeit zur rein professionellen Aufgabenwahrnehmung im Zuge der Funktionssteigerung der Kommunen - die Kommunalbürokratie trat nun wesentlich selbstbewußter auf. Die einschneidenste Reform in der gesamten Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung war die Demokratisierung des kommunalen Wahlrechts im Zuge der Revolution von 1918/19.

VON SALDERN stellt fest, das kommunale *Selbstverwaltungsrecht* sei heute wie damals *kein Naturrecht* gewesen, sondern bedürfe der permanenten politischen und kulturellen Legitimation und gegebenenfalls auch der Verteidigung, vor allem in Krisenzeiten. Angriffe auf dieses Recht seien insbesondere in der Zeit der Präsidialregierungen am Ende der Weimarer Republik und erst recht im Dritten Reich sowie in der DDR an der Tagesordnung gewesen.<sup>105</sup> Auf die heutige Zeit bezogen wären verstärkte Handlungseinschränkungen der Kommunen durch Vorgaben der höheren Ebenen ein Schritt zurück; notwendige Bedingung für den politisch-strukturellen Teil des Nachhaltigkeitskonzepts ist eher das Gegenteil, nämlich die Aufrechterhaltung und möglicherweise die Ausweitung der Selbstverwaltungsaufgaben.

Der Rückblick zeigt, daß die kommunalen Strukturen über lange Zeit gewachsen sind. Souveränität wurde zwar nie erreicht, aber die Selbständigkeit

---

103 Klemisch, Herbert u.a.: Selbstverständnis, Strategie und Rahmenbedingungen alternativer Kommunalpolitik, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld 1994, S. 9.

104 Saldern von, Adelheid: Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn 1993, S. 3

105 Saldern von, Adelheid: Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn 1993, S. 15

konnte ausgebaut werden. Die Akteure im Prozeß einer nachhaltigen Entwicklung - sie werden im folgenden Abschnitt behandelt - tragen dafür Sorge, daß die Selbstentfaltungsmöglichkeiten der Kommunen *bestehen* bleiben. Die Entfaltungsmöglichkeiten einer Kommune und ihrer Akteure sind für lokale Nachhaltigkeit außerordentlich wichtig.

### **D 2.2 Akteure der Sustainable City**

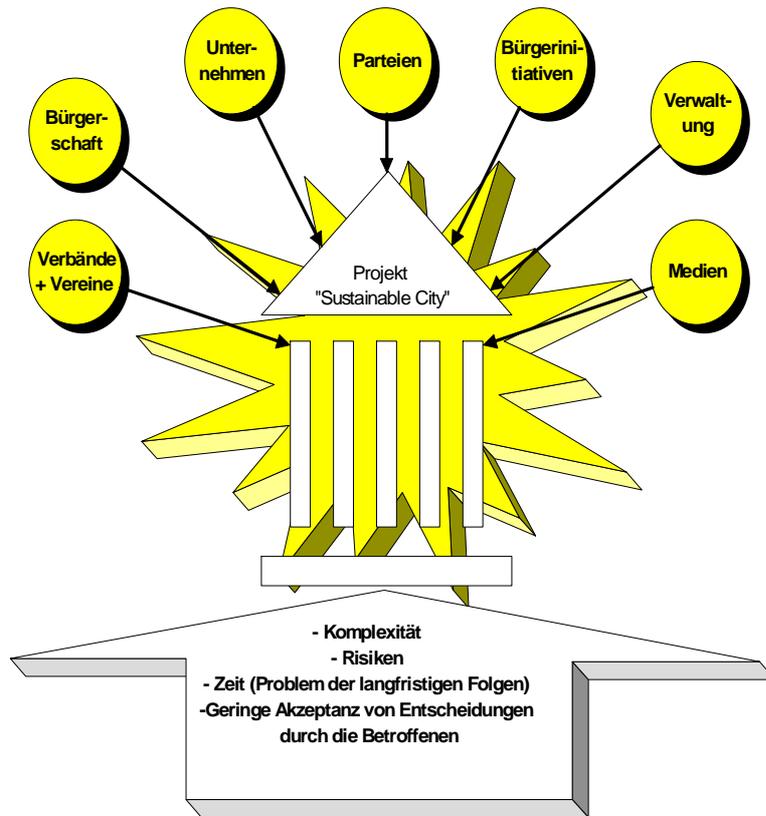
Die kommunalen Akteure stehen ebenso wie die nationalen bei ihren Entscheidungen vor den Herausforderungen gesteigerter Komplexität (durch Spezialisierung und unüberschaubare Folgen heutiger Technologien) und vor dem Problem der langfristigen Folgen von Großtechnologien und deren akuten Risiken.<sup>106</sup> Für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung ist es elementar zu wissen, welche Akteure die gewünschte Entwicklung anstoßen können und in ihrem Verlauf eine wichtige Funktion einnehmen. Schließlich wird das »Projekt« durch ihre Interessenlagen, Einflußmöglichkeiten und Handlungen bestimmt.<sup>107</sup> Eine politikwissenschaftliche Perspektive ist daher unumgänglich.

---

106 Zilleßen, Horst: Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen/Dienel/Strubelt: Die Modernisierung der Demokratie, Opladen 1993, S. 23 ff.

107 Hucke, Jochen: Kommunale Umweltpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 475.

Abbildung 3 - Wichtige Akteure des Nachhaltigkeitsprozesses



Quelle: Eigene Darstellung. Die Graphik stellt die auf das Projekt „Sustainable City“ Einfluß nehmenden kommunalen Akteure dar (Pfeile). Das Projekt »Sustainable City« wirkt auf das Handeln der Akteure zurück (Stern). Innerhalb des Projekts stehen die Akteure in Wechselbeziehung zueinander und wiederum unter dem Eindruck eines gemeinsamen Problemhorizonts (großer Pfeil).<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Vgl.: Zilleßen, Horst: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen/Dienel/Strubelt: Die Modernisierung der Demokratie, Opladen

### D 2.2.1 Parteien

Die Parteien - bzw. die kommunalpolitischen MandatsträgerInnen - gewinnen als Akteure mit zunehmender Ortsgröße an Bedeutung. Ihnen kommt eine Orientierungsfunktion zu, die unter anderem mittels Programm- und Personalangebot wahrgenommen wird und ebenfalls in Abhängigkeit zur Ortsgröße steht. In kleinen überschaubaren Gemeinden hingegen heben sich die politischen Parteien kaum von den Vereinen, Verbänden oder Bürgerinitiativen ab.<sup>109</sup> Wegen ihres eingegengten Blickwinkels auf die nächste Wahl<sup>110</sup>, sind von ihnen langfristige Konzeptionen und Zukunftsentwürfe nicht selbstverständlich zu erwarten. Grundsätzlich bestimmen die Parteien durch Initiativen und Verabschiedung von Vorlagen Aufträge für die vollziehende Verwaltung. Bei ihren Entscheidungen müssen sie die *Akzeptanzgrenzen* der BürgerInnen gut einschätzen können „und sie gegebenenfalls durch Überzeugungsarbeit erweitern“.<sup>111</sup>

Es ist jedoch zu vermuten, daß die PolitikerInnen das Problem von Betroffenheit und Akzeptanz<sup>112</sup> unterschiedlich bewerten: *Unterschätzt* wird oft die Akzeptanzbereitschaft in der Bevölkerung für umweltpolitische Maßnahmen und die Bereitwilligkeit zu umweltfreundlichem Verhalten.<sup>113</sup> So werden beispielsweise Entscheidungen für progressive - den ÖPNV betonende - Verkehrsprojekte mit dem Argument mangelnder Durchsetzbarkeit hinausgezögert. Und das auch, wenn von Seiten der Bürgerschaft in Ihrer Mehrheit keine Ablehnung zu erwarten wäre.<sup>114</sup> *Überschätzt* wird beispielsweise die Duldungsbereitschaft bezüglich des Baus neuer Straßen oder der Einrich-

---

1993, S. 17 ff. Vgl. die ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung im Kapitel "Drei Säulen der Nachhaltigkeit" und die Abbildung 2.

109 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 29.

110 Kerber, Bärbel: Der Konflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen auf kommunaler Ebene, Frankfurt am Main 1994, S. 79.

111 Huckle, Jochen (93), a.a.O., S. 479.

112 Zilleßen, Horst (93), a.a.O., S. 28.

113 Schluchter, Wolf/Dahm, Guido: Möglichkeiten der Minderung psychosozialer Umweltbelastungen durch die Einbeziehung betroffener Bürger in die Planung von Umweltmaßnahmen - Untersuchungsbericht, Berlin-Heidelberg 1996, S. 22.

114 Diekmann, Andreas/ Preisendörfer, Peter: Persönliches Verhalten. Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2/92, S. 249.

tung von Entsorgungsanlagen. Dafür stehen zahlreiche Planungsverfahren als Beispiel zur Verfügung, in denen die Interessen der Betroffenen erst in einem sehr späten Stadium angehört werden, nachdem wesentliche Schritte schon eingeleitet und viel Zeit und damit Geld investiert wurden. Das *Problem* ist also die mangelnde Rückkopplung zwischen PolitikerInnen und Bürgerschaft.

Hinzu kommt, daß die ehrenamtlichen MandatsträgerInnen mit dem auf sie zukommenden Arbeitsaufwand häufig überlastet sind und den VertreterInnen der einzelnen Fachdisziplinen aus der Verwaltung selten ausreichend Kompetenz entgegensetzen können, wenn sie nicht gerade im gleichen Bereich beschäftigt waren oder, wie es auch häufig vorkommt, selbst in der entsprechenden Fach- bzw. Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung arbeiten. Die notwendige Kontrolle der Verwaltung erweist sich in der Praxis als schwierig.

*Fazit:* Auch wenn von den Parteien wegen ihrer kurzfristigen Orientierung auf die nächste Wahl keine großen »Umwälzungen« zu erwarten sind, kann ihnen gerade in Kommunen schwerlich absolute Unbeweglichkeit unterstellt werden - die teilweise recht pragmatischen Koalitionsbildungen unterstreichen das. Schon allein im Interesse des Projekts zur lokalen Nachhaltigkeit sollte der im Augenblick festzustellende Verlust des Rückbezugs zu den Wählenden<sup>115</sup> überwunden werden. Möglichkeiten ergeben sich durch die stärkere Einbeziehung der WählerInnen in wichtige Entscheidungen - etwa vor der Entscheidung für eine Müllverbrennungsanlage. Dadurch könnte die Ausbildung starrer Fronten zwischen Betroffenen und den EntscheidungsträgerInnen aus dem politisch-administrativen System wahrscheinlich verhindert werden. Den WählerInnen darf allerdings nicht das Gefühl gegeben werden, ihre Mitwirkung hätte auf das Endergebnis ohnehin keinen Einfluß. Denkbar wäre auch, daß die PolitikerInnen dem Thema lokale Nachhaltigkeit die nötige Breite geben, indem sie die Agenda 21 zum Wahlkampfthema machen. Damit ist zwar noch kein Schritt zur Umsetzung getan. Gleichwohl könnte ein hoher Bekanntheitsgrad ein Fundament für weitere Entscheidungen schaffen.

Die PolitikerInnen müssen bei ihren Entscheidungen die Akzeptanzgrenzen der Bürgerschaft, wie oben schon angedeutet, gut einschätzen können. Das

---

115 Helmke, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 202.

gilt besonders für die Reformen im Zuge der nachhaltigen Entwicklung, deren Notwendigkeit während eines - wie in der Agenda 21 geforderten - Konsultationsprozesses ausreichend dargestellt und transparent gemacht werden muß.

Letztlich können Parteien - politischer Willen und Mut<sup>116</sup> vorausgesetzt - wesentliche Akteure bei der schrittweisen Umorientierung kommunaler Politik in Richtung Nachhaltigkeit sein.

### D 2.2.2 Verwaltung

Entscheidungen werden auch durch die Verwaltung geprägt. Sie übt häufig Initiativfunktion im Rat aus und bringt entscheidungsreife Anträge in den Rat ein, die zumeist auch angenommen werden.<sup>117</sup> Nicht zuletzt durch die starke Expansion im Dienstleistungsbereich wurde die Kommunalverwaltung mit dem Problem steigender Komplexität konfrontiert und damit für die BürgerInnen „mehr und mehr undurchschaubar, unverständlich und unbeeinflussbar“. <sup>118</sup> Selbst für die Angestellten der Kommunalverwaltung, der RUDZIO im Zusammenspiel mit dem ehrenamtlichen Kommunalparlament die Führungsrolle in der lokalen Politik zuschreibt,<sup>119</sup> ist es schwer, die Überschneidungen und Verflechtungen der verschiedenen Aufgabenbereiche sowie die Auswirkungen ihres Handelns zu überschauen. So überrascht der zu beobachtende Machtzuwachs der Verwaltung nicht<sup>120</sup>, die sich „vermehrt gegen politische »Einmischung« von außen verwahrt und die »Parlamentarisierung« der Kommunalpolitik als das eigentliche Haupthindernis auf dem Wege zu einem effizienten »city management« ausgemacht hat.“<sup>121</sup> Als Antwort darauf wird nach SCHRÖDER zur Bewältigung der komplexen Aufgaben der Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung zu einem vollen politi-

---

116 Scheer, Hermann: Sonnenstrategie - Politik ohne Alternative, München 1993.

117 Gawel, Erik: Bürokratiethorie und Umweltverwaltung - Ökonomische Einsichten in verwaltungsrechtliches Handeln im Umweltschutz - in: ZAU 1/95, S. 87.

118 Knemeyer, Franz-Ludwig (1994), a.a.O., S. 83.

119 Rudzio, Wolfgang (1991), a.a.O., S. 272.

120 Gawel, Erik: Bürokratiethorie und Umweltverwaltung - Ökonomische Einsichten in verwaltungsrechtliches Handeln im Umweltschutz - in: ZAU 1/95, S. 79.

121 Schröder, Thomas: Kommunale Selbstverwaltung, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V., Bielefeld 1994, S. 27f.

schen System gefordert.<sup>122</sup> Dessen Komponenten seien *erstens* die Verwirklichung des demokratisch-repräsentativen Elements auf kommunaler Ebene (mit der kommunalen Volksvertretung als Legislative und der Gemeindeverwaltung als Exekutive), *zweitens* umfassende Partizipationsmöglichkeiten und *drittens* mehr Eigenverantwortung für die Kommune.

*Fazit:* Zwar sind SCHRÖDERS Forderungen zum Teil eher als radikal einzustufen, aber festgehalten werden kann: Es bedarf einer Verwaltungsreform, in der die Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung klarer aufgeteilt sind. Im Zuge dieser Reform müßte der oft diagnostizierte Machtzuwachs der Verwaltung abgebaut und die Einbeziehung der BürgerInnen intensiviert werden. Im ganzen gesehen haben die Kommunalverwaltungen eine sehr *zentrale Rolle* im Prozeß nachhaltiger Entwicklung - nicht umsonst ist die Verwaltung in der Agenda 21 als ein wichtiger Akteur im lokalen Nachhaltigkeitsprozeß explizit genannt worden. Die Kommunalverwaltungen nehmen im ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich - also den »Drei Säulen« des Nachhaltigkeitskonzepts - wichtige Aufgaben wahr.<sup>123</sup> Viele Strategien können leichter umgesetzt werden, wenn sich die MitarbeiterInnen der Administration in den Kommunen für das neue Leitbild gewinnen lassen.

### D 2.2.3 Medien

Ein weiterer wichtiger Akteur sind die Medien. Sie dienen der Information und der Kommunikation der BürgerInnen untereinander; sie beobachten, kommentieren und kontrollieren die politischen Vorgänge und das Verhalten der PolitikerInnen. Gerade die Lokalpresse kann das Meinungsbild in einer Gemeinde massiv beeinflussen, BürgerInnen wachrütteln, mobilisieren und sensibilisieren, indem sie bestimmte Entscheidungsprozesse für die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinde ebenso wie deren mögliche Ergebnisse transparent macht. Stadtverwaltung und Kommunalparlament können nur schwer eine Politik betreiben, die den Kriterien zukunftsfähiger Entwicklung entspricht, wenn die Medien ihre Inhalte nicht angemessen transportieren. Hinderungsgrund für eine progressive Politik kann der häufige Monopolcharakter kommunaler Berichterstattung und mangelnde Objektivität sein. Die lokale Tageszeitung ist zum Hauptträger der Meinungsermittlung und der

---

122 Schröder, Thomas (1994), a.a.O., S. 27.

123 Vgl. Kapitel "Aufgabenstellung der Kommunen".

Informationsvermittlung im kommunalpolitischen Geschehen geworden.<sup>124</sup> Teilweise neigt sie sogar dazu, sich als „Sprachrohr der Exekutive und der Honoratioren der Stadt zu verstehen“.<sup>125</sup> Es besteht durchaus die Möglichkeit, daß die Lokalpresse nur ungern über das neue Projekt berichtet oder gar gegen bestimmte Schritte polemisiert. Ein Grund könnte schlichtweg der von Presseseite als zu gering empfundene Nachrichtenwert von Agenda-Aktivitäten sein. Dabei werden Themen wie Arbeitslosigkeit, Haushaltsdefizit oder die Infragestellung des Generationenvertrags als relevanter für die potentiellen »AbnehmerInnen« der Medien angesehen. Das kann eine gute Aufarbeitung des Konzepts verhindern. Letztere Überlegung wird durch eine Anhörung der ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ bestätigt.<sup>126</sup>

*Fazit:* Durch ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes kommt den Medien eine herausragende Funktion auf dem Weg zur lokalen Nachhaltigkeit zu. Eine gute Aufarbeitung kann das Thema »Lokale Nachhaltigkeit« für die Presse interessant machen<sup>127</sup>. Insgesamt dürfen sich die Akteure lokaler Nachhaltigkeit nicht allein auf die Lokalpresse als Medium für den Transport des Leitbildes in die Gemeinde verlassen, sondern müssen den direkten Kontakt untereinander und zu den BürgernInnen suchen. Allein über die Presse stattfindende Kommunikation zweier Akteure muß selbstverständlich vermieden werden. Das heißt, bei strittigen Themen sollten die konfligierenden Gruppen nicht erst über die Presse etwas über die Meinung einer anderen Interessengruppe erfahren. Das gilt besonders für Verfahren der BürgerInnenbeteiligung wie »Arbeitsforen« oder »Runde Tische«. Äußert sich der Profilierungsdrang einzelner TeilnehmerInnen solcher Gesprächsforen in verstreuten Pressemitteilungen, können leicht Blockade-

---

124 Helmke, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 191.

125 Zilleßen, Horst: Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen Voraussetzungen für einen Neuen Lebensstil, in: Wenke, Karl Ernst/ders. (Hrsg.): Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft, Opladen 1978, S. 151.

126 Deutscher Bundestag: Stellungnahmen der Sachverständigen... Kommissionsdrucksache 13/3), a.a.O., Antworten auf den 3. Teil der Frage 2.2.

127 Vgl. Kapitel „Strategische Öffentlichkeitsarbeit“ im Teil "Lokale Nachhaltigkeit" sowie Kapitel "Strategische Öffentlichkeitsarbeit" in der "Empirischen Bewertung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit" am Ende der Arbeit.

haltungen auftreten; wenn die Öffentlichkeit die verschiedenen Meinungen solcher Foren den jeweiligen InteressenvertreterInnen zuordnen kann, werden diese nur schwer ihre Positionen ohne »Gesichtsverlust« verlassen können.

#### D 2.2.4 Unternehmen

Unternehmen sind wichtige Akteure in der »Sustainable City«. Sie besitzen als Gewerbesteuerzahler und Arbeitgeber erheblichen kommunalpolitischen Einfluß<sup>128</sup> - nicht zuletzt wegen ihres hohen Organisationsgrades und einer wirkungsvollen Interessensvertretung. UnternehmerInnen, HandwerkerInnen, EinzelhändlerInnen und Angehörige freier Berufe nutzen oft ihren Bekanntheitsgrad, um Mitglied im Stadtparlament zu werden. Dort können sie ihre Interessen wirkungsvoll artikulieren. Zudem kann eine, wenn auch rückläufige, Überrepräsentation der Selbständigen in kommunalen Parlamenten festgestellt werden.<sup>129</sup>

In Bezug auf den ökologischen Aspekt des Nachhaltigkeitskonzepts sollte festgehalten werden, daß Unternehmen zumeist an möglichst kostengünstigen Umweltschutzaufgaben interessiert sind. Allerdings kann für einen potentiellen Investor bei Betrachtung der bestehenden Gegebenheiten eines Standortes auch die Umweltqualität eine Rolle spielen.

*Fazit:* Die Unternehmen müssen in die meisten Entwicklungsschritte des Agenda-Prozesses eingebunden werden, soweit sie zur Kooperation oder zumindest zur Verständigung bereit sind. Einige Unternehmen werden sich für das Projekt nachhaltiger Entwicklung leichter gewinnen lassen, andere schwerer. Ressourcenintensive und enorme externe Kosten erzeugende Industriebetriebe werden sich ohne gesetzliche Regelungen kaum zur einer Umstellung ihrer Produktionsweise überreden lassen. Trotzdem dürfen diese Unternehmen nicht ausgeschlossen werden. Allein schon deshalb, weil sie ein großes Gewicht auf dem Arbeitsmarkt haben und damit in den Bereich Sozialverträglichkeit fallen - die dritte »Säule« des Nachhaltigkeitskonzepts. Durch die Einbindung in Bürgerdialoge mit verschiedenen Akteuren erhöht sich die Chance, daß Teile der Herstellungsverfahren unter ökologischen Kriterien optimiert werden. Schließlich ist dem Produzenten die Stimmungs-

---

128 Hucke, Jochen (93), a.a.O., S: 480.

129 Rudzio (91), a.a.O., S. 271.

lage in der Bevölkerung nicht völlig egal, da vorbildlicher betrieblicher Umweltschutz zu einer höheren sozialen Wertschätzung des Unternehmens führen kann.<sup>130</sup> Sollten die Unternehmen durch umsetzbare Maßnahmen ihr Ansehen und möglicherweise ihre Produktionsweise verbessern können, werden sie diese Möglichkeit in der Regel nutzen. Auch können dabei Kooperationen zwischen verschiedenen Unternehmen der Region geschmiedet werden, wie das im NARET-Projekt vorgestellte Beispiel in der Holzverarbeitung zeigt.<sup>131</sup> So lassen sich die Gewinnung von Rohstoffen, ihre Verarbeitung, Nutzung und Wiederverwertung durchaus in ein und der selben Region verwirklichen.

In anderen Bereichen wird die Überzeugungsarbeit leichter fallen. Die handwerklichen Tätigkeiten etwa werden in der »Sustainable City« eine massive Ausdehnung erfahren.<sup>132</sup> Schließlich wird in diesem Sektor meist auf Langlebigkeit und sorgfältige Produktauswahl geachtet; zudem wird das Kriterium der räumlichen Nähe erfüllt.<sup>133</sup> Insgesamt bestehen also durch Einbeziehung, gegenseitige Beratung und Kooperation einige Chancen, daß die Unternehmen sich immer weiter zukunftsfähig entwickeln.

#### **D 2.2.5 Nicht-Regierungs-Organisationen: Bürgerinitiativen, Verbände und Vereine**

In der internationalen und nationalen Politik haben die sogenannten »NichtRegierungsOrganisationen« (NGO's) außerordentlich an Bedeutung gewonnen. Die Organisationen unter privater Trägerschaft erlebten einen enormen Bedeutungszuwachs und gewannen auch in der kommunalpolitischen Prozessen zunehmend an Einfluß. Ihre Stärken liegen - allgemein gesagt - in ihrer Problemnähe (auch im kleinteiligen Bereich) sowie in der Mobilisierung von Selbsthilfewillen, Eigeninitiative und Protestpotential. In der Literatur zu den kommunalen Akteuren, wie auch im folgenden, wird

---

130 Horbach, Jens: Ökonomische Bürokratie- und Vollzugstheorien - Lehren für die Umweltpolitik, in: Gawel, Erik (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik (ZAU Sonderheft 8), Berlin 1996, S. 125.

131 Spehl/Sauerborn/Peters: Kurzfassung der Ergebnisse des Forschungsprojekts NARET, Trier 1995, S. 21 ff.

132 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 4.3, S. 153f

133 Politische Ökologie, Sonderheft 9.

dagegen nicht von NGO's gesprochen, sondern nach Bürgerinitiativen, Verbänden und Vereinen differenziert.

*Bürgerinitiativen:* Eine besondere Rolle für breitere Partizipation spielen die Bürgerinitiativen. Sie haben keine umfassenden politischen Programme und verfolgen in der Regel nur ein bestimmtes Ziel, wie die Verhinderung eines Verkehrsprojekts oder einer Abfallentsorgungsanlage. Ihre Voraussetzung ist das Auftreten von Problemen in gesellschaftlichen Teilbereichen und die Möglichkeit ihrer teilweisen Lösbarkeit.<sup>134</sup> Bürgerinitiativen weisen zwar meist einen *schwachen Organisationsgrad* auf (offen oder vereinsmäßig)<sup>135</sup>, können aber große Teile der Bevölkerung auf ihre Seite bringen und werden von allen Akteuren in der Regel respektvoll behandelt, weil sie fast überall Gehör finden.

Das wachsende Mitspracherecht der Bürgerinitiativen steht für den Wandel der politischen Strukturen. Bürgerinitiativen sind schon heute Sensor für Probleme im sozialen und ökologischen Sektor. In Bereichen besonderer Zumutungen entzündet sich oft der erste Widerstand lokaler Initiativen; kennzeichnend ist meist eine Konfrontation mit der Verwaltung.<sup>136</sup> Bürgerinitiativen gelten als Ausdruck eines Wertewandels von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu Partizipations- und Selbstverwirklichungswerten.<sup>137</sup>

Demgegenüber gibt es auch Vorbehalte.<sup>138</sup> Insbesondere wird die Legitimität der Einbeziehung von Bürgerinitiativen mit dem Hinweis auf das »St. Florians-Prinzip« angezweifelt. Schließlich werden häufig nur Individualinteressen direkt Betroffener vertreten. Dem läßt sich entgegenhalten, daß Bürgerinitiativen

- an der sorgfältigen Planung eines Vorhabens interessiert sind und jeden Schritt genau beobachten,

---

134 Zilleßen (1974), a.a.O., S. 4.

135 Zilleßen, Horst: Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12/74, S. 4.

136 Zilleßen (1974), a.a.O., S. 7.

137 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 31.

138 Zilleßen (1974), a.a.O., S. 20 ff; Klemisch, Herbert: BürgerInnenbeteiligung, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): *Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld* 1994, S. 57.

- die detaillierte öffentliche Erörterung und oft auch Modifikation eines Vorhabens erreichen<sup>139</sup>,
- konkrete Alternativen und neue Visionen für die Kommunen entwickeln<sup>140</sup>,
- die BürgerInnen zu kommunalpolitischem Engagement motivieren, womit sie die demokratische Ordnung stabilisieren<sup>141</sup> und
- zur allgemeinen Stärkung von Umweltschutzbelangen beitragen - insbesondere durch ihre fachliche Kompetenz<sup>142</sup>.

Diese Argumente sprechen eher für als gegen eine progressive Einbindung der Bürgerinitiativen in die lokale Politik. Das nicht zuletzt, weil sich das Verlangen nach einer neuen Lebensqualität - besseren Wohnungen und Wohnumfeldern, Begrünung, Verkehrsberuhigung, guter Infrastruktur, mehr und besseren Kindergärten, Spielplätzen, umfassendem Kulturangebot und mehr Angeboten für ältere Menschen - im gesteigerten Bedürfnis nach Mitsprache ausdrückt.<sup>143</sup>

*Verbände:* Andere Nicht-Regierungs-Organisationen (*NGO's*<sup>144</sup>), wie Umweltverbände oder Gewerkschaften, versuchen ebenfalls, auf den politischen Prozeß Einfluß zu nehmen, und motivieren ihre Mitglieder zu politischem Engagement. Ihre Interessen verbinden sich oft mit denen der Bürgerinitiativen. Bei Umweltfragen beispielsweise fühlen sich die Umweltverbände ebenso angesprochen wie die direkt betroffenen BürgerInnen. Gleiches gilt etwa auch im sozialen Bereich für die Gewerkschaften. Im Unterschied zu den Bürgerinitiativen verfügen Verbände über einen *hohen Organisationsgrad* und sind an *langfristiger Arbeit* interessiert. Dauerthemen wie Klimaschutz oder Arbeitslosigkeit werden stetig behandelt. Einen besonderen

---

139 Das ist allerdings nicht das Ziel, sondern eher Nebenprodukt des Engagements der Bürgerinitiativen. Schließlich wird oft die Null-»Lösung« anvisiert, also etwa die Verhinderung einer Müllverbrennungsanlage oder eines Straßenprojekts.

140 Roth, Roland: Lokale Demokratie "von unten", in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 228.

141 Zilleßen (74), a.a.O., S. 20.

142 Christmann, Gabriela B.: Über die "Institutionalisierung" und "Verwissenschaftlichung" des ökologischen Protests auf lokaler Ebene, in: ZFU 4/92, S. 471.

143 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 31.

144 Non-Governmental-Organizations

Stellenwert bzw. eine Initiativfunktion können zudem die Kirchen im Nachhaltigkeitsprozeß einnehmen, wie das Beispiel „Lokale Agenda 21 in Köpenick“ zeigt. Dort strebten engagierte Personen aus der ökumenischen Köpenicker Initiative „Eine Welt“ einen Gesprächsprozeß mit dem Bezirksamt Köpenick an.<sup>145</sup>

Verbände können aber auch weniger relevant für die kommunale Politik sein, wenn sie sich hauptsächlich überörtlich organisieren. Das heißt, wenn sie nicht durch örtliche Niederlassungen vertreten sind oder ihre Interessen direkt berührt sehen, spielen sie in der Kommunalpolitik eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.<sup>146</sup>

*Vereine:*<sup>147</sup> Während Verbände zumeist externe Funktionen auf Regional-, Landes-, Bundes- und internationaler Ebene wahrnehmen, lassen sich Vereine meist dem lokalen Bereich zuordnen. Die politische Interessensvertretung nach außen kann so als typisches Unterscheidungsmerkmal zwischen Vereinen und Verbänden dienen, zumal satzungsmäßiger Organisationszweck und Rechtsform noch kein geeignetes Abgrenzungsmerkmal darstellen.<sup>148</sup> Für die Kommunalpolitik können die Vereine von entscheidender Bedeutung sein. Nach WEHLING gilt das sowohl für die Artikulation von Bürgerwünschen und -interessen als auch für die Rekrutierung von kommunalpolitischem Personal.<sup>149</sup> Schließlich werden die Vereinsmitglieder ähnlich

---

145 Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF) (Hrsg.): Auslesebuch. Lokale Agenda 21 in Berlin, Berlin 1996, Einführung; Deutscher Bundestag (96): a.a.O., S. 10.

146 Helmke, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 196.

147 Vereine können in Mitglieder- Dienstleistungs- und Trägervereine unterteilt werden. Diese »Feinaufteilung« lieferte aber in vorliegender Arbeit im Hinblick auf die Rolle der Verbände im Nachhaltigkeitsprozeß zunächst keine neuen Erkenntnisse; vgl. Frey, Birgit/Kleinfeld, Ralf: Organisierte Interessen und das Neue Steuerungsmodell, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 49f.

148 Frey, Birgit/Kleinfeld, Ralf (1997), a.a.O., S. 50.

149 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 30.

wie in den Parteien auf das politische Geschäft vorbereitet.<sup>150</sup> Öffentlich reden, andere überzeugen, die Geschäftsordnung handhaben, taktieren, sich durchsetzen und organisieren, dafür sind die Vereine ein gutes Übungsfeld.

Obgleich Vereine in der Regel Partikularinteressen nachgehen, finden sie unter anderem durch ihre organisierte Mitgliedschaft starke Beachtung. Besonders Vereine können wegen ihrer guten Organisationsstruktur neue Konzepte direkt an die BürgerInnen vermitteln. Ihr Einfluß in den Gemeinden ist recht unterschiedlich.

*Fazit:* Vor allem wenn von stärkerer BürgerInnenbeteiligung die Rede ist, sollten Bürgerinitiativen vermehrt in die kommunalen Prozesse eingebunden werden. Für eine progressive Einbindung der Bürgerinitiativen in die lokalen Entscheidungsprozesse spricht auch ihre facettenreiche Interessensstruktur. Diese Interessensstruktur, der Organisationsgrad und der Einfluß auf die EntscheidungsträgerInnen muß auch bei allen anderen Akteuren genau analysiert werden. In dieser Hinsicht stellt sich die Situation in jeder Kommune anders dar. Erst dann können die verschiedenen Verbände, Vereine und Bürgerinitiativen in Bezug auf einzelne Aspekte des Leitbildes direkt angesprochen werden.

#### **D 2.2.6 Fazit - Die kommunalen Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß**

Insgesamt wurde gezeigt, daß alle Akteure der vorliegenden Analyse im Prozeß lokaler Nachhaltigkeit einbezogen werden *können*. Gerade im Einzelfall erscheint jedoch ein genauer Blick auf die Akteure sinnvoll. Das zeigt das Beispiel eines zunächst fehlgeschlagenen Altbausanierungsprojektes in Heidelberg. Die städtischen Förderprogramme zur Unterstützung der Altbausanierung fanden bei der Zielgruppe kaum Anklang. Zentrale Zielgruppen und Akteure der Altbausanierung - insbesondere Architekten und Handwerkerinnen, wurden außer Acht gelassen.<sup>151</sup>

Nicht jeder wird von sich aus die Initiative ergreifen. Einige werden sich als »Gewinner« und andere als »Verlierer« einer nachhaltigen Entwicklung

---

150 Gabriel, Oscar W.: Politische Partizipation und kommunale Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29/88, S. 3-20. Cohen, Joshua/Rogers, Joel: Secondary Associations and Democratic Governance, in: Politics & Society 20/1992 (No. 4), S. 425.

151 Pinkepank, Thorsten: Energietische zur Partizipation im kommunalen Umweltmanagement, in: UMWELT - Ökologische Briefe 7/96, S. II.

fühlen. Das Handwerk oder die Landwirtschaft zum Beispiel werden von einer lokal nachhaltigen Entwicklung eher profitieren, wenn reparaturfreundliche und langlebige Produkte oder ein »Label« für Nahrungsmittel aus der Region gefördert werden. Und sicherlich wird es auch Betriebe geben, deren Produktionsmethoden nicht mit »Sustainability-Kriterien« vereinbar sind. Reduziert sich deren Verhalten bei Bürgerdialogen oder Verhandlungen mit der Verwaltung auf reine Blockade, ist nichts gewonnen. Ihnen muß deutlich gemacht werden, daß lokale Nachhaltigkeit mehr ist als nur Umweltpolitik. Wirtschaftliche und soziale Kriterien sollen schließlich auch Berücksichtigung finden. Oft lassen sich durch Übergangszeiten Umstellungen in der Produktion verwirklichen, durch die konventionelle Güter alternativ erzeugt werden können.

Wenn alle gesellschaftlich relevanten Gruppen mit einem gemeinsamen Leitbild »an einem Strang ziehen«, etwa unter dem Motto 'Agenda 21 - Aufbruch in das nächste Jahrtausend', ist die Voraussetzung geschaffen für den gesellschaftlichen Wandel, der mit lokal nachhaltiger Entwicklung einhergeht. Dieser Wandel darf jedoch nicht durch veraltete politische Strukturen oder einseitige Ausrichtung auf ökonomische Faktoren behindert werden. Nachhaltige Entwicklung kann den BürgerInnen, bzw. einer Kommune, nicht »übergestülpt« werden. Verwaltung und Politik sollten »aufkeimende« Bewegungen, die sich dem Leitbild verschrieben haben, mit allen Mitteln unterstützen. Dem kommt der Trend entgegen, in Situationen der Konfrontation von Verwaltungsinteressen mit denen der NGO's »Runde Tische« oder »Bürgerdialoge« zu organisieren. Oft lassen sich die einzelnen Aktionen und Interessen der Bürgerinitiativen, Verbände und Vereine in den Prozeß »Local Sustainability« einbinden. Letztlich steht die Existenz und die Ausweitung von NGO-Aktivitäten für den Abbau bzw. für die Vermeidung von Politik- und Parteienverdrossenheit.<sup>152</sup>

### **D 2.3 Stellung der Kommune in Deutschland und in der Europäischen Union**

Die folgenden Ausführungen trennen sich in zwei Teile mit einer jeweiligen Ergebnissammlung. Nach einer allgemeinen Einleitung wird die Kommune in den Rahmen europäischer, nationaler und landespolitischer Politik eingeordnet. Nach dem ersten Fazit wird dann das Subsidiaritätsprinzip erläutert.

---

<sup>152</sup> Christmann, Gabriela B. (92), a.a.O., S. 464f; Roth, Roland (93), a.a.O., S. 231.

## Einleitung

Bis heute gilt in der Bundesrepublik Deutschland für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben<sup>153</sup> die Zuständigkeit der Gemeinden. Erst wenn sie überfordert sind oder übergeordnete Gesichtspunkte und Interessen großräumigere oder einheitliche Lösungen notwendig machen, sind Land oder Bund gefragt. Da sich in Folge der Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesse zahlreiche Probleme im Sozialbereich - wie auch Verkehrs- und Versorgungsprobleme - nicht mehr lokal lösen lassen, unterliegen die Kommunen der rechtlichen, bei übertragenen Aufgaben auch der fachlichen Aufsicht ihres jeweiligen Bundeslandes. Die Versorgung im Alter, Krankheitsfall und bei Armut wurde durch die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung den Gemeinden entzogen und zentral dirigiert. Bis heute sind sie in diesen Sektoren rein ausführendes Organ. In der föderalistisch organisierten Bundesrepublik bedarf ein solcher Aufgabenentzug der Begründung. Der Gesetzgeber muß bei Eingriffen in die Planungshoheit der Gemeinden dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen und das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Willkürverbot im Verhältnis zwischen Hoheitsträgern beachten.<sup>154</sup> Wichtig ist, daß *die Gemeinden alle Lücken in der Staatstätigkeit*, die ungewollt bleiben, im Zweifelsfall *ausfüllen*. Dies kommt besonders in Krisenzeiten zum Tragen, wie in der geschichtlichen Betrachtung dargestellt wurde.<sup>155</sup> Sofern keine Vorschriften über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestehen, bleibt es der Gemeinde überlassen, in welcher Form sie Aufgaben wahrnimmt und welche sie aus ihrem Aufgabenkatalog verdrängt.<sup>156</sup>

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat sich durch Unterzeichnung und Ratifikation der vom Europarat 1985 verabschiedeten „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ dazu verpflichtet, den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung anzuerkennen. In der *Verfassung* ist das

---

153 Vgl. Kapitel „Aufgabenstellung der Kommunen“.

154 Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Bonn 1995.

155 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 8.

156 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie EG-Normen, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 104.

Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG festgelegt. Der Artikel erkennt den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung an:<sup>157</sup>

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeinschaftsverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“<sup>158</sup>

Die Verfassungswirklichkeit ist mit diesem normativen Anspruch kaum mehr in Einklang zu bringen,<sup>159</sup> da die Gemeinden zu stark in gesamtstaatliche Entscheidungsprozesse und Problemlösungen einbezogen sind. Dies läßt sich etwa an der wachsenden Zahl von Sozialhilfeempfängern ablesen, die aus der Unterstützung des Arbeitsamtes herausfallen. Durch ihre Zuständigkeit für die Auszahlung der Sozialhilfe sind die Kommunen auf diese Art auch in nationale Schwierigkeiten verwickelt. Nach ELLWEIN/HESSE wurden selbst vielfältige Bemühungen, einen »Kernbereich« der Selbstverwaltung zu bestimmen, von der Entwicklung gesellschaftlicher Bedürfnisse und gesamtstaatlicher Problemlösungen überholt.<sup>160</sup>

Das bedeutet letztlich, daß eine klare Trennung in örtliche und überörtliche Sachaufgaben aus zwei Gründen nicht mehr möglich ist. *Erstens* bezieht staatliche Struktur- und Konjunkturpolitik den gemeindlichen Wirkungsraum ein und *zweitens* besteht eine starke Verflechtung zwischen kommunaler und staatlicher Fiskalpolitik. Diese Verflechtung kann in einigen Situationen fast zu einer »Ohnmacht« der Kommunen führen, wie das Beispiel des von der Bundespolitik gesetzlich festgelegten verstärkten Kindergartenbaus eindrucksvoll belegt. Den Kommunen wurde noch nicht einmal die Wahl des Zeitpunktes überlassen, an dem sie die lokalen Bauprogramme durchführen wollen und können.<sup>161</sup> Darüber hinaus werden detaillierte Vorschriften über die Partizipationsrechte der BürgerInnen und die Bestellung von Gleichstel-

---

157 Schmidt-Eichstaedt, Gerd (93): a.a.O., S. 98.

158 Art. 28 Abs. 2 GG

159 Hesse/Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 65.

160 Hesse/Ellwein (1992), a.a.O., S. 65.

161 Laux, Eberhard: Über kommunale Organisationspolitik, in: AfK II/95, S. 230.

lungsbeauftragten gemacht.<sup>162</sup> Das spiegelt sich auch in der Organisation der Verwaltung wieder. Ihre vertikale und horizontale Gewaltenteilung kann politisches Hindernis für neue Konzepte sein.<sup>163</sup> Diese Verflechtungen werden jedoch in allen modernen Staaten durch die Interdependenzen zwischen zentralen und dezentralen Aufgaben hervorgerufen.<sup>164</sup>

Konkret machen die Bundesländer, die Bundesregierung und auch die Europäische Union von einer Vielzahl verschiedener Instrumente zur Beeinflussung der kommunalen Ebene Gebrauch. Die verschiedenen *Einflußfaktoren auf die Kommunen* werden im folgenden ebenenspezifisch dargestellt.<sup>165</sup>

### **Die Länder, der Bund und die Europäische Union**

*Die Länder* beeinflussen durch *normative Rahmenbedingungen* kommunales Handeln (so etwa im Raumplanungs- und Bauordnungsrecht, Natur- und Landschaftsrecht). Die Länder sorgen für die *finanzielle Ausstattung* der Kommune und fördern durch Zweckzuweisungen bestimmte stadtentwicklungspolitische Ziele. Sie treffen zudem die überregionalen und überlokalen *Sicherungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*, beispielsweise durch die Landes- und Regionalplanung. Ebenso werden umweltpolitische Maßnahmen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen, vom jeweiligen Bundesland vollzogen. Darüber hinaus kommt den Ländern eine *Aufsichtsfunktion* über Gemeinden und Gemeindeverbände zu. Dabei kontrollieren sie, daß sowohl die eigenen Vorgaben als auch die höherer Ebenen beachtet werden. Und schließlich üben die Länder über *immaterielle Hilfestellungen* »sanften« Einfluß auf die Kommunen aus. Solche Hilfestellungen sind unter anderem Erfahrungstransfer, Informationsvermittlung und Anregungen zu kommunalen Initiativen - etwa durch Wettbewerbe für ökologische Stadtplanungen.

---

162 Laux, Eberhard (95), a.a.O., S. 230.

163 Brinckmann, Hans: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1994, S. 212.

164 Benz, Arthur: Verflechtung der Verwaltungsebenen, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1996/97, S. 168.

165 Vgl. Ritter, Ernst-Hasso: Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 278f.

Der Bund steht für die Regelungen, die bundesweit getroffen werden müssen oder von internationalem Gewicht sind. Er setzt sich ebenso wie die Länder für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen ein (*Wahrung von Umweltstandards*) - zum Beispiel durch die zahlreichen *Technischen Anleitungen (TA)* und *Grenzwerte*. Daran knüpft ein umfassender Vollzugsaufwand an, den wiederum die Kommunen tragen müssen. Im Gegenzug profitieren die Kommunen auch von den Fördermitteln des Bundes, die unter anderem in einzelne Projekte und ökologische Stadterneuerung fließen.

Die Europäische Union greift - wenn auch indirekt - in den Aufgabenbereich der Gemeinden durch *Verordnungen, Normungen und Richtlinien* ein. Öffentliche Aufträge beispielsweise müssen ab einer bestimmten Größenordnung (10 Millionen DM) europaweit ausgeschrieben werden, EU-Normen finden sich in den Baustandards der Kommunen wieder. Insbesondere Richtlinien betreffen nur indirekt die Kommunen, da immer nur die nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung verpflichtet werden können. Allerdings können die Auswirkungen solcher Richtlinien für Kommunen über den Weg des bundesstaatlichen Vollzugs beachtlich sein. Das zeigt das Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die Bundesregierung übertrug dieses Gesetz auf ihren nationalen rechtlichen Rahmen, wodurch die Kommunen zur Ausführung der UVP bei Bauvorhaben einer festgelegten Größenordnung verpflichtet sind.<sup>166</sup> Darüber hinaus übt die Europäische Union auch durch wirtschafts- und regionalpolitische *Förderinstrumente* Einfluß auf die kommunale Ebene aus. Die Gemeinschaft finanziert über Struktur- und Regionalfonds, durch Darlehen der Europäische Investitionsbank und Darlehen und Beihilfen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) erhebliche Investitionen in Kommunen.<sup>167</sup> Diese Form der Einflußnahme ist strategisch und konzeptionell durch das 1990 von der Kommission der EU vorgelegte Grünbuch über die „städtische Umwelt“<sup>168</sup> vorbereitet worden.<sup>169</sup> Die folgende Abbildung gibt eine Zusammenfassung über die dargestellten Einflußfaktoren der verschiedenen Ebenen.

---

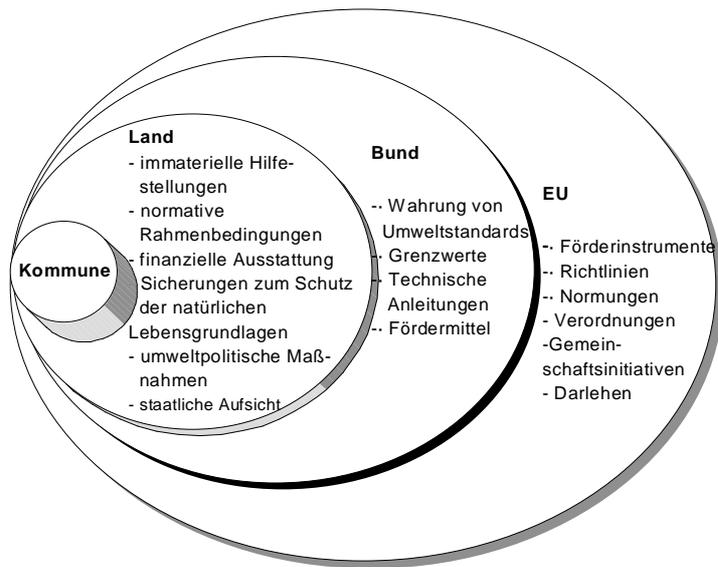
166 Schmidt-Eichstaedt, Gerd (93), a.a.O., S. 98.

167 Mitteilungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und an das Parlament: Grünbuch über die städtische Umwelt. KOM (90) 218 endg. (Bundesratsdrucksache 552/90), S. 37.

168 Mitteilungen der Kommission (1990), a.a.O.

169 Ritter, Ernst-Hasso (1995), a.a.O., S. 279.

**Abbildung 4 -Einflußfaktoren auf die kommunale Umweltpolitik**



Die Graphik zeigt, wie vielschichtig die Kommunen in verschiedene Politikebenen durch Regelungen und Förderinstrumente eingebunden sind.<sup>170</sup>

### Fazit

Die vertikalen und horizontalen Verflechtungen bestimmen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen nachhaltiger Entwicklung. Lokale Einheiten können nicht vollkommen unabhängig ihre Nachhaltigkeitsstrategien verfolgen; sie müssen dabei auch die Interessen und Vorgaben des jeweiligen Bundeslandes, der nationalen Regierung und Europäischen Union berücksichtigen.

Die Einbindung in den europäischen Einigungsprozeß läßt sich äußerst treffend mit dem Ausspruch "Think globally, act locally" kennzeichnen. Die Anregung zum globalen Denken weist auf den weltumspannenden Charakter des Leitbildes hin. Bei dem Einigungsprozeß handelt es sich schließlich um

<sup>170</sup> Vgl. Ritter, Ernst-Hasso (1995), a.a.O., S. 277f.

eine ökonomische, soziale und kulturelle Maßstabsvergrößerung, die zur Erweiterung des Denkens und Handelns zwingt. Insbesondere die ökonomische Integration stellt die Kommunen vor die Herausforderung, sich regional zusammenzuschließen, weil sie sonst „im größeren ökonomischen und politischen Raum als einzelne Kommune untergehen“.<sup>171</sup> Die Besinnung auf dauerhafte Entwicklung in der Gemeinde darf nicht zur reinen Binnenorientierung führen, mit dem Wunsch nach einer möglichst autarken Kommune. Notwendig ist auch eine Außenorientierung mit der Programmangebote genutzt, Mitgestaltungsmöglichkeiten vorangetrieben und Erfahrungen, Programme und Informationen ausgetauscht werden können.<sup>172</sup>

### Das Subsidiaritätsprinzip

In den Verträgen der Europäischen Union wird das Verhältnis der Kommunen zu den höheren Ebenen durch das Prinzip der *Subsidiarität* definiert<sup>173</sup>. Subsidiarität ist nicht nur ein bestimmter Grundsatz der bundesrepublikanischen Sozialpolitik und kann zur theoretischen Begründung des Föderalismus herangezogen werden, sondern ist ein ausdrückliches Organisationsprinzip. Grundidee ist, gesellschaftliche Probleme möglichst der Selbstregulierung kleiner sozialer Formationen zu überantworten. Erst wenn die Selbsthilfe eines Individuums oder einer Gruppe nicht möglich oder erfolgreich ist, wird die unterstützende Tätigkeit übergeordneter (staatlicher) Stellen nachgefragt. Nach HOLTSMANN soll die Gesellschaft dadurch Freiheitsraum und Eigeninitiative ihrer Mitglieder fördern und ihnen bei der Wahrnehmung der Aufgaben helfen, die sie selbst übernehmen können.<sup>174</sup> Mit anderen Worten: Es gilt der Vorrang der kleineren vor der größeren Einheit. Damit wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die damit einhergehende eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung als »schützenswertes Gut« gegenüber Eingriffen von außen festgeschrieben. Angriffe auf dieses

---

171 Klemisch, Herbert u.a.: Selbstverständnis, Strategie und Rahmenbedingungen alternativer Kommunalpolitik, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld 1994, S. 15.

172 Hesse/Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 76.

173 Art. 3b, EG-Vertrag; wie oben schon erwähnt findet sich das Subsidiaritätsprinzip auch im Grundgesetz wieder (Art. 28 Abs. 2)

174 Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon, München und Wien 1994.

Recht, wie im geschichtlichen Teil dargestellt, werden so noch besser vermieden.

Zur weiteren Klärung kann nach LECHLER noch die Unterscheidung in Struktur-, Handlungs-, und *Kompetenzprinzip* herangezogen werden.<sup>175</sup> Das Subsidiaritätsprinzip dient primär der Kompetenzbestimmung, -abgrenzung und -sicherung. Allgemein lassen sich daraus zusammenfassend folgende Funktionen ableiten:<sup>176</sup>

- 1) Schutz der Kompetenzen von Land und Gemeinden
- 2) Verstärkung von Selbstverwaltungsgarantien;
- 3) Unterstützung - subsidiares Handeln der übergeordneten Einheit als Unterstützung und Ergänzung eigenverantwortlicher Maßnahmen auf der unteren Ebene;
- 4) Förderung der (wirtschaftlichen) Konkurrenz;
- 5) Konkretisierung der Voraussetzungen, unter denen Gemeinschaftskompetenzen auszuüben sind, und Umsetzungen von EU-Entscheidungen nicht nur durch Gemeinschaftsorgane, sondern Organe der Mitgliedstaaten;
- 6) Regelung der Kompetenzverteilung;
- 7) Integration

#### **Fazit - Das Subsidiaritätsprinzip**

Die aufgeführten Funktionen sind für die zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen von großer Bedeutung. Allerdings gilt es nicht - dies als Einschränkung des vierten Punktes -, eine Standortkonkurrenz im heutigen wirtschaftsliberalen Sinne zu schaffen, sondern eher in Hinsicht auf Sustainability-Kriterien. Mit den richtigen Rahmenbedingungen, die zu einer Internalisierung der externen Kosten führen - wie etwa eine ökologische Steuerreform -, könnte auch ein ökonomischer Wettbewerb eine Konkurrenz um die Entwicklung ökologisch verträglicher Methoden des Wirtschaftens entfachen und damit als »Innovationsmotor« wirken. Wünschenswert im Sinne lokaler

---

<sup>175</sup> Lecheler: Das Subsidiaritätsprinzip, Berlin 1993, S. 64 ff.

<sup>176</sup> Vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig: Subsidiarität - Föderalismus - Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung, in: Knemeyer (Hrsg.): Europa der Regionen - Europa der Kommunen, Reihe: Kommunalrecht - Kommunalverwaltung, Baden-Baden 1994, S. 40.

Nachhaltigkeit ist eine Konkurrenz in der Mannigfaltigkeit der Ideen, mit denen Gemeinden den Ansprüchen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht werden können, eine Konkurrenz in der Auflösung starrer politischer Strukturen und in der Wiederbelebung der politischen Kultur.

Das Subsidiaritätsprinzip entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung. Insgesamt ist die Bedeutung des Begriffs sehr umstritten. Das gilt für seine sachliche Aussage, seinen ideologischen Hintergrund und seine rechtliche Gestaltung.<sup>177</sup> In dieser scheinbaren Unbestimmtheit liegen Parallelen zum Sustainability-Begriff. Beide Begriffe bergen in ihren Grauzonen sowohl Chancen als auch Risiken: Auf der einen Seite steht die schnelle Ausbreitung der Begriffe, ihre Beliebtheit und intensive Diskussionen, die wiederum Anstoß für Innovationen sein können. Auf der anderen Seite kann mangelnde Rechtswirksamkeit, Unverbindlichkeit und Verwirrung die Folge sein. Die Kommunen sind durch ihr Handeln mit daran beteiligt, welche der beiden Seiten stärker zum Tragen kommt.

Im Sinne lokaler Nachhaltigkeit bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, daß die Verantwortung für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien jeweils der kleinsten geeigneten Einheit zur Stärkung der Selbstverantwortung übertragen wird. Die höhere Ebene wird erst zuständig, wenn - wie bei einer Ökologischen Steuerreform oder dem Bau von Eisenbahn-Fernverbindungen - die Umsetzungsmöglichkeiten in der kleinsten Einheit nicht mehr gegeben sind. Das Subsidiaritätsprinzip steht für das kommunale Selbstbewußtsein und die Identität der kleinen Gruppen. Es kann den Kommunen in Verbindung mit Projekten zur lokalen Nachhaltigkeit neues Selbstbewußtsein verleihen, den eigenen Handlungsrahmen voll auszuschöpfen bzw. auszuweiten.

In einem nächsten Schritt werden die Kommunen in der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben dargestellt. Dieses Thema steht in direktem Zusammenhang mit der "Stellung der Kommune in Deutschland und der Europäischen Union", weil die Europäische Union, der Bund und das Land in weiten Strecken die Selbstverwaltungsaufgaben definieren und vorgeben.

---

177 Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, Vorwort.

## D 2.4 Aufgabenstellung der Kommunen

In der Literatur über kommunale Umweltpolitik werden in der Regel die Kernbereiche der Umweltschutzaufgaben aufgeführt und analysiert; sie erstrecken sich auf das gesamte Spektrum der Umweltmedien und Schutzgüter (Wasser, Boden, Luft, Klima, Natur und Landschaft, menschliche Gesundheit, Schutz von Sachgütern und kulturellem Erbe). In dieser Arbeit müssen aber auch die anderen Aufgaben der Kommunalpolitik in den Blickwinkel der Betrachtung kommen, soll eine Näherung an das Leitbild der integralen Nachhaltigkeit - der Verschmelzung ökologischer, sozialer und ökonomischer Dimensionen - erreicht werden.

In der folgenden Übersicht „Grundmuster der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und ihre jeweiligen Bezüge zur lokalen Nachhaltigkeit“ werden daher die Bereiche Bildung und Erziehung, Kultur und Sozialwesen aufgenommen. Es handelt sich nicht um eine *vollständige* Auflistung der Verbindungen zwischen lokaler Nachhaltigkeit und den bestehenden Verwaltungsaufgaben. Vielmehr gilt es, in einem dialogischen Prozeß diese Sammlung auszubauen.

Da das Leitbild „Sustainable Development“ für viele noch nicht eindeutig ist, kann diese Übersicht als erste Konkretisierung eines zunächst abstrakten Paradigmas gesehen werden. Das heißt, für die verschiedenen Akteure aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit wird nachvollziehbar, was lokale Nachhaltigkeit im einzelnen bedeuten kann.

Noch ist nicht klar, wie das Nachhaltigkeitskonzept in die kommunalen Handlungsfelder integriert werden kann. Grundsätzlich könnten einige Arbeitsaufträge durch bestehende Verwaltungsabteilungen abgedeckt werden; selten ist dazu eine einzelne Abteilung in der Lage. So betrifft der Klimaschutz als klassische Querschnittsaufgabe mehrere Verwaltungsabteilungen. Hier muß gute Zusammenarbeit gewährleistet sein - das gilt noch mehr für eine nachhaltige Politik.

Jedoch nicht alle Aufgaben, die sich aus dem Projekt »lokale Nachhaltigkeit« ergeben, lassen sich den bestehenden Verwaltungssektoren zuordnen. Es ist deshalb sehr wahrscheinlich, daß ein neues Handlungsfeld »Lokale Nachhaltigkeit« entstehen wird. Zumindest bedarf es einer *neuen Einrichtung* für diejenigen Aufgaben lokaler Nachhaltigkeit, die gerade durch ihren integrativen Charakter weit über die bisherige Praxis kommunalen Umweltschutzes hinausgehen.

**Abbildung 5 - Grundmuster der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und ihre jeweiligen Bezüge zur lokalen Nachhaltigkeit<sup>178</sup>**

**Zentrale Handlungsfelder der Kommunalpolitik:<sup>179</sup>**

Handlungsfelder	Organisationen/Sektoren	Bezug zur Nachhaltigkeit
<b>sozial-kultureller Bereich</b>		
Bildung, Erziehung	Schulen, Kindergärten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• »Sustainable Education«<sup>180</sup></li> </ul>
Kultur	Volkshochschule Bücherei, Theater, Museum, Städtepartnerschaft (freiwillig)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begleitung des kulturellen Wandels im Nachhaltigkeitsprozeß, Einrichtung von Nord-Süd Städtepartnerschaften<sup>181</sup></li> <li>• Betonung von Aktivitäten, die eine kulturelle Verbundenheit der in einer Region lebenden Menschen konstituieren können</li> </ul>
Sozialwesen	soziale Fürsorge, Altenpflege, Obdachlosenunterbringung, Jugendarbeit, Behindertenförderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahrnehmung von Verteilungsproblemen</li> <li>• Freiwilliges ökologisches/soziales Jahr (Angebote bereitstellen)</li> <li>• Förderung des ehrenamtlichen Engagements und der Selbsthilfe<sup>182</sup> (Ausbau des »tertiären Sektors«<sup>183</sup>)</li> </ul>

178 Die Spalten "Handlungsfelder" und "Organisationen/Sektoren" sind angelehnt an: Hesse/Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 58-77; Bormann/Stietzel: Stadt und Gemeinde. Kommunalpolitik in den neuen Ländern, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Reihe: Thema im Unterricht, Bonn 1993, S. 9. Diese Übersicht bezieht sich nur auf die Aufgaben der Gemeinde. Den Kreisen kommen in einigen Bereichen weniger Aufgaben zu. Eine Differenzierung nach den unterschiedlichen Aufgabenumfängen von kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden soll hier nicht vorgenommen werden.

179 Junkernheinrich, M./Karl, H.: Kennzahlen zum Umweltschutz der Städte, in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Finanzstatistische Kennzahlen zum kommunalen Umweltschutz, Dortmund 1987, S. 67.

180 Beispielhafte Ansätze für lokale Umwelterziehung und Umweltbildung siehe nli-Drucksache, Lokale Umweltzerstörung - Beispiel Osnabrück - Teil 1-5. Die Hefte geben Anleitung zur Integration lokaler Umweltthemen in den Schulunterricht. Derartiges kann als Basisarbeit verstanden werden mit dem Ziel, daß sich der Nachhaltigkeitsdiskurs dem rein wissenschaftlichen Bereich entzieht und zum Alltag wird.

181 siehe auch Agenda 21 Kap. 28.4; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit. Hintergründe, Tips für die Praxis, Beispiele, Bonn 1994.

182 Das Parlament Nr. 7-8/95; Haas, Christiane: Fast wie in einer anderen Stadt, in: TAZ vom 30.08.1996, S. 11; Hepp, Gerd: Wertewandel und Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/96, S. 3-12.

183 Weizäcker, Ernst-Ulrich von/Lovins, Amory B. u. L. Hunter: Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Verbrauch, München 1995.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugendarbeit mit dem Thema Nachhaltigkeit verbinden (zum Beispiel in Jugendzentren)<sup>184</sup></li> </ul>
--	--	---

**(Bisherige) Schwerpunkte kommunaler Umweltpolitik:**<sup>185</sup>

Handlungsfelder	Organisationen/ Sektoren	Bezug zur Nachhaltigkeit
<b>ökologisch-ökonomischer Bereich</b>		
Bauwesen	Bauleitplanung, Städtebau, Verkehr Bau und Unterhaltung von Gemeindestraßen und Plätzen (z.T. freiwillig) <sup>186</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Beachtung der Kriterien zum Flächenverbrauch</li> <li>◆ Bodenentsiegelung</li> <li>◆ Entschleunigung (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs)</li> <li>◆ energie-optimierte Zuordnung der städtebaulichen Funktionen</li> <li>◆ innovative Ausgleichsmaßnahmen für verbaute Flächen wie zum Beispiel Dachgärten,</li> <li>◆ Reduzierung der Entfernung zwischen Arbeitsstätte und Wohnung auf ein Minimum<sup>187</sup></li> </ul>
Ver- und Entsorgung	Energieversorgung (in regionalen Verbänden), Abfallbeseitigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Anwendung von Suffizienz-, Effizienz- und Substitutionsstrategien. Förderung von               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Blockheizkraftanlagen, Wärmedämmung, Least-Cost-Planing, Contracting usw.</li> <li>-alternative Energiequellen</li> <li>-Kreislaufkonzepte</li> <li>-innovative Produkte</li> </ul> </li> </ul>
	Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reduktion des Wasserverbrauchs (Regenwassernutzung, Kreislaufsysteme),</li> <li>-Bodenschutz und Altlastensanierung</li> </ul>
Umweltpflege	Park- und Grünanlagenbewirtschaftung	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Verbesserung der Naturwahrnehmung durch Naherholungsmöglichkeiten</li> <li>◆ Förderung individueller Maßnahmen wie Haus- und Dachbegrünung</li> </ul>

<sup>184</sup> Agenda 21, Kapitel 25.

<sup>185</sup> Junkernheinrich, M./Karl, H.: Kennzahlen zum Umweltschutz der Städte, in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Finanzstatistische Kennzahlen zum kommunalen Umweltschutz, Dortmund 1987, S. 67.

<sup>186</sup> Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen 1991, S. 375.

<sup>187</sup> Dieser »Eckpunkt« wurde schon in der 1933 aufgestellten »Charta von Athen« (These 46) festgeschrieben.

### Weitere Aufgaben einer Nachhaltigkeitspolitik in Kommunen

Handlungsfelder	Organisationen/ Sektoren	Bezug zur Nachhaltigkeit
<b>sozial-kultureller Bereich</b>		
Lokale Nachhaltigkeit	»Neue Institution« für lokale Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ stärkere Beteiligung der Menschen in einer Region an den gesellschaftlichen Entscheidungen<sup>188</sup></li> <li>⇒ Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und zwischen dieser und Politik.</li> <li>⇒ Kommunikations-Koordination (In dialogischen Verfahren werden einzelne Akteure zu gemeinsamen Initiativen angeregt).</li> <li>⇒ Bezug auf das Wissen und Können sowie die spezifischen Erfahrungen der Menschen einer Region (»Humankapital«)</li> <li>⇒ Transfer zwischen Kommune und Wissenschaft (besonders in Universitätsstädten)</li> <li>⇒ Strategische Öffentlichkeitsarbeit für lokale Nachhaltigkeit.</li> </ul>
<b>ökologisch-ökonomischer Bereich</b>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ regionale Stoffströme enger führen</li> <li>⇒ Möglichkeiten der Wertschöpfung stabilisieren</li> </ul>

Die meisten Bereiche kommunalen Handelns sind durch Bundes- und Landesgesetze bzw. durch die Europäische Union vorgezeichnet. SCHMIDT-EICHSTAEDT zeigt dies in einer Auflistung der Ämter für die Selbstverwaltungsaufgaben und deren *Rechtsgrundlagen*. Nur noch der Kultur- und Sportbereich ist danach „relativ gesetzesfrei“<sup>189</sup>. Schätzungsweise achtzig Prozent der kommunalen Tätigkeit besteht in der unmittelbar weisungsgebundenen Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen. Nur die verbleibenden zwanzig Prozent gehören in den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben. Bestimmt durch die finanzielle Lage, kann der Anteil noch geringer ausfallen.<sup>190</sup> Angesichts dessen könnte die kritische Frage gestellt werden,

<sup>188</sup> siehe auch Agenda 21 Kap. 28.2 und 3.

<sup>189</sup> Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie EG-Normen, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 99.

<sup>190</sup> Klemisch, Herbert u.a.: Selbstverständnis, Strategie und Rahmenbedingungen alternativer Kommunalpolitik, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld 1994, S. 9.

ob die personalintensive dritte parlamentarische Ebene überhaupt notwendig ist.<sup>191</sup>

Aus der Abbildung 5 wird erkennbar, daß sich von einigen »Handlungsfeldern«<sup>192</sup> starke Bezüge zur lokalen Nachhaltigkeit herstellen lassen. Der kommunale Handlungsspielraum scheint hier sehr beachtlich zu sein, da sich die Kommunen durch zahlreiche Aktivitäten im Rahmen einer kommunalen Nachhaltigkeit recht frei entfalten können. So ist die Anregung der kommunalen Lehrkräfte zur lokalen Umwelterziehung, Partnerschaften mit armen Städten aus den nicht industrialisierten Ländern, weniger Flächenverbrauch (etwa dichtere Bebauung) und Verkehrsvermeidung (zum Beispiel Ausweitung der Fußgängerbereiche) keine Frage der Vorgaben von höheren Ebenen. Auch die Ausnutzung von Energiesparpotentialen, die Einbindung der BürgerInnen in lokale Entscheidungen oder die Verbindung der Kinder- und Jugendhilfe mit lokaler Nachhaltigkeit sind Maßnahmen, die kaum durch höhere Ebenen oder Mangel an finanziellen Mitteln eingeschränkt sind; sicherlich können viele Maßnahmen durch bestimmte Rahmensetzungen erschwert oder erleichtert werden. Insgesamt jedoch erscheint der Ruf nach mehr Handlungsmöglichkeiten nicht immer berechtigt. Vielmehr sollte untersucht werden, wo die Probleme in administrativen, politischen und sozialen Strukturen liegen, die dafür sorgen, daß sich schon kleinste Innovationen zur unüberwindlichen Hürde entwickeln. Das soll im folgenden mittels einer Untersuchung über Hemmnisse auf dem Weg zur lokalen Nachhaltigkeit versucht werden.

---

191 Klemisch, Herbert u.a. (94), a.a.O., S. 9.

192 Fürst, Dietrich: Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 61.

## D 2.5 Hemmnisse auf dem Weg zur lokalen Nachhaltigkeit

In diesem Abschnitt wird dargestellt vor welchem Problemhorizont das Projekt "Lokale Nachhaltigkeit" steht. Behandelt wird deswegen zunächst das Problem der mangelnden Umsetzung des Umweltbewußtseins in ein adäquates Handeln. Anschließend werden Schwierigkeiten beschrieben, die sich sowohl aus der finanziellen Situation als auch durch das »Phänomen« Vollzugsdefizit ergeben.

### D 2.5.1 Die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln

Mit einem Blick auf die Denkstrukturen der Individuen soll hier zunächst in einem einleitenden theoretischen Teil eine grundlegende Problematik erläutert werden. Sie liegt in der mangelnden Auswirkung des Umweltbewußtseins auf das Umwelthandeln. Wenn die Menschen die Grenzen ihres Ressourcenverbrauchs durch bewußte Wahrnehmung erkennen, warum modifizieren sie nicht ihre Lebensweise schon durch ihre rein intellektuelle Befähigung?<sup>193</sup>

Zahlreiche Studien untersuchten die Diskrepanz zwischen Umweltbewußtsein und Umwelthandeln.<sup>194</sup> Sie belegen, daß „von einer weiteren Zunahme des Bewußtseins allein, kein nennenswerter Beitrag zur Verringerung der konsuminduzierten Umweltschäden zu erwarten ist.“<sup>195</sup> Nur im »Low-Cost«-Bereich wirkt sich das Bewußtsein auf das tatsächliche Verhalten aus. Damit sind Verhaltensweisen gemeint, die ohne großen Zeit- und Geldaufwand umsetzbar sind. Außerdem müssen in diesem Bereich seriöse Informationen angeboten werden, die einen direkten Bezug zur Lebenswelt haben. Ein Beispiel für den »Low-Cost«-Bereich ist der »Sammelleifer« der BundesbürgerInnen bei Glas, Papier und dem mittlerweile etablierten »Grünen Punkt«. Nach umweltfreundlichen Verhaltensweisen gefragt, nennen sie meist an erster Stelle die Müllsortierung. KeineR versetzt sich durch

---

193 Eichler, Margrit: »Umwelt« als soziologisches Problem, in: Das Argument (1994) S. 372 ff.

194 Umweltbundesamt Berlin: "Das Umwelthandeln der Verbraucher - Daten und Tendenzen", Berlin 1995, Diekmann, Andreas/ Preisendörfer, Peter: Persönliches Verhalten. Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2/92, S. 226-251.

195 Löbbe, Klaus/Walter, Johann/Wenke, Martin: Standort in Gefahr?, in: Schmidt/Speltz: Umweltschutz in der Defensive, Frankfurt am Main, Oktober 1994, S. 76.

jene »Sammelleidenschaft« in einen *Nachteil*. Durch das Nicht-Sammeln wiederum verschafft sich niemand einen *Vorteil*, da das vermeintlich umweltfreundliche Verhalten nur geringen Aufwand mit sich bringt.

Ganz anders sieht das im »High-Cost«-Bereich aus. Derein fällt zum Beispiel der Verzicht auf das Automobil. Es ist heute noch Status- und Flexibilitätssymbol zugleich; Verzicht ist in einigen Regionen objektiv nachteilig. Das Umsteigen auf ein anderes Verkehrsmittel - wenn überhaupt möglich - erfordert oft hohe Kosten: einschneidende Verhaltensänderungen, größere Unbequemlichkeiten und möglicherweise einen besonderen Zusatzaufwand.<sup>196</sup>

Die beschriebene Diskrepanz zwischen Umweltbewußtsein und Umwelthandeln, besonders im »High-Cost«-Bereich, läßt sich mit dem aus der Spieltheorie stammenden Modell des *Gefangenen-Dilemmas* erklären.

In dem Modell begingen zwei Personen A und B zusammen ein Delikt. Der Staatsanwalt setzt in der Befragung der »Gefangenen« bei ihrer »Nutzenfunktion« an und macht beiden (unabhängig von einander) deutlich, daß ihnen durch ein Geständnis weniger Strafe drohe. Absprachen zwischen A und B sind nicht möglich. Würden beide nicht gestehen, beliefe sich die Haftdauer auf ein Jahr, gesteht nur A wird B mit 10 Jahren Haft verurteilt während A freikommt und umgekehrt. Wenn beide gestehen, werden sie jeweils mit fünf Jahren Haft verurteilt. Im Bemühen, sich selbst einen Vorteil zu verschaffen, gestehen im Gefangenen-Beispiel beide Personen und verschlimmern so ihre Lage. Sie werden beide mit einer Haftstrafe von fünf Jahren verurteilt. Bei guter Kooperation (und hinreichendem Vertrauen) hätten sich A und B nicht gegenseitig verraten und wären mit jeweils einem Jahr Haftstrafe davon gekommen.(siehe auch Abbildung 6). Solche Dilemmasituationen kennzeichnen alltägliche Entscheidungssituationen im Umweltbereich.

---

196 Diekmann, Andreas/ Preisendörfer, Peter (1992), a.a.O., S. 240 ff.

**Abbildung 6 - Das Gefangenendilemma**

		Gefangener A	
		Gesteht nicht	Gesteht
Gefangener B	Gesteht nicht	1	0
	Gesteht	10	5

Quelle: Eigene Graphik

Nach dem Motto „der Verzicht auf mein Auto bringt sowieso nichts, wenn die anderen nicht auch verzichten“, erzeugt das Gefangenendilemma, wie in der Spieltheorie beschrieben, individuell rationales Verhalten mit irrationalen Ergebnis für die Gesellschaft.

Es stellt sich freilich die Frage, worin jene egoistische Nutzenmaximierung begründet liegt. Die Isoliertheit und damit einhergehend der fehlende Informationsaustausch verursacht die unheilvolle Situation der Gefangenen. Es herrscht mangelnde *Kommunikation* und *Koordination*, mangelnde Transparenz<sup>197</sup> und vor allem kein oder geringes *Vertrauen*.

Die Verbesserung der Kommunikation und des gegenseitigen Vertrauens ist besonders in kleinteiligen Einheiten möglich. Das heißt, die Dilemmasituation läßt sich am ehesten auf kommunaler Ebene überwinden. Darauf verweist auch die Studie von DIEKMANN und PREISENDÖRFER. Dort wird festgestellt, daß die starke Integration von Personen in soziale Netzwerke - wie etwa Wohnviertel - die »Wechselseitigkeit« (Reziprozität) des Verhaltens verbessert.<sup>198</sup> Damit erhöhen sich die Chancen für den Aufbau von Kooperationsbeziehungen, deren Mangel ja eben eine Ursache der Dilemmasituation ist. Das bedeutet:

In Wohnvierteln, in denen die einzelnen in das gesellschaftlichen Gefüge (also Wertstruktur und Verhaltensmuster) besonders gut eingegliedert werden, begeben sich Menschen leichter in eine Beziehung gegenseitiger Ver-

197 Huber, Joseph: Unternehmen Umwelt, Frankfurt am Main 1991, S. 61.

198 Diekmann, Andreas/ Preisendörfer, Peter (1992), a.a.O., S. 233.

antwortung und erhöht sich das Ausmaß sozialer Kontrolle (durch gegenseitige Einschätzungen und Erwartungen). Soziale Kontrolle schafft mit der positiven oder negativen Sanktionierung des Verhaltens zusätzliche Anreize für umweltgerechtes Handeln.

*Fazit:* In den Kommunen müssen Strukturen geschaffen und Prozesse angestoßen werden, die die Übernahme bzw. Wahrnehmung von Verantwortung nahelegen; außerdem muß für Rahmenbedingungen gesorgt werden, mit denen die aus dem im Gefangenendilemma abgeleiteten Hauptprobleme ungenügendes Vertrauen, mangelnde Kooperation und Kommunikation überwunden werden können. Insgesamt können identifikationsstiftende Maßnahmen eine neue Kommunikationskultur anregen. Es gilt, den BürgerInnen die Möglichkeiten zum Handeln aufzuzeigen.

Eine gerade in Kommunen umsetzbare *strukturverändernde Maßnahme* wäre die stärkere Einbeziehung der BürgerInnen durch verschiedene Beteiligungsverfahren. Es könnten auch Kommunikationszentren in den einzelnen Stadtteilen von größeren Gemeinden (mit mehr als hunderttausend Einwohnern) geschaffen werden, die eine stärkere Identifikation und Einbeziehung der einzelnen in Geschehnisse der Kommune und vor allem in die Abläufe ihrer näheren Umgebung ermöglichen. Als veränderte *Rahmenbedingung* könnte die lokale »Nachhaltigkeitserziehung«<sup>199</sup> den Grundstein für verantwortungsvolles Handeln der BürgerInnen legen.<sup>200</sup>

Weiter gedacht läßt sich mit dem Gefangenen-Dilemma das Handeln der verschiedenen Kommunen in Deutschland erklären. Die Kommunen wagen keine Schritte in Richtung Nachhaltigkeit, die den Standort gefährden, bei denen also extrem hohe Kosten einem vermeintlich geringen Nutzen gegenüberstehen. Durch Abwanderung bestimmter Wirtschaftszweige oder einzelner Unternehmen profitieren zudem noch andere Kommunen. Gleichwohl kann durch eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und den Ausbau der Fähigkeit, sich gegenseitig mitzuteilen, die Dilemmasituation überwunden werden. Wie die Gefangenen bedürfen ebensowenig die Städte und Gemeinden unserer Erde einer gemeinsamen Religion, Weltanschauung oder Lebensweise, sondern nur der Erkenntnis, einer globalen Schicksalsgemeinschaft anzugehören. Progressive Maßnahmen fallen leichter im Wissen einer geistigen und physischen Verbundenheit.

---

199 Vgl. Kapitel „Frühe Integration: 'Local sustainable education'“

200 Vgl. Kapitel „'Local Participation' - Die BürgerInnen im Mittelpunkt“.

In der Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln liegen allerdings nicht die einzigen Hemmnisse für eine erfolgreiche lokale Nachhaltigkeit. Es können auch, wie im folgenden gezeigt werden wird, ganz klare praktische Probleme festgestellt werden.

### **D 2.5.2 Die finanzielle Situation**

Der Handlungsspielraum der Kommunen wird in erheblichem Ausmaß durch die Finanzsituation beeinflusst. Schließlich können wachsende Aufgaben bei verringerten finanziellen Mitteln sogar die kommunale Selbstverwaltung gefährden.<sup>201</sup> Besonders interessant ist, welche Bedeutung der Grad der finanziellen Selbstbestimmung - als eine Rahmenbedingung der Kommunalpolitik - für die Ausgestaltung einer lokalen Nachhaltigkeit hat. Dieser Punkt kann für die Erarbeitung von Umsetzungsstrategien sehr wichtig sein. Die nun folgenden Ausführungen zur finanziellen Situation der Kommunen konzentrieren sich zunächst auf ihre Einnahmen. Darauf werden die Ausgaben der Kommunen beschrieben.

#### **Die Einnahmen der Kommunen**

Die kommunalen Einnahmen strukturieren sich wie folgt:

- eigene Steuereinnahmen
- Finanzaufweisungen von Land und Bund
- Gebühren und Beiträge

*Eigene Steuereinnahmen* bestehen vor allem aus Gewerbesteuern und Grundsteuern. Die *Gewerbesteuer* grenzt den Handlungsspielraum der Kommunen ein, da sich die Kommunen in einer gewissen Abhängigkeit von der privaten Wirtschaft und der wirtschaftlichen Konjunktur befinden (insbesondere von großen, dominierenden Gewerbesteuerzahlern).<sup>202</sup> Dies gilt auch nach der »Abschwächung« durch die Gemeindefinanzreform von 1969, nach der die Gemeinden mit dem Gemeindeanteil an der Lohn- und

---

201 Schultheis, Jürgen: Kommunale Selbstverwaltung in Gefahr?, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Januar 1993.

202 Zilleßen, Horst (78), a.a.O., S. 152.

Einkommenssteuer über eine zweite insgesamt etwa gleichgewichtige Steuerquelle verfügen.<sup>203</sup>

Vor allem an ihrem örtlich höchst unterschiedlichen Aufkommen entscheidet sich, ob eine Gemeinde als „reich“ oder „arm“ wahrgenommen wird.<sup>204</sup> Dieses Aufkommen steht in Abhängigkeit von Gewerbeansiedlungen, die wiederum - wenn in größerem Umfang vorhanden - für eine gute Arbeitsplatzsituation sorgen. Es ist daher verständlich, daß sich die Kommunen regelrecht in einem *Standortwettbewerb* befinden. Standortfaktoren sind die Höhe der Gewerbesteuer, die Qualität der Infrastruktur, die Kosten des Gewerbegebiets und niedrige Umweltstandards. Insgesamt sind die Möglichkeiten zu eigenen Einnahmen auf kommunaler Seite zwar relativ bescheiden, aber um Gewerbeansiedlungen findet ein harter Kampf statt. Dadurch werden Einnahmemöglichkeiten, die durch die Abgabe von Flächen für Industrie- und Gewerbeansiedlungen entstehen, in ökologisch nachteiliger Weise genutzt.<sup>205</sup> Beispielsweise begünstigt der billige Landerwerb unter anderem flächenverzehrende Bauweisen. Ökologisch nachteilig sind auch degressive Gebühren für die Abfuhr und Deponierung von Müll, mit deren Hilfe Betriebe »angelockt« bzw. in der Gemeinde gehalten werden sollen.

*Finanzzuweisungen von Land und Bund*, die zweitwichtigste Einnahmequelle der Gemeinden<sup>206</sup>, erfolgen primär im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Sie werden zur Hälfte zweckgebunden vergeben. Werden die Gelder für bestimmte Projekte nicht vom Bund oder dem Bundesland bewilligt, verringern sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Antragstellenden. Dieses Problem verschärft sich, wenn die Politik des Bundes (des Landes) der Kommunalpolitik entgegenläuft, womit in das neue Leitbild fallende Maßnahmen, etwa der Bau einer Straßenbahn, zum unüberwindlichen Hindernis werden können. Häufig wird von den »goldenen Zügeln« gesprochen, mit denen die „Prioritätensetzung innerhalb der Gemeinde verzerrt und

---

203 Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert: Kommunale Finanzen, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 196.

204 Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen 1991, S. 382.

205 Ritter, Ernst-Hasso: Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 294.

206 Karrenberg/Münstermann (93), a.a.O., S: 198.

kommunalpolitischer Erfolg auch davon abhängig wird, inwieweit man über gute Kontakte zu überörtlichen Instanzen verfügt, um Zuwendungen einzuwerben.<sup>207</sup> Damit befinden sich die Gemeinden in einem Wettbewerb um den Erhalt von Förderungsprogrammen, in den auch die Europäische Union als mögliche Förderinstanz eingebunden ist. Sind die Zuweisungen allgemein, ist deren Verwendung, wie bei den Steuereinnahmen, in das Belieben der Gemeinde gestellt.

*Gebühren und Beiträge* können nur beschränkt von einer einzelnen Stadt als marktwirtschaftliches Instrument genutzt werden, solange Ausweichmöglichkeiten für die Adressierten in regionalen und überregionalen Bereichen offenbleiben und die Kostendeckung nicht überschritten werden darf. Das heißt, die Kommunen dürfen keinen über die tatsächlichen Kosten hinausgehenden »politischen« Preis für Dienstleistungen ansetzen. Häufig wird die Kostendeckung aus politischen Gründen sogar unterschritten. Volkshochschulen, Musikschulen, Theater, und Museen etwa spielen nur 2 bis 30 Prozent ihrer Ausgaben wieder ein. Infrastrukturmaßnahmen wie Abfall- und Abwasserbeseitigung weisen im Gebührenhaushalt allerdings schon jetzt die höchsten Kostendeckungsgrade auf.<sup>208</sup>

*Fazit - Kommunale Einnahmen:* Die Kommunen werden durch den Standortwettbewerb in ihren umweltpolitischen Strategien eingeschränkt, wobei zu vermuten ist, daß die Kommunen um so reagibler und sensibler auf die ökonomischen Interessen der örtlichen Wirtschaft eingehen werden, je angespannter ihre eigene finanzielle Lage ist.<sup>209</sup> Durch die „planlose Industriensiedlung um jeden Preis“<sup>210</sup> und ohne Rücksichtnahme auf Belange nachhaltigen Wirtschaftens verbauen sich die Gemeinden im wahrsten Sinne des Wortes ihre Zukunft, da Genehmigungen für Betriebe, auch wenn sie sehr umweltverschmutzend arbeiten, nicht ohne weiteres zurückgezogen werden können.

---

207 Rudzio (91), a.a.O., S. 381.

208 Mäding, Heinrich: Kommunale Umweltpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 227.

209 Kerber (94), a.a.O., S. 58.

210 Wehling, Hans-Georg (94), a.a.O., S. 12; siehe auch Fülberth, Georg: Kommunale Havarie-Forschung. Aufruf zur Gründung eines neuen Wissenschaftszweigs, in: Forum Wissenschaft 4/95, S. 38-39.

Die Abhängigkeit von Gewerbesteuereinnahmen kann sogar dazu führen, daß unternehmerische Belange stärkere Berücksichtigung finden als die privater Haushalte - besonders im Laufe von informellen Vorverhandlungen zwischen Unternehmen und Kommune, auch wenn es um Entscheidungen geht, von denen die BürgerInnen direkt betroffen sind.<sup>211</sup> Das sogenannte Bargaining-Verhalten<sup>212</sup> der Unternehmen ist durch deren Machtposition als lokaler Steuerzahler und Arbeitgeber geprägt,<sup>213</sup> die Beteiligungsrechte der BürgerInnen setzen erst *nach* bipolaren informellen Vorverhandlungen ein.<sup>214</sup> Ein wichtiger Umstand, der sich in geringer Beteiligungs-Motivation der BürgerInnen niederschlagen kann, da das Gefühl vermittelt wird, es seien für kommunale Akteure nur die »mächtigen« (bzw. organisierten) Interessen relevant. Das bedeutet, die finanzielle Notlage vieler Kommunen kann sogar Auswirkungen auf das Partizipationsverhalten haben.

Die derzeitige *Diskussion* um die Abschaffung der Gewerbesteuer ist sehr zu begrüßen. Sie könnte den blinden Wettbewerb und die Konjunkturabhängigkeit der Kommunen beenden. Das ist insbesondere für den stetigen Prozeß nachhaltiger Entwicklung von zentraler Bedeutung, der unbeeinflußt von konjunkturellen Schwankungen sein sollte. Statt eines Standortwettbewerbs um Gewerbeansiedlungen wäre für lokale Nachhaltigkeit ein Konkurrenzkampf um 'Die zukunftsfähige Stadt' naheliegender.

Insgesamt bestimmt sich für lokale Nachhaltigkeit die Qualität der Einnahmearten dadurch, wie selbstverwaltungsfreundlich sie sind. Das heißt, je mehr frei verfügbare Finanzmittel vorhanden sind, desto leichter lassen sich finanziell abhängige Nachhaltigkeitsstrategien anstoßen. Die Tatsache, daß die Finanzausweisungen von Land und Bund zur Hälfte zweckgebunden vergeben werden, birgt eine nicht zu vernachlässigende Einschränkung für Kommunen, die sich der lokalen Nachhaltigkeit verschrieben haben. Allerdings werden schon heute von den höheren Ebenen Vorhaben im Rahmen einer Nachhaltigkeitspolitik unterstützt, etwa durch Projektfördermittel der Europäischen Union. Gerade weil diese Ebenen die »goldenen Zügel« in den Händen halten, sollten sich die verschiedenen Akteure der Kommunen um

---

211 Vgl. "Akteure der Sustainable City - Die Unternehmen"

212 Verhandlungsverhalten

213 Kerber (94), a.a.O., S. 53.

214 Troja, Markus/Zilleßen, Horst: Umweltkonfliktmanagement durch Mediation (Manuskript), erscheint in: Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Praktische Wege zum Public Management, Stuttgart 1997, S. 9.

eine gute Zusammenarbeit mit höheren Instanzen bemühen. So können »Bedarfsmeldungen« nach oben weitergegeben werden und läßt sich der finanzielle Handlungsspielraum erweitern.

### Die Ausgaben der Kommunen

Seit Anfang der 80er Jahre prägen starke Zusatzbelastungen durch soziale Leistungen die kommunalen Ausgaben. Während sich die gesamten kommunalen Ausgaben von 1980 bis 1990 um rund 40 Prozent erhöht haben, mußten die Ausgaben für soziale Leistungen insgesamt mehr als verdoppelt werden. Eine wachsende Gruppe hilfsbedürftiger Menschen und Haushaltskonsolidierungen des Bundes zu Lasten der Kommune verschärfen diese Situation weiter.<sup>215</sup> So erhöhte sich der Anteil dieser Ausgaben in den Kommunalhaushalten inzwischen auf durchschnittlich über 15 Prozent.<sup>216</sup> Die Misere ist aber auch zum Teil selbst verschuldet: In Zeiten gefüllter Stadtkassen - etwa während des »Einheits-Booms« - gaben „manche Stadtväter das Geld mit vollen Händen aus“,<sup>217</sup> anstatt Vorsorge für schlechte Zeiten zu treffen.

Klare Aussagen über *Umweltschutzausgaben* können an dieser Stelle nicht gemacht werden, da sich erhebliche Informationsmängel ergeben.<sup>218</sup> Eine schon ältere Studie von REIDENBACH beziffert die gesamten Nettoausgaben für den Umweltschutz der Gemeinden auf ca. 10 Prozent.<sup>219</sup> Die Gemeinden tragen zu den Umweltausgaben der öffentlichen Hand den größten Teil bei.<sup>220</sup> Bis heute haben technisch-naturwissenschaftliche Ansätze eines nachgeschalteten Umweltschutzes Priorität. Wichtige freiwillige Ausgaben -

---

215 Zum Beispiel führen die Leistungskürzungen nach dem Arbeitsfördergesetz dazu, daß Arbeitslose rascher in die Sozialhilfe fallen und damit von den Kommunen unterstützt werden müssen.

216 Karrenberg/Münstermann (93), a.a.O., S. 203.

217 Bosenk, Elmar zur: Die Klage der Städte, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.12.1993.

218 Joseph, Matthias: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Frankfurt/M. u.a. 1995, S. 56.

219 Reidenbach, M.: Umweltschutzaufgaben des öffentlichen Bereichs. Darstellung, Erfassung und Finanzierung 1971-1981, Berlin 1985, S. 158.

220 Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen 1991, S. 380.

im Sinne einer nachhaltigen Politik - für die Entwicklung von langfristigen Strategien sind der Ausnahmefall.

In Zeiten der zunehmenden *Finanzkrise* suchen die Kommunen nach Möglichkeiten, die Ausgaben zu beschränken. Wo möglich sollen die Ausgaben zurückgefahren werden. Zuerst wird in nicht kostendeckenden Bereichen gekürzt. Zudem nehmen die Kommunen neben den verpflichtenden Aufgaben auch freiwillige wahr. Diese werden teilweise bis auf ein Minimum reduziert. Gespart wird etwa im konzeptionellen Umweltschutz - ein Arbeitsbereich, in dem langfristige Probleme strategisch bearbeitet werden können, im Kulturbereich oder bei der Umweltbildung und Umweltberatung. Damit kommt es zu einer negativen „Strukturverschiebung zu Lasten der präventiven Komponenten der kommunalen Umweltpolitik“<sup>221</sup> und zu Lasten einer zukunftsfähigen Entwicklung.

An dieser Tendenz hat sich auch in den 90er Jahren nichts geändert, eher im Gegenteil: Mit der Vereinigung Deutschlands haben sich die Haushaltskrise und der schon immer beklagte Mangel an finanzieller Autonomie der Kommunen gravierend verschärft.

*Fazit - Kommunale Ausgaben:* Der Sparzwang bestimmt die Finanzsituation der Kommunen. Er kann aber auch *positive Seiten* haben. *Einmal* unterbleiben zum Teil weniger dringliche (Bau-)Vorhaben und mit ihnen ihre ökologischen Folgen<sup>222</sup> und *zweitens* treibt der Zwang zur schärferen Kalkulation viele Kommunen in Reformen des Verwaltungsapparates. Auf der Suche nach der »schlanken Verwaltung« lassen die Kommunen nichts unversucht, um die bestehenden Strukturen zu verändern, neue Handlungsspielräume für die Kostensenkung zu entdecken und Hierarchien abzubauen. Neben der schmerzlichen Streichung von Sozialhilfen, dem Abbau sozialer Einrichtungen und Dienstleistungen hat die Suche nach der schlanken Verwaltung auch den erfreulichen Tatbestand zur Folge, daß Kooperation und Integrati-

---

221 Mäding, Heinrich: Kommunale Umweltpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 228.

222 Ritter, Ernst-Hasso: Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 293.

on in der Stadt zunehmen und die BürgerInnen als Mitwirkende gefragt sind.“<sup>223</sup>

Die finanzielle Situation könnte ein durchaus unterstützender Faktor für die stärkere Einbeziehung der BürgerInnen sein, da die Einsicht Schule macht, BürgerInnenbeteiligung reduziere eher die Kosten eines Vorhabens, als daß sie diese vermehrt. Eine »kundenorientierte« Verwaltung kann auf diesem Wege durch effektive Bürgerbeteiligung für die verbesserte Akzeptanz ihrer Entscheidungen sorgen.<sup>224</sup>

Darüber hinaus kann die Finanznot einen Reformdruck auslösen, infolgedessen möglicherweise auch das Nachhaltigkeits-Konzept als Rahmensetzung aufgegriffen wird. Beispielsweise könnte ein gemeinsam definiertes Ziel "Nachhaltige Entwicklung" die Motivation der MitarbeiterInnen erhöhen. Wenn also politische oder administrative Reformen in Angriff genommen werden, sollte jemand da sein, der/die das Konzept »Lokale Nachhaltigkeit« rechtzeitig in den Diskussionsprozeß einbringt<sup>225</sup> - denn die Modernisierung des öffentlichen Sektors droht zur reinen Ökonomisierung zu verkommen.<sup>226</sup>

Abschließend bleibt festzuhalten: Zwar werden die kommunalen Handlungsspielräume nicht ausschließlich durch die Finanzsituation bestimmt, aber angesichts der hier dargestellten problematischen Lage ist es notwendig, als erstes die finanzunabhängigen Handlungsmöglichkeiten auszuloten. Bleibt das unberücksichtigt, werden auch innovative Konzepte mit dem Argument des Geldmangels vorschnell von der Tagesordnung verschwinden.

### **D 2.5.3 Schwierigkeiten in der Organisation und Handlungsgewohnheiten**

Neben den durch die finanzielle Situation verursachten ökonomischen Restriktionen existieren auch organisatorische. Sie werden bedingt durch

---

223 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., S. 197; Vgl. Kapitel "Die Klassische (Umwelt)verwaltung"

224 Troja, Markus/Zilleßen, Horst (1997), a.a.O., S. 9 ff.

225 Vgl. Kapitel „Vermittlung zwischen kommunalen Akteuren“

226 Klemisch, Herbert u.a.: Selbstverständnis, Strategie und Rahmenbedingungen alternativer Kommunalpolitik, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld 1994, S. 15.

quantitative und qualitative Mängel beim Behördenpersonal und Beschränkungen in der technischen Ausstattung mit Meßgeräten zur Überwachung und Überprüfung der Schadstoffemissionen oder -Immissionen.

„*Handlungsgewohnheiten*“<sup>227</sup> ist der Begriff, mit dem KERBER das alltägliche Vollzugsdefizit (Implementationsdefizit) in den Kommunen der Bundesrepublik Deutschland anhand einiger Beispiele beschreibt. Hierauf sei im folgenden kurz eingegangen, da von einer erfolgreichen Umweltpolitik und erst recht einer Politik der Nachhaltigkeit nur die Rede sein kann, wenn die *bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten* auch faktisch wahrgenommen werden. »Handlungsgewohnheiten« sind unter anderem.<sup>228</sup>

- Unberücksichtigt bleibt oft die Möglichkeit zur Gestaltung von positiven oder negativen finanziellen Anreizen, zum Beispiel wenn Abwassergroßeinleiter durch degressive Tarifstaffeln begünstigt werden.
- Im Gewässerschutzvollzug bleibt die Vorbelastung eines Gewässers bei der Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen meist unbeachtet, obwohl diese Möglichkeit durch das Gesetz gegeben ist.
- Im Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) werden oft nur die Minimalanforderungen an die emittierenden Anlagen der Betriebe gestellt.
- Zudem gibt es Überwachungs- und Sanktionierungsdefizite. Genehmigungs- und Überwachungsbehörden machen kaum von Sanktionsmöglichkeiten (Bußgelder, Strafanzeigen und Zwangsgelder) im Falle einer Gesetzesübertretung oder Ordnungswidrigkeit Gebrauch.
- Die sogenannten informellen Absprachen können dazu führen, daß die Sanierung emittierender Anlagen nicht eingehalten wird.<sup>229</sup>

Für diese „Indizien für Politikversagen in der kommunalen Umweltpolitik“<sup>230</sup> sind nicht allein die kommunalen Verwaltungen verantwortlich. Die Ursache liegt unter anderem an gesetzlichen Vorgaben, welche die Kommunen in einen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen treiben.<sup>231</sup>

---

227 Kerber (94), a.a.O., S. 37.

228 Kerber (94), a.a.O., S. 39.

229 Das wäre mittels sogenannter »nachträglicher Anordnungen« möglich.

230 Kerber (94), a.a.O., S. 34.

231 Vgl. Kapitel "Die Finanzielle Situation".

KERBER sieht viele organisatorische Mängel basierend auf *Informationsasymmetrien*. Technisches Fachwissen und rechtliche Entscheidungskompetenz seien *organisatorisch* getrennt. So agiere das Gewerbeaufsichtsamt als staatliche Sonderbehörde unabhängig von Stadt und Kreisverwaltung.<sup>232</sup> Durch die organisatorische Trennung der staatlichen Behörden und der kommunalen Verwaltungsbehörde, würden Abhängigkeiten von einer Fachbehörde aufgebaut und Tendenzen zu informellen Vorverhandlungen zwischen betroffenen Betrieben und technischer Fachbehörde verstärkt. Zudem gibt es Informationsdefizite darüber, wieviel überprüfungsrelevante Anlagen existieren und wie der im Augenblick als Maßstab anzulegende 'Stand der Technik' zu ermitteln sei.<sup>233</sup> Die AnlagenbetreiberInnen (Emittenten) haben einen Informationsvorsprung gegenüber der Umweltverwaltung. Sie können die Höhe ihrer Emissionen bzw. Möglichkeiten zur Emissionsverminderung geringer angeben, als sie tatsächlich sind.<sup>234</sup>

Bestehende Überschneidungen und auch Verflechtungen zwischen den auf eine Vielzahl von Ämtern und Stellen verteilten Umweltschutzzuständigkeiten werden in der kommunalen Verwaltungspraxis von den einzelnen Abteilungen nur selten konstruktiv genutzt und zum Teil sogar als störend empfunden. Vollkommen untergraben werden Nutzungsmöglichkeiten der Kompetenzüberschneidungen, wenn bestimmte Anforderungen konkurrieren und Belange des Umweltschutzes gegen die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen ausgespielt werden. Durch eine integrativ arbeitende Kommunalverwaltung scheint es im Interesse lokaler Nachhaltigkeit sehr bedeutsam, diese organisatorischen Probleme zu überwinden.<sup>235</sup>

*Fazit:* Die Kommunen bewegen sich im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten nur zurückhaltend. Die Forderung nach Ausweitung des kommunalen Handlungsrahmens ist nur glaubwürdig, wenn der bestehende Spielraum auch genutzt wird. Auch wenn das durchgehend zu beobachtende Vollzugsdefizit ein Stück weit in der Art der Vorgaben begründet sein mag, lässt sich

---

232 Kerber (94), a.a.O., S. 42.

233 Horbach, Jens: Ökonomische Bürokratie- und Vollzugstheorien - Lehren für die Umweltpolitik, in: Gawel, Erik (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik (ZAU Sonderheft 8), Berlin 1996, S. 122.

234 Horbach, Jens: Ökonomische Bürokratie- und Vollzugstheorien - Lehren für die Umweltpolitik, in: Gawel, Erik (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik (ZAU Sonderheft 8), Berlin 1996, S. 124.

235 Vgl. Kapitel "Die Kritik an der Verwaltung"

nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Handlungsgewohnheiten ein Kriterium sind, an dem die mangelnde Ausschöpfung des kommunalen Handlungsrahmens festgemacht werden kann. Die Politik nachhaltiger Entwicklung sollte möglichst ohne vergleichbar überwachungsintensive Regelungen auskommen. Gleichwohl sollten die Kommunen alles daran setzen, daß die *bestehenden* Verordnungen und Gesetze implementiert werden. Die angesprochenen organisatorischen Probleme gilt es durch Veränderungen in den Strukturen der Kommunalverwaltung zu überwinden. Diese muß, wenn sie dem Leitbild lokal nachhaltiger Entwicklung folgen will, möglichst integrativ arbeiten.

*Handlungsgewohnheiten gibt es aber auch auf Seiten der BürgerInnen.* Um nur ein Beispiel zu nennen: Nach der Umsetzung motorisierten Individualverkehr verdrängender Maßnahmen - etwa durch die Ausweitung der Fußgängerzone, Einrichtung von Bußspuren oder Ausgrenzung von Autos aus dem Stadtkern - kann der Einzelhandel in der Innenstadt meist nicht mehr so bequem wie zuvor erreicht werden. In solchen Situationen ist dem Stadtparlament meist heftige Kritik gewiß. Das kann sogar zur Abwahl bei den nächsten Kommunalwahlen führen, wie der Fall Kassel zeigt.<sup>236</sup> In diesem Beispiel sind die Bequemlichkeiten der BürgerInnen die Handlungsgewohnheiten. Die Akteure des kommunalen politisch-administrativen Systems sind mit ihren oft zögerlichen Entscheidungen in der Verkehrspolitik Zerrspiegel ihrer Bürgerschaft. Sogar Rückschritte im Sinne nachhaltiger Entwicklung (Abbau von Einrichtungen zur Verkehrsberuhigung) sind so - nach harscher Kritik der Bürgerschaft - mit Blick auf die nächste Wahl möglich.

Das Beispiel zeigt, daß erste Schritte zu lokaler Nachhaltigkeit nicht nur vom Einsehen und politischen Willen der Entscheidungsträger abhängig sind. Auch die BürgerInnen müssen von der Notwendigkeit der eingeleiteten Maßnahmen überzeugt sein. Diese Maßnahmen dürfen *erstens* nicht für sich stehen, sondern sollten für die Öffentlichkeit nachvollziehbar in den Kontext "Lokale Nachhaltigkeit" gestellt werden und dürfen *zweitens* nicht hinter verschlossenen Türen ausgehandelt und eingeleitet werden. Sie erfordern schon im frühen Stadium der Planung die Einbeziehung der BürgerInnen und vor allem ihre Aufklärung. Erst wenn sie sich mit dem Projekt lokaler Nachhaltigkeit identifizieren können, werden sie bestimmte Zumutungen akzeptieren.

---

236 Ulrich Stock: Verkehr beruhigt, in: DIE ZEIT Nr. 13/93, S. 87.

#### D 2.5.4 Fazit

Auch wenn die bisherigen Ausführungen einen Verlust an Organisationshoheit aufgezeigt haben mögen, läßt sich daraus nicht in jeder Hinsicht ein mangelnder Handlungsspielraum der Kommunen ableiten. In jeder Gemeinde sind unabhängig von landes- oder bundespolitischen Vorgaben ohne weiteres größere Kohlendioxid-Reduktionen möglich. Das zeigt auch der »Kommunalwettbewerb 1996« um die „Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz“. Nach den Ergebnissen des Wettbewerbs ist erfolgreicher Umweltschutz in zahlreichen Bereichen wie Naturschutz, Wasser, Abfall und Energie möglich. In Zeiten knapper Kassen, Personalabbaus und Überlastungen durch Vollzugsaufgaben sind die Rahmenbedingungen zwar schwierig, aber die Wettbewerbskommunen haben bewiesen, daß „bei entsprechendem politischen Willen vieles über den reinen Vollzug möglich ist“.<sup>237</sup>

In Bezug auf die Einordnung der Kommunen in die kommunale Struktur ist zu vermuten, daß die GemeindevertreterInnen teilweise das Problem der Verflechtung zur *Abwälzung von Verantwortung* auf die nächst höhere Einheit nutzen.<sup>238</sup> Bei allen unangenehmen Entscheidungen kann entweder auf die Landes-, Bundes- oder EU-Politik verwiesen werden, positive Auswirkungen jedoch werden nur zu gerne als eigene Leistung dargestellt.<sup>239</sup>

Inwiefern die Zurückdrängung des Einflusses von Bund- und Ländern bzw. EU für mehr Freiräume notwendig ist, müßte in einer grundsätzlichen Diskussion über das Grundverständnis kommunaler Selbstverwaltung geklärt werden<sup>240</sup> und läßt sich nicht in dieser Arbeit beantworten.

### D 3 Elemente lokaler Nachhaltigkeit

Das Projekt »Sustainable City« stellt immense Anforderungen an die Kommunen. Die Lebensweise in den Städten, Produktions- und Konsummuster

---

237 Deutsche Umwelthilfe: Kommunalwettbewerb 1996 - Abschlußbericht, Radolfzell 1996, S. 7.

238 Benz, Arthur (1996/97), a.a.O., S. 168.

239 Für Haushaltsschwierigkeiten etwa wird oft die viel diskutierte Währungsunion mit ihren Eintrittskriterien verantwortlich gemacht. Ist aber von der guten Trinkwasserqualität die Rede bleibt der Hinweis auf die entsprechende EU-Richtlinie aus.

240 Laux, Eberhard (95), a.a.O., S. 247.

müssen sich ändern, wenn sie der Forderungen nach Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den (zukünftigen) Generationen entsprechen sollen. Auf dem Umweltraumkonzept beruhend hat das Wuppertal-Institut notwendige Reduktionsziele festgelegt, die verschiedene Faktoren berücksichtigen wie Materialentnahme, Primärenergieverbrauch, Flächennutzung und Wassereutnahme. Auf dem Weg zur Erreichung dieser Reduktionsziele sollen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berücksichtigt werden.<sup>241</sup>

Die (kommunale) Umweltpolitik steckt in der Defensive.<sup>242</sup> Das Vorgehen von Umweltpolitik und -verwaltung löste sich bisher nicht vom rein technikorientierten, medialen, einzelfallbezogenen und auf kurzfristigen Erfolg ausgerichteten Umweltschutz. Dieses weitgehend reaktive Problemlösungsverhalten staatlicher Umweltpolitik steht dem Konzept Nachhaltiger Entwicklung entgegen.<sup>243</sup> Ohne Veränderung in den Strukturen von Politik und Verwaltung können die Kommunen dem Leitbild nicht gerecht werden. Es fehlt an langfristiger Orientierung, konzeptionellen Überlegungen und an Möglichkeiten zur Wahrnehmung klassischer Querschnittsaufgaben, wie dem Klimaschutz. Hier liegen aber gerade die notwendigen Bedingungen für erfolgreiche erste Schritte zur Umsetzung des Leitbildes. Besonders nachhaltige Entwicklung bedarf der Integration verschiedener Aufgabenbereiche und bedarf einer medienübergreifenden Sichtweise. Es muß an vielen Punkten gleichzeitig angesetzt werden. Im Gegensatz zu früheren Umweltschutzkonzepten gilt es, parallele Strategien zu verfolgen.

Es werden deshalb einige Strategien vorgestellt, die an den Umsetzungsschwierigkeiten ansetzen und in den kommunalen Handlungsrahmen passen. Nur solche Strategien wurden gewählt, die auch nach der vorausgegangenen Analyse des Handlungsrahmens noch sinnvoll sind. Dabei geht es im folgenden um drei Elemente lokaler nachhaltiger Entwicklung: Starke Bürgerbeteiligung, lokale Erziehung zur Nachhaltigkeit und schließlich - als Schwerpunkt - das Konzept "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit". Dieses wird

---

241 BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), a.a.O., Kapitel 2.4., S. 61.

242 Schmidt/Spelthahn: Umweltschutz in der Defensive, Frankfurt am Main, Oktober 1994.

243 Vgl. Müller, Edda: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-Liberale Umweltpolitik - (Ohn)Macht durch Organisation?, Opladen 1986, S. 469; Baumheier, Ralph: Das ökologische Potential der Kommunalpolitik. Neuere Ansätze und Entwicklungen im Verhältnis von Kommunen und Umweltschutz, in: AfK II/90, S. 246f.

in dieser Arbeit zur Leitidee bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele entwickelt.

### D 3.1 'Local Participation' - Die BürgerInnen im Mittelpunkt

In den vorangegangenen Kapiteln wurde schon mehrmals angedeutet, daß der Einbeziehung der BürgerInnen in den Nachhaltigkeitsprozeß ihrer Gemeinde eine außerordentliche Funktion zukommen kann. Das ist der Grund für die folgenden Ausführungen, die diesen Aspekt herausarbeiten.

Wenn ein Idealbild lokaler Nachhaltigkeit aufgezeigt werden soll, sind Überlegungen über die Rolle der BürgerInnen im Nachhaltigkeitsprozeß besonders interessant. Ob „Bottom up“ statt „Top-down“<sup>244</sup> oder „Lokale Demokratie »von unten«“<sup>245</sup>, geht es um kommunale Umweltpolitik, wird das Thema der demokratischen Modernisierung nicht außen vor gelassen. Ziel des Abschnitts ist es nicht, ein Beteiligungskonzept zu bewerten oder gar zu entwerfen. Genauso wenig wird untersucht, inwiefern bestehende Beteiligungsmöglichkeiten wahrgenommen werden. Vielmehr soll dargestellt werden, daß die Beteiligung der BürgerInnen für lokale Nachhaltigkeit zentral ist. Das wird im folgenden durch die Verbindung zur Agenda 21 und die besondere Beteiligungsmotivation in Kommunen begründet.

In der Agenda 21 ist die Beteiligung der Bürger für die zukunftsfähige Entwicklung der Gemeinden von zentraler Bedeutung. Auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung sprachen sich die teilnehmenden Staaten für einen Konsultationsprozeß *jeder* Kommunalverwaltung mit ihren BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft aus. Beschlossen werden soll eine „kommunale Agenda 21“. Im Laufe eines Beratungsprozesses mit allen kommunalen Akteuren und nach Herstellung eines Konsenses über einen gemeinsamen Aktionsplan könnten die Kommunen von ihren Bürge-

---

244 Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina: „Bottom-up“ statt "Top-down" - Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 257-276.

245 Roth, Roland: Lokale Demokratie "von unten", in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 228-244; Hücke (86), a.a.O.

rinnen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen.<sup>246</sup>

Die Agenda ist allerdings nicht der einzige Grund dafür, daß die stärkere Einbeziehung der Bürger in den Prozeß lokaler Nachhaltigkeit eine zentrale Forderung dieser Arbeit ist. Man könnte sogar sagen, daß erfolgreiche Nachhaltigkeit *ohne* Modernisierung der demokratischen Strukturen und ohne *mehr Bürgerbeteiligung* in lokalen Einheiten *nicht möglich* ist. Diese Annahme wird durch die folgenden Überlegungen begründet, allerdings ohne einer Erneuerung der Politik »von unten« das Wort zu reden. Die Diskussion um eine derartige Erneuerung erscheint „bislang eher von Hoffnungen, Erwartungen und gelegentlich auch emotionalen politischen Forderungen gekennzeichnet, als daß sie auf einer pragmatisch-nüchternen Analyse des Handlungsbedarfs und vor allem der Handlungsmöglichkeiten aufbaut.“<sup>247</sup>

Im relativ überschaubaren Bereich der Kommunalpolitik werden die BürgerInnen durch die unmittelbare Betroffenheit von lokalen Entscheidungen am ehesten zur politischen Beteiligung angeregt.<sup>248</sup> Zudem führt jene unmittelbare räumliche Betroffenheit - in Verbindung mit stärkerer Teilhabe - zur Ausbildung von Kompetenz, Selbstvertrauen und einem breiten Spektrum von Interessen<sup>249</sup> und fördert damit das Erkennen und Verstehen des Nachhaltigkeitsparadigmas<sup>250</sup>. Zu ökologischen, sozial-kulturellen und ökonomischen Themen lassen sich direkte Beziehungen herstellen. Durch ihre größere Problemnähe können die BürgerInnen in lokalen Einheiten - im Hinblick auf Informationen - eine wichtige Zulieferfunktion für die kommunalen Entscheidungsträger haben.

Das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT zeigt in seinen Ausführungen zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen die Notwendigkeit gemeindlicher Bürgerbeteiligung auf. Laut seiner Definition des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) sind die BürgerInnen zur aktiven Teilnahme am kommunalen Leben aufgefordert.

---

246 Agenda 21, Kapitel 28.3.

247 Hesse, Joachim Jens: Erneuerung der Politik "von unten?" Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Erneuerung der Politik "von unten"?, Opladen 1986, S. 14.

248 Zilleßen, Horst (78), a.a.O., S. 135.

249 Schmalz-Bruns (1994), a.a.O., S. 386.

250 Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina (95), a.a.O., S. 258.

„Kommunale Selbstverwaltung - wie sie heute verstanden wird - bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche heimatliche Eigenart zu bewahren.“<sup>251</sup>

In Anbetracht von Verteilungs- und Arbeitsmarktkonflikten, die durch den Strukturwandel im Prozeß nachhaltiger Entwicklung zu erwarten sind, hebt die ENQUETE-KOMMISSION des Deutschen Bundestages die Notwendigkeit einer erhöhten Anpassungsfähigkeit der Bevölkerung hervor. Die Sozialverträglichkeit der künftigen Wirtschaftsentwicklung hinge erheblich von „der Lernfähigkeit eines Systems und damit von der Vermittlung der Sinnhaftigkeit umweltpolitischen Handelns ab“.<sup>252</sup> Sinnhaftigkeit werde dadurch bestimmt, inwieweit die Adressaten solcher Vermittlungen selbst in die Formulierung von Zielen, in die Gestaltung und Organisation ihres Umfeldes einbezogen und eingebunden sind.

Für die stärkere Einbindung der BürgerInnen - zum Beispiel in die Planung von Umweltmaßnahmen - spricht auch die Möglichkeit zur Minderung *psychosozialer* Umweltbelastungen sowie die Stärkung des individuellen Wohlbefindens. Werden Maßnahmen partizipativ umgesetzt und erkennen die Betroffenen damit zusammenhängende Veränderungen, ist eine bessere Bewertung der Umweltqualität durch die Betroffenen und ein wachsender Anteil „derjenigen, die eine gute Grundstimmung repräsentieren“, zu erwarten.<sup>253</sup> Die Bürger reagierten in einer Studie von SCHLUCHTER auf Prozesse und Entscheidungen, in denen sie ihre Bezüge wiedererkannten und beachtet fanden, mit großer Zustimmung. Dadurch würden Motivationen für Mitwirkung und Mitarbeit gefördert. Die Akzeptanz von Verwaltungs- und politischen Entscheidungen habe merklich zugenommen. Überzogene Erwartungshaltungen wurden durch die „Selbstreferenz der Diskurse verhindert“.<sup>254</sup>

---

251 (BVerfGE 11, 266/274ff.)

252 Enquete-Kommission ... (Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 190ff., S. 55.

253 Schluchter, Wolf/Dahm, Guido: Möglichkeiten der Minderung psychosozialer Umweltbelastungen durch die Einbeziehung betroffener Bürger in die Planung von Umweltmaßnahmen - Untersuchungsbericht, Berlin-Heidelberg 1996, S. 109.

254 Schluchter, Wolf/Dahm, Guido (1996), a.a.O., S. 118; Die einfachste Form der Selbstreferentialität ist nach LUHMAN die Selbstbeobachtung. Wenn die BürgerInnen

JÄNICKE stellt fest, daß speziell in Regionen und Kommunen - die über nationale Standards hinausgehen können - die Offenheit der politischen Meinungs- und Willensbildungsmechanismen ökologische Innovation begünstigt.<sup>255</sup> Auf diese Öffnung des politischen Entscheidungsraums sind auch *Strukturrempfehlungen* bezogen, die von einer funktionalen und regionalen Dezentralisierung über die Ausweitung von Partizipationsrechten bis zur verstärkten Nutzung dialogischer Strukturen reichen.<sup>256</sup>

*Fazit:* Es wird einen verstärkten Vermittlungsbedarf im Nachhaltigkeitsprozeß zwischen den zum Teil erheblich divergierenden verschiedenen Interessenlagen geben. Zahlreiche Akteure haben sehr differenzierte Vorstellungen über *die* richtige Strategie. Sie müssen einen Konsens finden, der ein gemeinsames Ziel definiert und Umsetzungsmöglichkeiten festlegt. Die Ansätze zur Agenda 21 in einigen Kommunen zeigen, wie schwierig ein solches Unterfangen ist.

Viele Partizipationsmodelle - (Bürgerantrag, -entscheid, -begehren, -unterrichtung, Bürger bzw. Einwohnerversammlungen usw.) und Konfliktregelungsmodelle (Planungszelle, Negotiation, Arbitration, Mediation usw.) sind schon hinlänglich diskutiert und warten auf ihre Anwendung. Die meisten sind auch schon in der Praxis erprobt worden. Insgesamt kann festgehalten werden, daß es keinen grundsätzlichen Zweifel an der Notwendigkeit der flexiblen *Anwendung* dieser alternativen Beteiligungsmodelle - angepaßt an die jeweilige Situation - gibt. Die BürgerInnen sollen an den Veränderungen in ihrer Lebenswelt teilhaben. Darin liegt eine wichtige Voraussetzung für die dauerhaft tragfähige Entwicklung.

Einrichtungen wie das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit oder Ansätze lokaler Nachhaltigkeitserziehung können eine stärkere Einbeziehung der BürgerInnen erreichen.

---

ihr eigenes Denken und Verhalten mit dem der Akteure aus Politik und Verwaltung (der Entscheidungssituationen) in Bezug setzen, sind sie eher bereit ihre Erwartungshaltung zu verändern.

255 Jänicke, Martin: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß*, Opladen 1993, S. 27.

256 Schmalz-Bruns: Ein unvollendetes Projekt - oder: Muß die Demokratie neu erfunden werden?, in: *Neue Politische Literatur* Jg. 39 (1994), . S. 387.

### D 3.2 Frühe Integration: 'Local sustainable education'

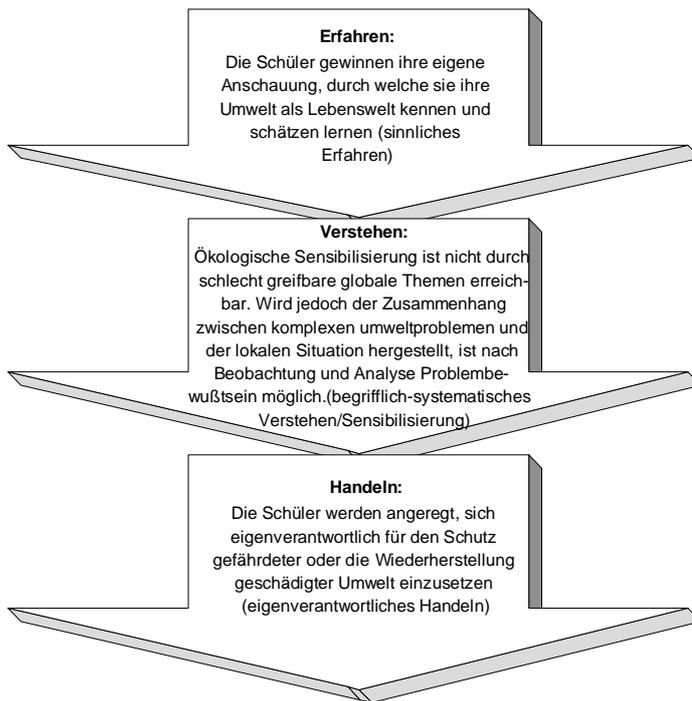
Als Basisarbeit verstanden kann dem Bereich der Umwelterziehung unter den langfristigen Strategien ein hoher Stellenwert eingeräumt werden.<sup>257</sup> So fordert die Agenda 21 die „Neuausrichtung der Bildung auf eine nachhaltige Entwicklung“.<sup>258</sup> Schließlich geht es nicht zuletzt um die Zukunft gerade der Kinder und Jugendlichen und wiederum deren Kinder. Umwelterziehung ist nicht neu, jedoch muß sie um das Nachhaltigkeitskonzept erweitert werden. Das allgemeine Ziel, die Mündigkeit des Menschen im Hinblick auf Einstellung und Verhalten zu Umwelt und Natur zu fördern, muß um die sozial-kulturelle und ökonomische Dimension erweitert werden. Es geht insbesondere um die Vermittlung des integrativen Charakters der Nachhaltigkeit und des vernetzten Denkens in einer komplexer werdenden Gesellschaft. Jungen Menschen muß *erstens* im Laufe ihrer Schulzeit deutlich werden, daß es gangbare Wege für eine zukunftsfähige Entwicklung gibt, somit keinen Grund zur Abwehrhaltung durch »Schwarzsehen«, und *zweitens*, daß ein Leben nach Kriterien dauerhafter Entwicklung weit über den symbolischen Akt des Wertstoffsammelns - welches inzwischen eher den Charakter der Gewissensberuhigung angenommen hat - hinaus geht. Nicht zuletzt die soziale Dimension wurde bei bisheriger Umwelterziehung wenig berücksichtigt.

Local sustainable education müßte eine Erziehung in der eigenen Lebensumwelt sein, wie auch den Empfehlung der UNESCO-Konferenz 1977 in Tiflis entnommen werden kann. Wichtig ist die Einbeziehung der lokalen Alltagswirklichkeit als Lernort und Lerngegenstand in schulische Prozesse. Die pädagogischen Vorteile einer Vermittlung des Nachhaltigkeitskonzepts in Gemeinden bestehen im Lern-Dreischritt von „Erfahren - Verstehen - Handeln“ im eigenen Erfahrungsraum:

---

257 Vgl. Die Politische Ökologie 51 Mai/Juni 1997 "Zukunftsaufgabe Umweltbildung - Auf der Suche nach neuen Perspektiven"

258 Agenda 21, Kapitel 36.

**Abbildung 7 - Lern-Dreischnitt: Erfahren - Verstehen - Handeln**

Local sustainable education kann insbesondere in kleinteiligen Einheiten durch den Ansatz an der Wertestruktur zentrale Bedeutung zukommen. Ein gutes Beispiel für einen ersten kleinen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit ist der Sammlerehrgeiz der Bundesbürger, an dem sich das Verschieben der gesellschaftlichen Konventionen verdeutlichen lässt: Heute werfen nur noch die wenigsten ohne schlechtes Gewissen ihre „Ressourcen“ aus dem Hausabfall in den 'normalen' Müll. Dieser Erfolg ist nicht zuletzt der Umwelterziehung zu verdanken.

Gleichwohl wachsen junge Menschen in einer widersprüchlichen Erwachsenenwelt auf, in der sich das Gelernte und das für unsere Zukunft als absolut notwendig erklärte Handeln nicht wiederfinden. Einerseits ist Müll das

„bevorzugte Objekt jugendlicher Öko-Kritik“<sup>259</sup>, andererseits lassen sich nicht alle Eltern zum Kauf selbstgezapfter Milch aus der »stählernen Kuh« erweichen. Einerseits wird in der Schule - im Idealfall -gelehrt, daß weniger Autofahren wichtig für die Umwelt ist, andererseits ist das Auto im Familienleben ein selbstverständlicher Gebrauchsgegenstand, der vollkommen verinnerlicht ist und unersetzbar scheint. Im Bildungswesen gilt es, die nächsten und jetzigen Generationen auf jene Widersprüche aufmerksam zu machen und zu zeigen, wie man sie überwinden kann. Schulklassen und anderen Gruppen soll deutlich gemacht werden, daß es zahlreiche Handlungsalternativen in einer lokal nachhaltigen Entwicklung gibt. JedeR kann sich einzelne Verhaltensweisen aneignen, die aus der individuellen Perspektive möglich erscheinen. Damit sind die Enttäuschungen nicht durch übermäßige Anforderungen vorprogrammiert. Gemeinsame Aktionen in Jugendzentren und Schulen können helfen, das Gefangen-Dilemma zu überwinden.<sup>260</sup>

Ein weiteres Problem: anfänglicher Idealismus und Optimismus in höheren Jahrgängen droht schnell zu verblassen, werden die komplexen Wirkmechanismen der Ökosysteme und die mannigfaltigen - möglicherweise katastrophalen - Auswirkungen menschlichen Eingreifens nur halbwegs offenbar. Selbst Wissenschaftler scheinen hier ihre Schwierigkeiten zu haben. So fragt MARGRIT EICHLER, ob sie sich „künstlich gegen solches Wissen abgedichtet“ habe und die WissenschaftlerInnengemeinde mutwillig Barrieren gegen ein Wissen aufrichte, „das zu erschreckend, zu überwältigend scheint und zu hohe Anforderungen stellt, die uns zwingen, nicht nur unser Privatleben, sondern auch unserer berufliche Arbeit neu zu durchdenken“.<sup>261</sup> Die Erziehung zu nachhaltigem Verhalten wirkt der weitverbreiteten Ohnmachtshaltung angesichts des ökologischen Problemhorizonts entgegen, indem sie konsequent Perspektiven aufzeigt und nicht nur Katastrophenszenarien ausmalt. Dazu gehören Diskussionen über Konsum- und Mobilitätsgewohnheiten, in denen Sinn und Zweck einzelner Produkte und Verhaltensweisen sowie die darin liegenden wirklichen Bedürfnisse hinterfragt werden.

---

259 Spehr, Christoph: Die Ökofalle. Nachhaltigkeit und Krise, Wien 1996.

260 Vgl. Kapitel "Die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln"

261 Eichler, Margrit: Umwelt als soziologisches Problem, in: Das Argument 2/94, S.359-376.

Erste Versuche zur Umsetzung gibt es bereits: In den NLI-Drucksachen<sup>262</sup> werden LehrerInnen zur fachlichen Analyse der ökologischen Situation ihres schulischen Umfeldes, zur umweltpädagogischen Bewertung des Umfeldes und zur didaktisch reduzierten Darstellung umweltpolitischer Themen ermuntert. Die Gefahr, daß diese Art der Erziehung zur Konzentration auf das lokale Umfeld, zu Heimatidylle und Ignoranz gegenüber globalen Fragen führt, besteht nach JEGENSDORF nicht. Das Gegenteil sei der Fall. Es würden grundlegende Fragestellungen aufgeworfen, Interessenkonflikte aufgedeckt, geschichtliche Hintergründe angeeignet, politische Positionen formuliert, der Dialog mit Andersdenkenden angeregt und zukunftsrelevante Alternativen erörtert. Damit erweise sich lokale Umwelterziehung als eine konkrete Möglichkeit politischer Erziehung überhaupt.<sup>263</sup>

Ein Leben nach Kriterien der Nachhaltigkeit kann nur funktionieren, wenn die Menschen von dem Konzept wissen. Daß dies durch eine Erziehung zur Nachhaltigkeit in den Schulen geschieht, ist Voraussetzung des Konzepts. Beachtet werden muß allerdings, daß die neuen Lerninhalte nicht zum alles verdrängenden Dogma verkommen. In der Umweltbewegung sind durchaus Tendenzen zu erkennen, die ökologisch korrektes Verhalten zur Glaubensfrage stilisieren und vermeintliches Fehlverhalten stigmatisieren. Schon im frühen Stadium sollte die mögliche Spaltung der Gesellschaft in ein Lager der »Radikalökologen« und eines der »Ignoranten« verhindert werden, dies nicht zuletzt mit dem Hinweis - etwa in sozialwissenschaftlichen Fächern - auf die Grundwerte der Demokratie und innovative Möglichkeiten zur Partizipation am Nachhaltigkeitsprozeß sowie seine Beeinflussung. Lokale Umwelterziehung befähigt damit in besonderer Weise den zukünftigen Erwachsenen zu mündiger Selbstbestimmung. Sie regt zum eigenverantwortlichen Denken, Urteilen und Handeln an.

### **D 3.3 Zentrum für lokale Nachhaltigkeit**

Nach den vorausgegangenen Abschnitten mit eher anregendem Charakter - die »Elemente« haben gezeigt, um welche Handlungsfelder es sich bei lokaler Nachhaltigkeit konkret drehen kann- soll mit dem in diesem Kapitel vor-

---

262 Drucksache des niedersächsischen Landesinstituts für Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung und Unterrichtsforschung "Lokale Umwelterziehung - Beispiel Osnabrück"

263 Jegensdorf, Lothar: Einführung, in: Gallenstein, u.a.: Lokale Umwelterziehung - Beispiel Osnabrück, NLI-Drucksache S. 4f.

gestellten *institutionellen Ansatz* ein weiteres Element besonders hervorgehoben werden.

Nach einer Kritik an der (Umwelt)Verwaltung werden die verschiedenen Möglichkeiten zur Verwaltungsmodernisierung dargestellt. Die Modernisierung der Verwaltung wird unter dem Titel »Das neue Steuerungsmodell« viel diskutiert. Aus der Darstellung geht die Behauptung hervor, daß im Diskurs zur Verwaltungsreform, insbesondere in Bezug auf die einzelnen Modernisierungsmethoden, keine Verbindung zur lokalen Nachhaltigkeit hergestellt wird. Darauf aufbauend wird untersucht, welche Strategien des Neuen Steuerungsmodells sich produktiv für lokale Nachhaltigkeit anwenden lassen. Darüber hinaus werden weitere Bedingungen für die Verwirklichung einer lokalen Nachhaltigkeit abgeleitet. Diese Ausführungen bilden schließlich das argumentative Fundament für einen institutionellen Ansatz: "Das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit". Es hat Ähnlichkeit mit den schon existierenden Koordinationsstellen für lokale Nachhaltigkeit, geht aber mit seinen Aufgaben und Funktionen über diese hinaus.<sup>264</sup>

### **D 3.3.1 Die klassische (Umwelt)verwaltung**

Die Annahme liegt nahe, eine Kommune könne sich auch ohne institutionelle Veränderungen den Ansprüchen des Leitbildes nähern, schließlich gäbe es ja schon Einrichtungen für Umweltschutz (Ämter, Dezernate oder Abteilungen), die lediglich einer kleinen Erweiterung bedürfen. Aber die breite Modernisierungsdiskussion und zahlreiche Kritik an der Verwaltung gerade in den letzten Jahren stellen grundsätzlich in Frage, ob die Administration ohne tiefgreifende Veränderungen ihrer zentralen Rolle im Nachhaltigkeitsprozeß gerecht werden kann.

---

264 ähnliche Ansätze im Schrifttum siehe auch: Zilleßen, Horst (78), a.a.O., S. 154 ff; Böhret, Carl: Neuartige Folgen - eine »andere« Verwaltung? Wie könnte das politisch-administrative System besser mit den gesellschaftlich produzierten Folgen umgehen?, in: Verwaltungsarchiv 1/89, S. 42. Den im folgenden dargestellten Problemhorizont greift darüber hinaus Hesse schon 1976 auf: Hesse, Jens Joachim: Organisation kommunaler Entwicklungsplanung, Stuttgart u.a. 1976.

### D 3.3.1.1 Die Kritik an der Verwaltung

Die Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Verwaltung nehmen zu - gemeint ist damit natürlich auch die Umweltverwaltung.<sup>265</sup> Es kann sogar schon von einer »Reform-Bewegung«<sup>266</sup> gesprochen werden. Eingeführt werden soll das »Neue Steuerungsmodell«.<sup>267</sup> Neu ist dabei, daß die Kritik mittlerweile auf breiter Front in der Verwaltung selbst und bei den politischen Entscheidungsträgern Fuß gefaßt hat<sup>268</sup> - insbesondere wegen des chronischen Geldmangels. Bei der Reorganisation der Verwaltung stehen die Kommunen ganz vorn.<sup>269</sup>

Zusammenfassend die wichtigsten Kritikpunkte an der klassischen (Umwelt)verwaltung: Die heutige bürokratische Steuerung sei ein System organisierter Unverantwortlichkeit<sup>270</sup> und des bürokratischen Zentralismus, geprägt durch Hierarchien, Aktenmäßigkeit, BürgerInnenferne<sup>271</sup> und plurale Kompetenzstruktur.<sup>272</sup> Ressourcen könnten nicht umgeschichtet werden, und selbst für Führungskräfte bestünden zu geringe Entscheidungskompetenzen, vor allem in Bezug auf Geld und Personal. Zudem hätten die Eingrif-

---

265 Gröming, Erko/Thielen, Hartmut: Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, in: Der Städtetag 5/96, S. 596.

266 Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"?, in: AfK II/95, S. 204.

267 Mit dem »Neuen Steuerungsmodell« wird häufig die *Trennung von Politik und Verwaltung* vorgeschlagen: Der Rat soll nur noch Zielvorgaben bestimmen und die Verwaltung deren Erreichung realisieren.

268 Wallerath, Maximilian: Verwaltungserneuerung. Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur?, in: Verwaltungs-Archiv 88. Band - Heft 1 - Januar 1997, S. 3.

269 Wallerath, Maximilian (97), a.a.O., S. 206.

270 Reichard, Christoph: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors; Bd.3) Berlin 1994; Banner, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP 1991, S. 6-11.

271 Wiendieck, Gerd: Management und Bürokratie, in: Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E. (Hrsg.): Anders verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte, Marburg 1993, S. 27.

272 Gawel, Erik (95), a.a.O., S. 86; Damkowski, Wulf/Precht, Claus: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln 1995, S. 249.

fe des Rats eine ablaufstörende Wirkung.<sup>273</sup> Auch die auf eine jüngere Geschichte zurückblickenden Umweltverwaltungen stehen in keinem besseren Licht. Die Bildung von Umweltdezernaten habe selten etwas Neues gebracht, sondern häufig nur einen Zusammenschluß schon vorhandener Teilbereiche geschaffen.<sup>274</sup> Die Problembereiche lassen sich in einer „5-Lücken-Diagnose“ zusammenfassen<sup>275</sup>:

*Strategielücke:* Die Ressourcen der zur Entscheidung Befugten werden durch kurzfristiges Tagesmanagement absorbiert. Im Mittel- und Langfristbereich liegt eine Untersteuerung vor.

*Managementlücke:* Die Verwaltungsabläufe sind übersteuert. Besonders im Personal- und Finanzbereich sind keine betriebswirtschaftlichen Abläufe möglich.

*Motivationslücke:* Es fehlen Spielraum, Zielvorgaben, Anreize auf der MitarbeiterInnenebene.

*Attraktivitätslücke:* Leistungsfähige Bewerber werden vom Verwaltungsapparat abgeschreckt. Arbeitsbedingungen, Hierarchie, Entfaltungsmöglichkeiten etc. werden im öffentlichen Dienst von potentiellen Bewerbern im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Angeboten recht kritisch bewertet.

*Legitimationslücke:* Die BürgerInnen sind mit den Leistungen der Verwaltung häufig unzufrieden. So werden manche Dienste an die Bürger kaum noch erbracht; und für zahlreiche Leistungen müssen ständig höhere Gebühren eingefordert werden.

---

273 Banner, Gerhard: Steuerung kommunalen Handelns, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 351 ff.

274 Schiller-Dickhut, Reiner: Konzepte und Strategien "alternativer" Kommunalpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 316.

275 Klages, Helmut (95), a.a.O., S. 206, zusammenfassend für: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, in: KGSt-Bericht 5/93, S. 9 ff.; Reichard, Christoph: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994, S. 13 ff.; Budäus, Dietrich: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994, S. 11 ff; siehe auch: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, in: KGSt-Bericht 10/1996, S. 12-16.

*Fazit:* Alles in allem wird niemand einen Veränderungsbedarf in den deutschen Verwaltungen bestreiten. Eine effektivere, effizientere und bürgerInnen-nahere Verwaltung mit motivierten MitarbeiterInnen ist auch im Sinne lokaler Nachhaltigkeit. Für die Umweltverwaltung könnte das zum Beispiel den Abbau des Vollzugsdefizits und die Suche nach innovativen Strategien im Umweltschutz bedeuten. Insgesamt müssen bestehende Strukturen nach Hemmnissen im Ablauf untersucht werden, neuer Handlungsspielraum für die Kostensenkung entdeckt und Hierarchien abgebaut werden. Die geplanten Veränderungen betreffen alle Verwaltungseinheiten und müssen mit den Kriterien für Nachhaltigkeit hinterfragt werden. Ein Blick auf die am meisten diskutierten Strategien und Modelle zeigt aber, daß das Thema lokale Nachhaltigkeit in Reformdiskussionen noch keine Relevanz hat.

#### *D 3.3.1.2 Fehlende Schnittstellen zwischen Verwaltungsmodernisierung und lokaler Nachhaltigkeit*

Obwohl eine zunehmende Anzahl Kommunen die Lokale Agenda 21 als übergeordnete Richtlinie beschließt, werden bisher keine Schnittstellen zur Diskussion der Verwaltungsreform aufgezeigt. Im Gegenteil: Es kann eher vom Problem einer reinen *Binnenorientierung* der Reformstrategien gesprochen werden.<sup>276</sup> Zudem sind zahlreiche Modernisierungsvorhaben durch ihre ausschließlich *ökonomische Sichtweise* geprägt.<sup>277</sup> Doch nicht alle Aufgaben und Leistungen sind quantitativ meßbar und lassen sich in einen wirtschaftlichen Abrechnungsprozeß einbinden. Wichtige politische Ziele aus der gesellschaftlich-sozialen und ökologischen Dimension des Nachhaltigkeitskonzepts wie Verteilungsgerechtigkeit, soziale Gleichheit oder Rechtmäßigkeit, Berücksichtigung der Aufnahmekapazitäten der Natur und Reduzierung des Ressourcenverbrauchs werden eher vernachlässigt.<sup>278</sup>

Die *Trennung von Politik und Verwaltung* muß kritisch gesehen werden. Bei der Zielvorgabe „Reduktion des motorisierten Individualverkehrs um 10 Prozent bis zum Jahr X“ würde beispielsweise von der Verwaltung selbständig, ohne Rücksprache mit politischen EntscheidungsträgerInnen und mögli-

---

276 Reichard, Christoph: NPM und die Schnittstelle von Politik und Verwaltung, in: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard: New Public Management, Brühl 1996, S. 212.

277 König, Klaus: Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/95, S. 356f; Reichard, Christoph (96), a.a.O., S. 212.

278 Reichard, Christoph (96), a.a.O., S. 212.

cherweise auch ohne Beteiligung der BürgerInnen, über die notwendigen Maßnahmen entschieden; zum Beispiel darüber, welche Parkplätze abgebaut, Straßen gesperrt oder Durchgänge unpassierbar gemacht werden. Die durch Wahl legitimierte Mitglieder des Rates gerieten bei diesen Teilentscheidungen vollkommen außer Reichweite. Zu befürchten ist ein Verlust an BürgerInnennähe und lokaler Demokratie - ein elementarer Bestandteil nachhaltiger Entwicklung. Sustainable development bedarf nicht unbedingt einer möglichst klaren Trennung von Politik und Verwaltung und ist auch mit einer Grauzone zwischen strategischen Zielen und operativem Tagesgeschäft möglich, die es wohl immer geben wird.<sup>279</sup>

Grundsätzlich wird vor der isolierten Anwendung einer einzelnen Steuerungsstrategie mit einem in der Regel umfassenden Anspruch gewarnt. Vielmehr wird auf eine *differenzierte Herangehensweise* hingewiesen.<sup>280</sup> Und gerade das wird wiederum auch für die Implementierung nachhaltiger Strategien eingefordert.

Kritischen Einschätzungen der Modernisierungsvorhaben kann entnommen werden, daß Sustainability-Strategien in die Reformdiskussion einbezogen werden sollten. Insgesamt sind jedoch eher Diskrepanzen zum Sustainability-Konzept festzustellen. Das wird nun anhand einer die wichtigsten Modernisierungsmethoden darstellenden Übersicht verdeutlicht.

---

279 Vgl. Stöbe, Sybille/Wohlfahrt, Norbert: Auslaufmodell Kommunalpolitik? Zur politischen Problematik der neuen Steuerungsmodelle, in: *Verwaltungs und Management*, 6/96, S. 366.

280 Laux, Eberhard: Über kommunale Organisationspolitik, in: AfK II/95, S. 245; Lenk, Klaus: Kommunale Politik erschöpft sich nicht im Management der kommunalen Eigenproduktion, in: Bogumil, Jörg/Kissler, Leo: *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Baden-Baden 1996 (Manuskript); Brinckmann, Hans: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Gütersloh 1994, S. 233.

**Abbildung 8 - Methoden der Modernisierung**

Methoden	Anwendung der Methoden in den Städten*	Ansatzpunkte zur Integration der Lokalen Agenda 21**
Einführung von Kosten und Leistungsrechnung	73,8	4
Budgetierung	72,4	5
Verwaltungsabläufe optimieren	71,0	8
Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung	66,7	3
Controlling/Berichtswesen	63,8	3
Beschreibung und Einführung von Produkten	57,6	6
Qualifikation der MitarbeiterInnen	57,6	15
Aufgabenkritik	54,8	8
Personalentwicklungsmaßnahmen	53,8	8
Abbau von Hierarchieebenen	41,9	11
MitarbeiterInnenbefragungen	32,9	6
Leitbilddiskussion und Formulierung	30,0	<b>23</b>
BürgerInnenbefragung	22,4	14
Qualitätsmanagement	16,7	11

\* Quelle: Gröming, Erko/Thielen, Hartmut: Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, in: Der Städtetag 5/96, S. 599 (Zahl der Nennung in Prozent).

\*\* Die TeilnehmerInnen des Workshops konnten bis zu sechs Punkte auf die verschiedenen Methoden anhäufen oder verteilen. Sie sollten so verdeutlichen, bei welchen Methoden zur Verwaltungsmodernisierung sie Ansatzpunkte für die Integration der Lokalen A 21 sehen.<sup>281</sup>

Aus der Abbildung gehen die Schwerpunkte der Modernisierungsaktivitäten und ihr Bezug zur lokalen Nachhaltigkeit hervor. Sie wurde in einem Workshop zur lokalen Nachhaltigkeit in Niedersachsen entwickelt,<sup>282</sup> der die Verknüpfung von lokaler Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform zum Thema

281 Vgl. Fischer, Annett: Protokoll des Forums 4, in: Mayer, Jörg Friedrich (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen - Stand der Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene, Locomer Protokolle 24/97, S. 196.

282 Der Workshop fand während der Tagung „Agenda 21 für Niedersachsen - Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene“ in Loccum (28. Februar bis 2. März 1997) statt.

hatte.<sup>283</sup> Die aufgeführten Modernisierungsmethoden können als Elemente des »Neuen Steuerungsmodells« verstanden werden. Die Reihenfolge der teilweise schon eingeführten Strategien ergibt sich aus einer Umfrage des Deutschen Städtetages unter deutschen Kommunen. Im Workshop bewerteten die zum größten Teil in Verwaltungen tätigen TeilnehmerInnen die Methoden der Modernisierung nach ihrer Relevanz für die lokale Nachhaltigkeit.<sup>284</sup>

Das Ergebnis unterstreicht das angesprochene Problem einer Binnenorientierung der Verwaltung. Die Kommunen geben gerade denjenigen Methoden einen geringeren Stellenwert, die aus Sicht lokal nachhaltiger Entwicklung besonders relevant zu sein scheinen. Das zeigt beispielhaft der Punkt „Leitbilddiskussion und -formulierung“.

Die TeilnehmerInnen machen mit ihrer Bewertung deutlich, welche Strategien auch für eine Entwicklung zur kommunalen Nachhaltigkeit von herausragender Bedeutung sind: Die *Qualifikation der MitarbeiterInnen* geht mit der *Leitbilddiskussion* einher. Im Zusammenhang damit steht das *Qualitätsmanagement* (oder, genauer, „total quality management“). Darunter ist ein Vorgehen zu verstehen, das die Einbeziehung der MitarbeiterInnen in den Prozeß so organisiert, daß „top down“-Steuerung und „bottom up“-Initiativen miteinander in einem Gegenstromverfahren verkoppelt werden.<sup>285</sup> Dieses Verfahren könnte auch für Nachhaltigkeitsstrategien interessant sein. *BürgerInnenbefragungen* schließlich können wichtige Elemente für den Aufbau von mehr BürgerInnennähe sein. Es werden Rückkopplungsmechanismen geschaffen, durch welche die Auswirkungen des Verwaltungshandelns transparenter werden.<sup>286</sup>

---

283 Freilich gibt es noch mehr Methoden zur Verwaltungsmodernisierung als die hier dargestellten. Sie werden hier aber nicht explizit aufgegriffen. Ausführlicher siehe u.a.: Reichard, Christoph (94), a.a.O.

284 Vorausgesetzt werden kann zumindest ein grundsätzliches Interesse an dem Tagungsthema. Die Daten beruhen also in keinem Fall auf einem repräsentativen Querschnitt des Verwaltungspersonals. Die Bewertung ist auch nicht mit quantitativen Untersuchungsmethoden vergleichbar. Allerdings wurde die Bewertung von über zwanzig Verwaltungsangestellten vorgenommen. Auch für qualitative Befragungen ist diese Zahl schon beachtlich.

285 Klages, Helmut (95), a.a.O., S. 221.

286 Hier sind allerdings die Probleme der Repräsentativität, sozialer Erwünschtheit der Antworten und Reliabilität der Daten zu beachten.

*Fazit:* Mit den alten Strukturen der Verwaltung und damit auch der Umweltverwaltung sind innovative Konzeptionen mit langfristiger Orientierung nicht zu erwarten. Auch die Konzeptionen aus der Verwaltungsreformdiskussion greifen im Sinne lokaler Nachhaltigkeit oft zu kurz und unterstreichen die Notwendigkeit des im folgenden vorgestellten »Zentrums«. Allerdings ist auch deutlich geworden, daß die Strategien des »Neuen Steuerungsmodells« nicht berührungslos neben »Lokaler Nachhaltigkeit« parallel laufen *müssen*. Vielmehr können einige Strategien gewinnbringend der Implementierung lokaler Nachhaltigkeit dienen und umgekehrt.

### **D 3.3.2 Gründe für die Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit**

Die folgenden fünf Argumente unterstreichen die Notwendigkeit einer neuen Einrichtung für das Projekt "Lokale Nachhaltigkeit". Aus den Gründen für die Einrichtung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit lassen sich weitere Bedingungen für die Verwirklichung lokaler Nachhaltigkeit ableiten.

*Erstens:* Für eine erfolgreiche »Local Sustainability« bedarf es *personeller Kapazitäten und Kompetenzen*, mit denen garantiert werden kann, daß das neue Leitbild nicht zur diffusen Begrifflichkeit verkommt, die keinen qualitativen Unterschied zur bisherigen Umweltschutzpolitik einleitet. Es bedarf einer neuen Institution, die in einem *stetigen Prozeß*, ohne Orientierung auf kurzfristige Erfolge, Elemente aus dem »Sustainability-Spektrum« aufgreift und Widersprüche und Schwachpunkte in der kommunalen Entwicklung offenbart. Damit kann gewährleistet werden, daß lokale Nachhaltigkeit Thema der politischen Tagesordnung bleibt.

Kriterien lokaler Nachhaltigkeit finden eher Beachtung, wenn es hauptamtliche Fürsprecher gibt. Vor allem, wenn die lokalen Entscheidungsträger über Grundsätze lokaler Nachhaltigkeit hinwegsehen wollen, ist es wichtig, daß die Einhaltung eben dieser *Grundsätze professionell eingefordert* wird und Entwicklungen, welche nicht dem Leitbild entsprechen, öffentlich kritisiert werden.

*Zweitens:* *Überschneidungen und Wechselbeziehungen müssen* herausgearbeitet und systematisch *genutzt werden* (zum Beispiel Ost-West-Ausrichtung der Giebel in Neubaugebieten: Bauleitplanung und Energieeinsparung stehen im Wechselverhältnis). Gleiches gilt für Kompetenzüberschneidungen, die, wenn erkannt, auch genutzt werden können. Denn nicht

selten kommt es zu Überschneidungen der Verantwortlichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung<sup>287</sup>. Damit ist *erstens* gemeint, daß zahlreiche Aufgaben mit Umweltbezug in enger Abstimmung mit einer oder mehreren anderen Aufgaben zu erledigen sind, was zu Schnittstellenproblemen führen kann.<sup>288</sup> Deshalb fühlen sich *zweitens* oft mehrere Angestellte oder Abteilungen der Kommunalverwaltung für die gleiche Aufgabenstellungen verantwortlich oder erkennen - im schlimmeren Fall - nicht ihre Zuständigkeit, weil ein bestimmter Bereich stillschweigend der jeweils anderen Verwaltungseinheit oder dem anderen Kollegen zugesprochen wird.<sup>289</sup> Was fehlt sind „ökologische Verantwortungszentren“ für die vernetzten ökologischen Probleme, um der Zersplitterung von Kompetenzen entgegenzuwirken.<sup>290</sup>

*Drittens*: Schon heute bedrücken die BürgerInnen viele Sorgen und Bedenken über Zukunftsfragen. Darüber können sie nur selten mit kompetenten Menschen reden. Durch eine *Anlaufstelle für lokale Nachhaltigkeit* sollen die Menschen in einer Gemeinde spüren, daß ihren Äußerungen *Gehör* geschenkt wird - auch wenn keine »Lobby« hinter ihnen steht - und daß die Kommune es ernst meint mit dem angekündigten Wandel. Zudem können hier auch Ideen und Beobachtungen der Bürgerschaft einfließen, die von den MitarbeiterInnen konstruktiv verarbeitet werden. Am Beispiel der Heidelberger Stadtteilbüros läßt sich die Notwendigkeit solcher Anlaufstellen belegen. Sie erfreuen sich großer Beliebtheit und werden intensiv genutzt.<sup>291</sup>

---

287 Behrens, Fritz/Stöbe, Sybille: Die Entwicklung von Leitbildern. Ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung?, in: *Verwaltung und Management* 1/95, S. 33; Gawel, Erik: Bürokratiethorie und Umweltverwaltung - Ökonomische Einsichten in verwaltungsrechtliches Handeln im Umweltschutz - in: *ZAU* 1/95, S. 86.

288 Spindler, Edmund A./Klemisch, Herbert/Schiller-Dickhut, Reiner: Kommunaler Umweltschutz: Organisation und Instrumente, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): *Alternative Kommunalpolitik* e.V. Bielefeld 1994, S. 187.

289 Vgl. Kapitel „Schwierigkeiten in der Organisation und Handlungsgewohnheiten“

290 Damkowski, Wulf/Precht, Claus: *Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*, Stuttgart, Berlin, Köln 1995, S. 249.

291 Weber, Beate: Kommunikation vor Ort. Verwaltung im Gespräch mit Bürgern, Gruppen und der Öffentlichkeit, in: *VOP* 5/93, S. 290-295. Kaiser, Carl-Christian: Verwaltungsreform. Frischer Wind in den Amtsstuben, in: *DIE ZEIT* 17/95, S. 33. Interview mit Weber/Plate/Fischer/Haag/Heiß: Effizienz durch Transparenz, Bürgerdialog und Controlling in Heidelberg, in: *Verwaltung und Management* 1/95, S. 26-28.

*Viertens:* Zwischen Gesellschaft und staatlichen Institutionen vermittelnde Stellen, sogenannte *öffentlichkeitsorientierte »Intermediäre«*<sup>292</sup>, sind aus der Politik nicht wegzudenken. So können sie die zivile Gesellschaft und den Staat vor allem durch die effektive Kanalisierung von Kommunikation und Meinungsbildungsprozessen verknüpfen.<sup>293</sup> Zwar übernehmen diese Funktion in zunehmenden Maße auch Umweltverbände<sup>294</sup>, aber für das Projekt lokaler Nachhaltigkeit ist eine Einrichtung notwendig, *die spezifisch und kontinuierlich* zwischen BürgerInnen und dem politisch-administrativen Apparat vermittelt. Durch strategische Vernetzungsarbeit, die alle kommunalen Akteure einbezieht, könnte das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit diese Funktion professionell erfüllen und insbesondere durch die Unterstützung von Umweltverbänden zur Inkorporation von Umweltinteressen in die Kommunalpolitik beitragen.

*Fünftens:* Zum Schluß sei noch etwas über die *Kraft der Symbole und die Eigendynamik von Organisationen* gesagt. Hier liegt ein weiterer Grund für die Einrichtung einer eigenen Institution für lokale Nachhaltigkeit. Die Schaffung des Umweltbundesministeriums im Jahr der Tschernobyl-Katastrophe konnte zunächst nur als Akt symbolischer Politik verstanden werden. Das gilt auch für viele institutionalisierte Umweltschutzverwaltungen in den Kommunen,<sup>295</sup> mit denen den WählerInnen gezeigt wurde „wie ernst man die Sache nimmt.“<sup>296</sup> Doch selbst symbolische Politik entfaltet Wirkungen und erzeugt Selbstbindungseffekte<sup>297</sup>. Das liegt vor allem daran, daß sich Symbole besonders medienwirksam darstellen lassen und zu einem Gefühl von Betroffenheit führen können. Die Einrichtung einer Koordinationsstelle für lokale Nachhaltigkeit zeigt zumindest, daß das Thema einen hohen Stellenwert einnehmen soll. Außerdem können die Mitarbeiter des

---

292 Sachverständigenrat für Umweltfragen (1996), a.a.O., S. 322.

293 Schmalz-Bruns: Ein unvollendetes Projekt - oder: Muß die Demokratie neu erfunden werden?, in: Neue Politische Literatur Jg. 39 (1994), . S. 367.

294 Sachverständigenrat für Umweltfragen (1996), a.a.O., S. 322.

295 Schiller-Dickhut, Reiner: Konzepte und Strategien "alternativer" Kommunalpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 316.

296 Lenk, Klaus: Steht die Umweltverwaltung der Weiterentwicklung des Umweltschutzes im Wege?, in: Regulative Umweltpolitik. Jahresschrift für Rechtspolitik : 5 (1991), S. 77.

297 Bahls, Christoph: Die Systemlogik nutzen!, in: Politische Ökologie Nr. 46, S. 59.

Zentrums - ähnlich wie die Greenpeace-Aktivisten - einzelne Themen aufgreifen, die in ihrer Kommune Aufsehen erregen und wachrüttelnd wirken. So kann letztlich auch eine abstrakte Leitidee unabhängig von den Intentionen der Symbolpolitik durch *trickle-down-Effekte* sukzessive das Meinungsbild in der Bevölkerung verändern.<sup>298</sup>

Neben einem symbolischen Wert kann die Einrichtung des Zentrums eine dynamisierende Wirkung entfalten. Wenn auch die geschaffenen Umweltministerien und -ämter zunächst kaum grundlegende Veränderungen mit sich brachten - in Kommunen wurden häufig nur einige bestehende Abteilungen zusammengefaßt - so haben ihre Aufgabe gewissenhaft wahrnehmende MitarbeiterInnen doch zahlreiche umweltpolitisch wertvolle Entscheidungen vorbereitet, wie die Schaffung von Emissions- und Immissionsstandards oder die Einführung von Entschwefelungsanlagen und Katalysatoren. Durch die Identifizierung mit ihrer Arbeit und dem Eigeninteresse am Erfolg<sup>299</sup>, gepaart mit dem Streben nach Kompetenzerweiterung, kann sich eine kollektive Identität in Institutionen herausbilden („Corporate Identity“). Die MitarbeiterInnen lernen, daß ihre Verhaltensweisen und Ausdrucksformen das leistungsbeeinflussende und öffentlichkeitswirksame Erscheinungsbild der Umweltverwaltung bestimmen. Das Eigeninteresse am Erhalt ihrer Institution kann eine langfristige Entwicklung und Verbindlichkeit im Nachhaltigkeitsprozeß sicherstellen.

*Fazit:* Wenn sich nicht eine mit ausreichenden Kompetenzen versehene konkrete Einrichtung für die Einleitung wichtiger Schritte einsetzt, wird die Öffentlichkeit das vermeintliche Leitbild schnell als »Etikettenschwindel« entlarven. Die Glaubwürdigkeit und Notwendigkeit der Nachhaltigkeitspolitik muß gerade in Phasen der Politik-, Parteien-, und Politikerverdrossenheit bewiesen werden.

Es ist deutlich geworden, daß es Defizite in der kommunalen Politik im Hinblick auf lokale Nachhaltigkeit gibt. Aus den Defiziten leiteten sich die Gründe für die Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit ab. Diese aufgreifend werden in einem nächsten Schritt die Funktionen und Aufgaben des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit erläutert.

---

298 Conrad, Jobst: Sustainable Development, in: Massarrat, Mohssen/Wenzel, Joachim/Sommer, Birgit/Szell, Gyorgy (Hrsg.) "Die Dritte Welt und wir", Freiburg 1993, S. 132.

299 Gawel, Erik (95), a.a.O., S. 80.

### D 3.3.3 Funktionen und Aufgaben des Zentrums

In diesem Kapitel werden die Aufgaben und Funktionen entwickelt, die ein Büro (Zentrum) für lokale Nachhaltigkeit haben sollte. Allgemein gesagt ist es eine Vernetzungseinheit für die Aktivitäten im Nachhaltigkeitsprozeß. Im Zentrum muß dafür Sorge getragen werden, daß in allen Handlungsfeldern der Kommunalverwaltung Kriterien des angestrebten Richtungswechsels berücksichtigt werden.

#### D 3.3.3.1 Vermittlung zwischen kommunalen Akteuren

Im folgenden werden drei Vermittlungsansätze vorgestellt.<sup>300</sup> Die MitarbeiterInnen des Zentrums können *erstens* innerhalb der Verwaltung die Kommunikation anregen und verbessern, *zweitens* die VerwaltungsmitarbeiterInnen zu einem offensiven Dialog mit den BürgerInnen anregen und *drittens* in bestimmten Situationen Dialoge zwischen Unternehmen und Bürgerschaft initiieren.

#### *Dialog innerhalb der Verwaltung*

*Innerhalb der Verwaltungseinheiten* sowie zwischen diesen bestehen Kommunikationsschwierigkeiten, oft gibt es Probleme bei der Integration der Hierarchieebenen.<sup>301</sup> In diesem Fall ist professionelle Vermittlung oft hilfreich. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß viele Konflikte und Probleme zwischen Aufgabenbereichen und Hierarchieebenen unnötig sind. So können die persönlichen Abneigungen zwischen MitarbeiterInnen (Beziehungskonflikte durch übertriebene Emotionalität, subjektive Wahrnehmung, fehlerhafte Kommunikation, unangemessenes Verhalten) und Informationsdefizite bzw. -asymmetrien (durch Informationsmangel, Fehlinformationen, verschiedenen Schwerpunkte und Informationsvorenthaltungen) die produktive Arbeit behindern.<sup>302</sup> In solchen Fällen ist ein sogenanntes »Kommunika-

---

300 Die vorgestellten Ansätze sind natürlich begrenzt. Sicherlich lassen sich noch weitere ausfindig machen.

301 Brinckmann, Hans: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1994, S. 208; Kerber, Bärbel (94), a.a.O., S. 42; Reinermann, Heinrich: Verwaltung der Zukunft - Was sagt die Wissenschaft?, in: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard: New Public Management, Brühl 1996, S. 21.

302 In Anlehnung an: Zilleßen, Horst: Vorlesung 'Umweltkonfliktmanagement' im Sommersemester 1994, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

tionsmanagement« durch Verbesserungen im Informationsaustausch, persönliche Gespräche und kleine Diskussionsrunden gefragt.<sup>303</sup> Auch in der Diskussion über Verwaltungsmodernisierung werden Innovationen durch Partizipation innerhalb der Verwaltung erwartet.<sup>304</sup> Es liegt nahe, durch breite Beteiligung und Mobilisierung des kreativen Potentials der MitarbeiterInnen Innovationen unter dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung hervorzu- bringen, die sich dann auch umsetzen lassen, weil sie von den Akteuren als adäquat angesehen werden.<sup>305</sup>

In diesem Prozeß können die MitarbeiterInnen des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle einnehmen. Sie organisieren Sitzungen von Projektteams, in denen sich Synergien, Parallelen, Gegensätze und die Ausgestaltung der zukünftigen Arbeit herauskristallisieren. Daran geknüpft ist die Vermittlung des Nachhaltigkeitskonzepts an VerwaltungsmitarbeiterInnen. So gesehen lassen sich die Schwierigkeiten in den bestehenden Kommunikationsstrukturen zur Einbeziehung des Leitbildes in Verwaltungshandeln nutzen. Schließlich ist die Frage wichtig, wie das Konzept aus der rein wissenschaftlichen Debatte treten und den MitarbeiterInnen der Verwaltung vermittelt werden kann. Idealtypisch sollte ihnen die gesamte Tragweite des Leitbildes verdeutlicht werden. Nachhaltige Entwicklung kann nicht *allein* von den BürgerInnen ausgehen. Im »Teamwork for Sustainable Development« erarbeiten sich die verschiedenen Ebenen und Einheiten der Verwaltung einen neuen Themenkomplex.<sup>306</sup> Ein Thema könnte zunächst die getrennte und gemeinsame Definition von Nachhaltigkeit in den jeweiligen Arbeitsbereichen sein. Damit ist kein Frontalunterricht mittels Referaten in vorgeschriebenen Seminaren gemeint. Dem Thema angemessen sind kreative dialogische Formen wie Zukunftswerkstätten, Plan- und Rollenspiele. Hier können die Probleme bei der Umsetzung einzelner Schritte zur »Sustainable-City« sowie deren Folgen systematisch erforscht werden; durch Erfahrungen, phantasievolles Antizipieren und die Herstellung eines aktuellen Bezugs zum persönlichen Handeln erlebt werden.<sup>307</sup> Ähnliches

---

303 Ausführlicher zu diesem Ansatz: Irle, Günter: Verhandeln in verwaltungsinternen Innovations- und Entscheidungsprozessen, in: Grimmer, Klaus/Stabik, Lucia: Staat und Verwaltung 2021 (Forschungsgruppe Verwaltungsautomation 63), S. 51 ff.

304 Brinckmann, Hans (94), a.a.O., S. 210.

305 Brinckmann, Hans (94), a.a.O., S. 211.

306 Baumheier, Ralph (90), a.a.O., S. 248.

307 Böhret, Carl (89), a.a.O., S. 42.

Vorgehen gibt es schon. EDV-Kurse etwa wurden zur Effektivierung der Verwaltungsabläufe für alle MitarbeiterInnen angeboten. Natürlich können diese Seminare zum Thema Nachhaltigkeit auch von den MitarbeiterInnen des Zentrums angeboten werden. Effektiv heißt dann: Wie lassen sich die Ziele des Leitbildes effizient, konkret, sozialverträglich und mit Aussicht auf Akzeptanz erreichen?

Nach der Definition von Nachhaltigkeit könnten die jeweiligen Möglichkeiten zur Umsetzung des Leitbildes ebenfalls zunächst getrennt - die spezifischen Interessen der einzelnen Verwaltungszweige berücksichtigend - und dann in übergreifenden Sitzungen erarbeitet werden. Durch diese Workshops werden die Verwaltungseinheiten dann auch an anderen Querschnittsaufgaben<sup>308</sup> produktiver zusammenarbeiten. Diskussionen und Zusammenarbeit in entspannter Atmosphäre zu vielfältigen Themen und mit gemeinsamer Zielsetzung führen die Angestellten der Kommunalverwaltung auf ganz anderer Ebene zusammen. Fernziel ist - im Gegensatz zur Zuweisung von Zuständigkeiten - die Anregung zur selbständigen Berücksichtigung der Nachhaltigkeitskriterien. Innovationen müssen nämlich nicht unbedingt von »außen« ( wie zum Beispiel Managementkonzepte von Unternehmensberatungen), sondern können durch neue Arbeitsformen auch von »innen« kommen. Ähnliche Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung gibt es in der freien Wirtschaft, wie die KVP<sup>2</sup> Workshops<sup>309</sup> bei VW. Alle MitarbeiterInnen können dort für ihren Arbeitsbereich einen Workshop vorschlagen, wenn angenommen wird, etwas müsse verändert werden. Während des einwöchigen Workshops gelten keine Hierarchien, man duzt sich. Ziel ist Effizienzsteigerung durch den Abbau von produktivitätshemmenden Abläufen. Im Kontext dieser Arbeit hieße das, entsprechende Nachhaltigkeitsziele möglichst ausgewogen zu erreichen. Ein Grund für das Interesse der VW-Beschäftigten ist zum Beispiel: „Die Ideen werden nicht - wie in klassischen Qualitätszirkeln - über die Dauer von ein, zwei Jahren kaputtgeredet, sondern spätestens innerhalb von drei Monaten umgesetzt. Wenn eine Idee sich rentiert, wird auch investiert.“<sup>310</sup> Da kein Vorschlag für zu gering erachtet wird, sind 72 Prozent aller Verbesserungsvorschläge realisiert worden. Jede Führungskraft wird mittlerweile daran gemessen, wie viele Workshops sie

---

308 Hucke, Jochen: Kommunale Umweltpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 475.

309 Kontinuierlicher Verbesserungsprozeß hoch zwei (KVP<sup>2</sup>)

310 Holch, Christine: Wie eine fette Ente das Fliegen lernt, in: DIE ZEIT 50/96, S. 19.

durchgeführt hat. Zwar können in diesem Prozeß Arbeitsplätze wegrationalisiert werden. Kündigungen müssen aber nicht unbedingt erfolgen, wenn an anderer Stelle neue Arbeitsplätze geschaffen werden.<sup>311</sup> Freilich ginge es bei derartigen Workshops in der Verwaltung nicht unbedingt um das Wegrationalisieren von Stellen. Unter diesen Vorzeichen wären die MitarbeiterInnen nur schwerlich zur Teilnahme zu bewegen. Vielmehr soll das kreative Potential der Verwaltung genutzt und können die Verhaltensbarrieren in den Köpfen der MitarbeiterInnen überwunden werden.<sup>312</sup> Mit solchem Vorgehen wird ein anderer Umgang miteinander eingeübt. Im Idealfall wandelt sich die Arbeitsweise vom bisherigen »Nacheinander« der Stellungnahmen zur integrierten Projektarbeit. In Form eines »Runden-Tisches« in der Verwaltung können so verschiedene Überlegungen ineinandergreifen und Standpunkte argumentativ ausgetauscht werden.<sup>313</sup>

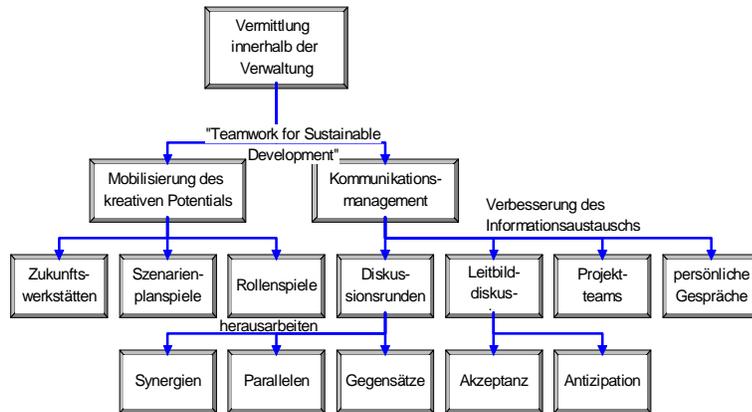
---

311 Holch (96), a.a.O., S. 19; siehe auch Reichard, Christoph: Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 380 ff.

312 Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"?, in: AfK II/95, S. 219.

313 Ganser, K./Siebel, W./Sieverts, T.: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung, in: Raumplanung 61 (1993), S. 115.

**Abbildung 9 - Zusammenfassende Übersicht zu der Vermittlungsfunktion innerhalb der Verwaltung**



Quelle: Eigene Darstellung

### *Dialog Bürgerschaft - Verwaltung*

Die Tendenz zur Angleichung der Hierarchieebenen, Leanproduction usw. in der freien Wirtschaft spiegelt sich auch schon in der öffentlichen Verwaltung wider.<sup>314</sup> Die *Kundenorientierung* ist in diesem Zusammenhang ein häufig genanntes Schlagwort. Notwendig ist dafür ein ständiger *Dialog mit den BürgerInnen*. Die Existenz zahlreicher Bürgerinitiativen unterstreicht das bisherige Kommunikationsdefizit zwischen externen Akteuren und Verwaltung. Oft rufen Entscheidungen des politisch-administrativen Systems - deren Tragweite von den Verantwortlichen nicht in vollem Umfang erkannt wurde - unerwartete Proteste hervor. Bei größeren Projekten wie einem Straßenbau oder der Ausweitung einer Fußgängerzone können diese jedoch durch frühzeitige Einbeziehung der betroffenen BürgerInnen in das Planungsverfahren oder schon auf programmatischer Ebene vermindert werden. Das Zentrum kann auf eine Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten hinarbeiten, indem es durch enge Zusammenarbeit mit der Verwaltung zentrale Entscheidungsprozesse für die Bürgerschaft nachvollziehbar darstellt und die BürgerInnen zur Artikulation ihrer Interessen motiviert.

314 Brinckmann, Hans (94), a.a.O., S. 193.

Außerdem muß das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit Diskussionsforen einrichten, in denen mit allen kommunalen Akteuren und Interessierten das Leitbild "Lokale Nachhaltigkeit" hinterfragt und erläutert wird. Das heißt es muß zuerst eine Arbeits- und Dialogstruktur geschaffen werden, mit der sich die Teilnehmenden einverstanden erklären. Die MitarbeiterInnen des Zentrums stehen nicht vor einer völlig neuen Aufgabe: Städte wie München, Berlin oder Dresden zeigen sehr eindrucksvoll, wie sich ein »Kommunikations-Fundament« für lokale Nachhaltigkeit aufbauen läßt. So wurde in München eine aus Agenda-Beirat, Bürgerforum, Lenkungsreis und verschiedenen Fachforen bestehende Struktur geschaffen. Ein ähnliches Konzept wird nun auch dem Stadtrat in Dresden vom dortigen Agenda-Büro zur Abstimmung vorgelegt.<sup>315</sup>

Teilweise können die Diskussionsrunden von den MitarbeiterInnen des Zentrums moderiert werden, oft empfiehlt sich aber die Bereitstellung externen Moderatoren. Sie verfügen über zahlreiche an das Thema angepaßte Methoden und werden zumeist eher als »neutrale Dritte« anerkannt.

In einer Leitbilddiskussion sollten dann kurz-, mittel- und langfristige Ziele festgelegt werden. Darüber hinaus gilt es, Kriterien abzuleiten, mit denen Erfolge und Mißerfolge meßbar sind. Indessen ist es besonders wichtig, daß erste programmatische Schritte festgelegt werden, damit nicht der Eindruck entsteht, es handele sich nur um irgendeinen *weiteren* Bürgerdialog (zum Beispiel neben evtl. schon existierenden Planungsforen). Dabei müssen sich die MitarbeiterInnen des Zentrums darum bemühen, daß die Fragen »Wer?« macht »Was?« »Wann?« und »Wie?« beantwortet werden. Weder bei der Verwaltung noch bei der Politik oder Öffentlichkeit darf der Eindruck entstehen, das Zentrum *an sich* verkörpere die lokale Nachhaltigkeit. Ziel ist es, einen möglichst großen Kreis der Teilnehmenden zur (wenn auch kleinteiligen) Verantwortungsübernahme zu bewegen.

#### *Dialog Bürgerschaft - Unternehmen*

In einigen Fällen kann auch die *Vermittlung zwischen BürgerInnen und Unternehmen* sinnvoll sein. Nach HUCKE lassen sich drei Konfliktkonstellationen

---

315 Vgl. u.a.: Büro Lokale Agenda 21 Dresden: "Was zu tun ist für Dresden", Dresden 1996. Umweltschutzreferat München: "Zukunftsfähiges München", München 1997.

zwischen Unternehmen und BürgerInnen ausmachen.<sup>316</sup> *Erstens* die Frage, ob geltende Umweltschutzbestimmungen eingehalten werden und welche Belastungsminderungen gegebenenfalls freiwillig oder auf rechtlicher Grundlage möglich sind, *zweitens* bei anstehenden Betriebsumstellungen oder -erweiterungen und *drittens* bei der Ausweisung neuer Standorte.

Im Hinblick auf ambivalente Interessen der Unternehmen an nachhaltiger Entwicklung kann Verhandlungspotential bestehen. Zwar sind die Unternehmen auf der einen Seite Verursacher von Umweltbelastungen und oft an möglichst niedrigen Umweltschutzstandards interessiert, aber für sie ist auf der anderen Seite hohe Umweltqualität ein zunehmend relevanter Standortfaktor. Außerdem zeigte die Akteursanalyse, daß die Akzeptanz in der Bürgerschaft für ein Unternehmen sehr relevant sein kann. Hierdurch eröffnet sich ein Spielraum für die Vermittlung zwischen gegenläufigen Interessen. Diesen Spielraum nutzend, kann das Zentrum in solchen Situationen eingreifen und vermitteln. Dabei läßt sich ein Zusammenhang mit dem Thema zukunftsfähiger Entwicklung in der Kommune darstellen. Mit Recht können sich die BürgerInnen über luft-, boden- oder wasserbelastende Produktionen beschweren, um so mehr, wenn sich die Kommune der lokalen Agenda 21 verschrieben hat. Dabei kommt es sicherlich zu einer Diskussion über die Ziele und Indikatoren des »Sustainability-Konzepts«. Die TeilnehmerInnen müssen sich in einem Abwägungsprozeß - der bestimmt ist durch ökonomische, soziale und ökologische Aspekte - zu einem Entschluß durchringen. So läßt sich der Konflikt zwischen Unternehmen und Bürgerschaft konstruktiv nutzen, um ein Leitbild transparent zu machen.

#### *D 3.3.3.2 Strategische Öffentlichkeitsarbeit*

Wie gelangt das Konzept lokale Nachhaltigkeit in die »Köpfe der Menschen«? Für diese Fragen ist dieser Abschnitt besonders wichtig. Die Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiges Mittel, mit dem der fast ausschließlich wissenschaftliche Diskurs über Nachhaltigkeit in die breite Bevölkerung getragen wird.<sup>317</sup> Je mehr Menschen von dem Konzept wissen und einen persönlichen Bezug dazu entwickeln, desto leichter werden Strategien zur Umsetzung des Konzepts angenommen. Die konzentrierte Aktion einer eigenen Handlungseinheit erweist sich hier als dringend notwendig. Im folgenden

---

316 Hücke, Jochen: Kommunale Umweltpolitik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 481.

317 Vgl. auch Kapitel "Akteure der Sustainable City" - „Medien“

soll allerdings kein ausgeklügeltes Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit vorgelegt werden. Die Anregungen und Beispiele dieses Abschnittes zeigen lediglich, daß die Arbeit des Zentrums auf dem richtigen Weg ist, wenn die Zusammenarbeit mit den Lokalmedien betont wird.

Bestehende Instrumente und Mechanismen der Öffentlichkeitsarbeit sollten genutzt werden. Unter anderem sollten Verwaltung und Politik zu *regelmäßigen Umweltberichten* aufgefordert werden, in denen in ein- bis zweijährigen Abständen die Umweltsituation offengelegt, die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen bilanziert wird und Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden.<sup>318</sup> Wenn die wichtigen politischen Diskussionen nicht hinter verschlossenen Türen, sondern offen geführt werden, können auch die Medien zu einem bedeutenden »Scharnier«<sup>319</sup> zwischen Bürgerschaft und Rathaus werden. Aus dieser Sicht sollten die MitarbeiterInnen des Zentrums beim Austausch mit Verwaltungsspitze und Fraktionen versuchen, eine Bereitschaft für offene und öffentliche Diskussionen aufzubauen.

Weiteres Element einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit könnte die Herausgabe von Stadtteil- bzw. Stadtzeitungen wie in Berlin Köpenick<sup>320</sup> oder die Verbreitung von Informationsbroschüren sein<sup>321</sup>. In den Stadtteilzeitungen können interessante Entwicklungen speziell im Nachhaltigkeitsprozeß erörtert werden. Dadurch läßt sich ebenso wie durch Informationsbroschüren ein lokaler Bezug herstellen und das Nachhaltigkeitsparadigma allgemein verständlich erläutern. Konkrete Brennpunkte der Kommune können aufgegriffen werden.

Zudem könnten sich die MitarbeiterInnen des Zentrums mit ihren vorbereiteten Materialien zum Beispiel direkt in der Fußgängerzone der Stadt oder anderen stark besuchten Orten präsentieren. Ähnlich wie politische Gruppen auf ihre Programme können sie auf die Lokale Nachhaltigkeit aufmerksam machen.

---

318 Deutsche Umwelthilfe: Kommunalwettbewerb 1996 - Abschlußbericht, Radolfzell 1996, S. 43.

319 KGSt-Bericht 10/1996, a.a.O., S. 41.

320 „Lokale Agenda Köpenick“ Informationsblatt, August/September '96 ff.

321 O.ö. Umweltakademie beim Amt der o.ö. Landesregierung (Hrsg.): Aufleben in Oberösterreich. Leitfaden für einen nachhaltigen Lebensstil, Linz 1996; ders.: Orte zum Leben. Leitfaden zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung, Linz 1996; ders.: Durch nachhaltige Entwicklung die Zukunft sichern. Landesumweltprogramm für Oberösterreich, Linz 1996.

In den lokalen Printmedien wie monatlichen Stadtblättern, Wochen oder Tageszeitungen sollten regelmäßig kleine Berichte aufgenommen werden, in denen zunächst die "Lokale Nachhaltigkeit" oder "Agenda 21" vorgestellt werden. Die *Kontinuität* ist für strategische Öffentlichkeitsarbeit im Sinne lokaler Nachhaltigkeit besonders wichtig. Nur so kann sich ein Vertrauensverhältnis und gute Zusammenarbeit mit den verschiedenen Medien entwickeln. Wichtig ist es, *alle* Medien einzubinden. Dazu gehörten auch die elektronischen Lokalmedien wie zum Beispiel lokale Radiosender bzw. -sendungen. Da zunehmend mehr Informationsaustausch über das Internet stattfindet, wäre es auch interessant, eine eigene »Homepage« mit dem Titel "Agenda 21 - Aufbruch in das nächste Jahrtausend" oder ähnliches einzurichten. Auf diese Weise lassen sich mannigfaltige Konzeptionen visualisieren und nachvollziehbar erläutern. Auch für Politik und Verwaltung besteht hier eine interessante Möglichkeit, die Nähe zur Bürgerschaft auszubauen, indem Entscheidungsprozeß und Planungsvorhaben frühzeitig transparent gemacht werden. In diesem Zusammenhang lassen sich auch virtuelle Diskussionsforen aufbauen, in denen zahlreiche Ideen und Anträge unterschiedlicher Art gesammelt, ausgewertet, diskutiert und weiterentwickelt werden können.

#### *D 3.3.3.3 Organisation, Koordinierung und Kooperation*

Durch die Agenda 21 wird nicht nur das Umweltdezernat bzw. -referat oder -amt der Kommune gefordert, sondern es sollen auch alle örtlichen und überörtlichen Akteure im Zusammenspiel Ziele und Wege zu ihrer Erreichung erarbeiten. Für die Koordination dieses Zusammenspiels bedarf es einer dafür verantwortlichen Einrichtung, in der die Fäden aller Strategien zusammenlaufen. Der Deutsche Städtetag zählt neunzehn Handlungsfelder für eine umweltgerechte Entwicklung auf. Das unterstreicht den Koordinationsbedarf schon innerhalb der Kommunen, da die verschiedenen Aufgaben - bzw. Handlungsfelder - im Sinne nachhaltiger Entwicklung nicht unabhängig voneinander sind.

Im wirtschaftlichen Sektor ist die *Organisation* einer Zusammenarbeit *zwischen den Teilen einer Produktionskette* wichtig - wenn innerhalb einer Region möglich. Als Beispiel wäre die Zusammenarbeit zwischen Forstwirtschaft, Holzverarbeitung und Verkauf oder die Förderprogramme zur Verarbeitung von regionalem Holz in öffentlichen Gebäuden (mit dem Ziel einer

Holzkreislaufwirtschaft) zu nennen.<sup>322</sup> Organisations- und Koordinierungsbedarf ergibt sich auch für die Umsetzung des Vorsatzes einer regionalen Nahrungsmittel-Nahversorgung. So könnte den Landwirten aus dem direkten Umland der Vorschlag unterbreitet werden, durch ein gemeinsames Label auf das Herkunftsgebiet ihrer Produkte hinzuweisen. Mit einem griffigen Werbeslogan dargeboten können so die heimische Wirtschaft gestärkt werden und Teile der Nahrungsmittelversorgung nachhaltig gestaltet werden. Wichtig ist allerdings die zeitgleiche Aufklärung über das Leitbild, etwa durch strategische Öffentlichkeitsarbeit.

Solche Kooperationen können als Teil eines Stoffstrommanagements verstanden werden. Mit dem Stoffstrommanagement setzte sich die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ intensiv auseinander. Sie nennt nach STEGER einige Voraussetzungen für eine funktionierende Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren.<sup>323</sup> Mit folgenden Fragestellungen kann geklärt werden, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind:

- A) Kann ein gemeinsames Interesse an der Erreichung eines - nach Möglichkeit eindeutig formulierten - Zieles angeregt werden?
- B) Lässt sich das Ziel durch die Kooperation kostengünstiger, schneller und wirksamer erreichen?
- C) Kann eine faire Verteilung des Nutzens der Kooperation gesichert werden?
- D) Wird die Kommunikation zwischen den Akteuren ohne Schwierigkeiten verlaufen? Wenn Probleme in der Kommunikation auszumachen sind, wie lassen sie sich beheben?
- E) Sind die Schnittstellen der unterschiedlichen Interessen und Aufgaben identifizierbar und lassen sie sich genau beschreiben?

Diese Fragen sollten bei den Überlegungen, inwiefern sich die verschiedenen Akteure einer Produktionskette von einer Zusammenarbeit überzeugen lassen, erörtert werden. Außerdem müsste geklärt werden, welche Ziele er-

---

<sup>322</sup> Sauerborn, Klaus/Peters, Ulla: Potentiale und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung, NARET-Diskussionspapier Nr. 5, Trier 1995, S. 41.

<sup>323</sup> Enquete-Kommission ...(Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 610, nach Steger, U.: Unternehmen am Verhandlungstisch - Neue Strategien im Umweltschutz; in: Kooperation für die Umwelt. OIKOS - Umweltökonomische Studenteninitiative an der Hochschule St. Gallen (Hrsg.), Zürich 1994.

reicht werden sollen, wie der Informationsfluß stattfinden soll, wem welche Aufgaben zufallen und welchen Einfluß die Akteure aufeinander haben.<sup>324</sup> Wenn die aufgeführten Aspekte angemessen berücksichtigt werden, sind die MitarbeiterInnen des Zentrums für ihre Koordinierungsinitiative gut vorbereitet. Die Chancen, bestimmte Betriebe von einem Engagement im Rahmen lokaler Nachhaltigkeit zu überzeugen erhöhen sich, da ihnen interessante Möglichkeiten und Vorteile konsequent dargelegt werden können.

Die gemeindeübergreifende Arbeit, sprich die regionale *Kooperation*, könnte ein weiteres Tätigkeitsfeld sein. Zwischen Zentrum und Peripherie sind Streitereien um die Themen Müll, Verkehr, Flächen und Finanzen an der Tagesordnung<sup>325</sup> - daran ändert sich auch nichts, wenn die Parteizugehörigkeit im jeweiligen Gemeindeparlament gleich ist. Hier ist besonderes »Fingerspitzengefühl« beim Umgang mit Konflikten zwischen Stadt und Umland gefragt. Ziel ist Zusammenarbeit statt Konflikt. Schließlich können Städte ohne ihre Region nur eine unbefriedigende Politik der Nachhaltigkeit betreiben und umgekehrt. Außerdem lassen sich drei weitere Gründe für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland nennen.<sup>326</sup> *Erstens* bedeutet „Regionale Kooperation“ in Zeiten der Globalisierung der Ökonomie meist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. *Zweitens* werden »legitimatorische« Überlegungen immer wichtiger. Da EU und Bund häufig durch Vielfalt und Komplexität überfordert sind, haben sie ein Interesse an Dezentralisierung von Planung und Entscheidungen, mit der die Übertragung von Verantwortung einhergeht. Das äußert sich unter anderem in der Vergabe von Wirtschaftsfördermitteln, deren Voraussetzung immer öfter eine engere Zusammenarbeit der Kommunen auf regionaler Ebene ist.<sup>327</sup> Ein weiterer Grund ist *drittens* die »schiefe« Lastenverteilung zwischen Kern

---

324 Enquete-Kommission ... (Hrsg.) (1994), a.a.O. S. 611, nach Arge Textil: Stoff- und Informationsströme in der Produktlinie Bekleidung (Vorstudie); in: Umweltverträgliches Stoffstrommanagement - Konzepte Instrumente Bewertung. Studien im Auftrag der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Schutz des Menschen und der Umwelt (Hrsg.), Bonn 1994, S. 14.

325 Benz, Arthur: Kooperation zwischen Bundesländern - eine Alternative zur Neugliederung des Bundesgebiets?, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/ Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Band 5, Baden-Baden 1991, S. 130f.

326 Danielzyk, Rainer: Netze knüpfen. Die großen Städte und ihr Umland: Lösung der Probleme durch Kooperation?, in: AKP 6/1996, S. 32.

327 Danielzyk, Rainer (96), a.a.O., S. 32.

und Rand, etwa durch Abwanderungen von BewohnerInnen und Betrieben in das Umland. Ergebnis dieser Überlegungen kann die Suche nach institutionellen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sein.<sup>328</sup> Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung im Auge behaltend, könnte sich das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit professionell für eine Verbesserung der Kooperation einsetzen. Das Teamwork in einzelnen Bereichen (zum Beispiel Abfallwirtschaft, ÖPNV) ist dabei ebenso möglich wie integrative Ansätze im Rahmen der Raumplanung und Strukturpolitik. Zudem kann es rechtsverbindliche Regelungen, aber auch bloße Absprachen geben. Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung von regionalen Finanzausgleichssystemen, von Zweck- bzw. Regionalverbänden und die Gründung regionaler Gebietskörperschaften.<sup>329</sup> Aufgabe des Zentrums wäre es, Planungsgemeinschaften zu organisieren, in denen ein Bewußtsein für das Konzept lokaler Nachhaltigkeit und dessen überregionalen Charakter geschaffen wird. In wiederholten Verhandlungen mit Moderation kann sich nach Aufbau von Vertrauen und gegenseitigem Informationsaustausch eine gute Zusammenarbeit entwickeln.<sup>330</sup>

Ein oft vernachlässigter Bereich im kommunalen Handeln ist der *Wissenstransfer*. Zwischen Wissenschaft und verschiedenen Akteuren der Kommune sollte nach Möglichkeit ein intensiver Dialog stattfinden, in dem Erfahrungen und Ergebnisse aus Praxis und Forschung ausgetauscht werden. Gerade in Universitätsstädten bietet es sich an, das vorhandene »Know-how« zu nutzen. Findet noch kein (ausreichender) Wissenstransfer statt, ergibt sich weiterer Koordinierungs- bzw. Organisationsbedarf. Das Zentrum sollte eng mit den WissenschaftlerInnen zusammenarbeiten und ein dichtes Kommunikationsnetz zwischen den kommunalen Akteuren aufbauen, in dem die Universität eingebunden ist.<sup>331</sup>

---

328 Eming, Dieter/Hermann, Rita A.: Regionenfieber? Probleme und institutionelle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, in: AKP 6/1996, S. 36.

329 Danielzyk, Rainer (96), a.a.O., S. 34f.

330 Benz, Arthur (91), a.a.O. S. 134 ff; weitere Voraussetzungen für Verhandlungslösungen sind nach Benz das Vorhandensein von Tauschpotential, ein Präferenzordnung der Akteure, die Möglichkeit einer ausgeglichenen Tauschbilanz, gleichgerichtete Interessen und die Lösbarkeit von Konflikten innerhalb eines absehbaren Zeitraums.

331 Ritter, Ernst-Hasso (1995), a.a.O., S. 295. Ein Beispiel für eine Zusammenarbeit zwischen Universität und Kommune ist das für die Stadt Oldenburg erstellte Energiegutachten: Pfaffenberger/Ströbele (Arbeitsgemeinschaft Energie- und Systemplanung): Energiegutachten für die Stadt Oldenburg, Oldenburg 1992.

#### *D 3.3.3.4 Mobilisierung des kreativen Potentials in Kommunen*

Unsere Gesellschaft ist durch mannigfaltige Partikularinteressen, pluralistische Lebensformen, hohen Bildungsstand und zunehmende Vereinzelung geprägt. Das gilt vor allem für das Leben in den Städten. Es zeichnet sich durch Anonymität und Unverbindlichkeit aus. Man könnte aber fragen, ob urbanes Leben nicht auch bedeutet, »kollektive Verantwortung« zu tragen. Für lokale Nachhaltigkeit ist die Identifikation mit dem Projekt der Gemeinde und die Übernahme von Verantwortung sehr wichtig. Das Projekt muß von möglichst vielen, mindestens einer Mehrheit akzeptiert werden. Das Zentrum bewährt sich in der Vermittlung eines möglichst über den eigenen Häuserblock hinausgehenden Zusammengehörigkeitsgefühls und der Übernahme von Verantwortung. Schon kleine Projekte können einen beträchtlichen Teil zu diesem Vorhaben beitragen. Ein Beispiel wäre die »Aktion-Nordlicht« in Kiel. Dort wurden die BürgerInnen mittels Handzetteln zur Verwendung von Energiesparlampen aufgerufen. Das Besondere dabei war, daß sie um eine mit ihrer Postleitzahl versehene Rückmeldung gebeten wurden, sobald eine oder mehrere Energiesparlampen eingebaut waren. Ferner wurden die Adressaten der Handzettel aufgefordert, eben diese zu vervielfältigen und in ihrem Bekanntenkreis für das Projekt zu werben. Sponsoren konnten dabei die Zettel mit ihrem Namen oder Label versehen und so für sich werben. Durch die eingegangenen Rückmeldungen läßt sich feststellen, welcher Stadtteil die meisten Sparlampen eingebaut hat. In Folge der guten Mitarbeit der lokalen Presse entwickelte sich ein regelrechter »Wettstreit« um den Kauf und Einbau von Energiesparlampen zwischen den Stadtteilen.

Andere Möglichkeiten zur Schaffung eines »Stadtteilbewußtseins« können sogenannte Ökowettbewerbe sein. Grüne Hausnummern, die an Familien oder Haushalte für eine bestimmte Menge an »Ökopunkten« vergeben werden oder die Auszeichnung der »UmweltbürgerIn« des Jahres sind denkbare Varianten. Durch Ausstellungen, Bildungszentren, Ansätze in Kindergärten und Stadt- oder Stadtteilzeitungen und -feste zum Thema lokale Nachhaltigkeit können die BürgerInnen zur Übernahme von Kleinverantwortlichkeiten angeregt werden. Hat das Thema einmal einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht, lassen sich Unternehmen dazu animieren, ihre lokale Werbung mit dem Thema Nachhaltigkeit zu verbinden. Weitere Vorhaben, durch die sich größere Nähe untereinander, Zusammengehörigkeitsgefühl und Identifizie-

rung mit dem lokalen Lebensumfeld entwickeln kann, wären die Einrichtung lokaler Tauschringe<sup>332</sup> oder die Kennzeichnung heimischer Produkte.<sup>333</sup>

Aus dieser Auswahl möglicher erster Schritte lassen sich konkrete Handlungsmöglichkeiten für die Einzelnen ableiten. Sie haben einen direkten Bezug zur lokalen Nachhaltigkeit und können innerhalb eines absehbaren Zeitraums umgesetzt werden. Die Auswirkungen und Ergebnisse sind direkt erfahrbar. Daraus kann eine Motivationssteigerung resultieren, mit der die *Mobilisierung des kreativen Potentials* (des sogenannten »Humankapitals«) der Kommunen erreicht werden kann.

Die BürgerInnen müssen dazu motiviert werden, ihre Vorschläge und Ideen, mit denen das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung besser erreicht werden kann, an das Zentrum oder direkt an die Verwaltung zu vermitteln, in Diskussionsforen und Projektgruppen zu tragen. Dazu aufgerufen sind ebenfalls die MitarbeiterInnen der Verwaltung. Einige Beteiligungsbarrieren könnten diesen Schritt erschweren. Es muß deshalb überlegt werden, wie die BürgerInnen über ihr Mitspracherecht bei sie interessierenden (Zukunfts-)Entscheidungen - bzw. über Gestaltungsmöglichkeiten in ihrer Umwelt - aufgeklärt werden können.

#### *D 3.3.3.5 Beteiligungsbarrieren überwinden*<sup>334</sup>

Für die BürgerInnen existieren zahlreiche Beteiligungsbarrieren. Untersuchungen über lokales Umweltbewußtsein haben ergeben, daß die BürgerInnen die lokalen Möglichkeiten im Umweltschutz relativ gering einschätzen und eher auf eine »höhere« Lösungsebene vertrauen.<sup>335</sup> Diese Einschätzungen verhindern eine Grundmotivation, durch welche individuelle Handlungen und Ideen in lokale Diskussions- und Entscheidungsprozesse einfließen können. Abgesehen von diesen Barrieren »im Kopf« gibt es auch praktische.

---

332 Füller, Christian: Ohne D-Mark menschliche Talente fördern, in: TAZ-Berlin vom 04.05.1996, S. 31.

333 Scheub, Ute: Wo Öko-Milch und Öko-Honig fließen, in: TAZ-Berlin vom 14.12.1996, S. 28; BUND/Misereor (Hrsg.) (96), a.a.O., S. 195f.

334 Vgl. auch Kapitel "Die soziale Dimension"

335 Hogl, Karl/Pleschberger, Werner/Reiger, Horst: Umweltprobleme und Einstellungen lokaler Eliten in Mitteleuropa: Ein Vier-Länder-Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/96, S. 333.

Oft müssen die BürgerInnen eine gewisse »Schwellenangst« gegenüber dem persönlichen Kontakt mit anonymen Verwaltungsapparaten überwinden. Zudem haben Teile der Bürgerschaft oft Vorbehalte bzw. Hemmungen gegenüber der schriftlichen Kommunikation mit der Verwaltung (ausgelöst durch unverständliche und verklausulierte Formulare sowie mangelnde Übung mit der Schriftform). Dazu trägt die nur schlecht überschaubare Verteilung der Zuständigkeiten in Verwaltungen insgesamt bei, aber auch die hohe Arbeitsteiligkeit innerhalb jeder Verwaltungseinheit<sup>336</sup>, die Orientierungsschwierigkeiten auslösen kann. Lassen sich Betroffene oder Interessierte dadurch nicht abschrecken, hindert sie meist der Zeitmangel an einer stärkeren Beteiligung<sup>337</sup>, die über die Möglichkeit der Wahl hinaus geht.<sup>338</sup> An der Beseitigung dieser »Barrieren« - eine Herausforderung an die Verwaltung - kann das Zentrum mitwirken, indem im persönlichen Kontakt Barrieren, Ängste oder auch Vorurteile der BürgerInnen abgebaut und sie über ihre Einflußmöglichkeiten aufgeklärt werden.

Anfangen muß das Zentrum bei sich selbst. Schon die Büroeinrichtung kann abschreckend wirken. Wie in allen wichtigen Anlaufstellen der Verwaltung sollte besonders im Zentrum, verstanden als eine Art »Lokal«, für eine kommunikationsstiftende Atmosphäre gesorgt werden. Dazu tragen natürlich auch die Umgangsformen der MitarbeiterInnen bei. Zudem kann sich das Zentrum durch eine ausgesuchte *räumliche Eingliederung bürgernah* präsentieren. Das Kriterium der räumlichen Nähe ist bei der Eingliederung der Koordinierungsstelle in die kommunale Struktur besonders relevant. Lange Wege durch große Gebäude oder entfernt gelegene Büros regen nicht zur direkten Kontaktaufnahme an. Das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit in der Fußgängerzone der Stadt oder an anderen stark frequentierten Orten wird auch die nicht organisierten BürgerInnen zur direkten Kontaktaufnahme anregen.

---

336 Brinckmann, Hans (94), a.a.O., S. 184f.

337 Zilleßen, Horst: Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen Voraussetzungen für einen Neuen Lebensstil, in: Wenke, Karl Ernst/ders. (Hrsg.): Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft, Opladen 1978, S. 136.

338 Helmke, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 186.

### D 3.3.3.6 Wahrnehmung sozialer Härten

In Kommunen besteht die Möglichkeit, gesellschaftliche Veränderungen, soziale Ängste und Nöte direkt wahrzunehmen. Die sich daraus ergebende Chance für das Zentrum besteht in der genauen Beobachtung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Schon heute lassen sich Verteilungskonflikte feststellen, die dem Kriterium der Sozialverträglichkeit im Nachhaltigkeitsprozeß nicht mehr unbedingt gerecht werden. So stehen viele Städte vor dem Problem eines durch Flächenmangel bedingten Mietanstiegs<sup>339</sup>. Zudem beanspruchen immer weniger Menschen zunehmend mehr Wohnfläche. Und je kleiner ein Haushalt ist, desto mehr Fläche verbraucht er pro Kopf.<sup>340</sup> Auf diese Tendenzen und in naher Zeit absehbaren Probleme muß im Nachhaltigkeitsprozeß hingewiesen werden. Gerade weil sich meist die soziale Situation derjenigen verschärft, die zu den ärmsten Bevölkerungsteilen zählen und die ihre Interessen am wenigsten wirkungsvoll artikulieren können,<sup>341</sup> muß auf diese Probleme bei allen relevanten Entscheidungen hingewiesen werden.

Das gilt auch für Veränderungen, die sich durch Maßnahmen ergeben, die von höheren Ebenen angestoßen werden. Führt beispielsweise eine sehr hohe Besteuerung von bestimmten Ressourcen zu Engpässen bei einigen Gesellschaftsteilen, die ohnehin nur über wenige Möglichkeiten zur selbständigen Artikulation ihrer Interessen verfügen, so können diese bisweilen auch subjektiven Beobachtungen ohne langwierige Studien rechtzeitig und unbürokratisch an die entsprechenden (Entscheidungs-)Ebenen vermittelt werden. In Diskussionsrunden ließe sich zudem erarbeiten, welche gesellschaftlichen Entwicklungen erwünscht bzw. akzeptabel sind und wie die beobachteten Schwierigkeiten angegangen werden können.

---

339 Duss, Rainer, Issel, Wolfgang: Nachhaltige Stadtentwicklung aus kommunaler Sicht. Ziele, Strategien, Konfliktfelder und Handlungsansätze am Beispiel der Stadt Karlsruhe, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3. 1996. S. 138.

340 Siebel, Walter/Gestring, Norbert/Mayer, Hans-Norbert: Was ist sozial an der Ökologie?, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege, (ZAU Sonderheft), Berlin 1995, S. 40f.

341 Zilleßen, Horst (78), a.a.O., S. 137f.

### D 3.3.4 Probleme bei der Einrichtung des Zentrums

Hier seien nur einige Aspekte genannt, die sich bei Einrichtung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit als problematisch erweisen könnten.<sup>342</sup>

#### D 3.3.4.1 Einordnung des Zentrums in die kommunale Struktur

Vor allen Überlegungen zur Einrichtung eines Zentrums stellt sich die Frage, welchen Status die neue Institution haben sollte. Es geht darum, ob das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit in den bestehenden Verwaltungsapparat eingegliedert werden soll (In welche Hierarchieebene/Abteilung oder als neue Abteilung?) oder ob die Aufgabenwahrnehmung extern erfolgen soll. Im letzteren Fall bietet sich die Möglichkeit einer öffentlichen Einrichtung in verschiedenen Rechtsformen - als gemischtwirtschaftliche Organisation, privatwirtschaftliche Organisation - oder Non-Profit Organisation. Die externe Aufgabenwahrnehmung begegnet dem Argument, bei der Schaffung einer Institution für den Prozeß nachhaltiger Entwicklung ginge es nur um die schlichte Ausweitung des administrativen Apparates.

Für die eine oder andere Variante kann hier keine eindeutige Aussage gemacht werden. Es hat sich herausgestellt, daß die Entscheidung letztlich von der jeweiligen Situation abhängig ist. In einem Beratungsprozeß sollte geklärt werden, in welcher Form das Zentrum in der Kommune am besten arbeiten kann. Möglicherweise existieren in einigen Kommunen auch schon Strukturen, die sich als Grundlage für eine Konzeption im Rahmen lokaler Nachhaltigkeit eignen.

Die *Heidelberger Stadtteilbüros* sind ein Beispiel dafür, wie sich *bestehende institutionelle Strukturen* in ein Nachhaltigkeitskonzept einbinden lassen. In den Stadtteilbüros werden derzeit zahlreiche Verwaltungsdienstleistungen dezentral - also in den verschiedenen Stadtteilen - angeboten. In den Büros können zum Beispiel Ausweise und Kfz-Nummernschilder beantragt und abgeholt werden. Dadurch konnte die Verwaltung der Stadt Heidelberg ihre räumliche Nähe zu den Bürgern verbessern. Nicht zuletzt wegen ihrer flexiblen Öffnungszeiten erfreuen sich die Büros großer Beliebtheit.

In diesem Sinne könnten die Büros sowohl für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben genutzt werden als auch Anlaufstellen für das Projekt lokaler Nachhaltigkeit sein. So verstanden wäre das Zentrum für lokale

---

342 Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Nachhaltigkeit ein Stadtteilbüro mit Schwerpunktthema. Durch den engeren Kontakt zwischen Verwaltung und BürgerInnen wird sich die Sensibilität auf beiden Seiten erhöhen. Das heißt, gegenseitiges Verständnis wird gefördert und kann bei weiteren Entwicklungen produktiv genutzt werden. Zudem zählt sich für beide Seiten die geringere Anonymität aus: Verwaltungseinheiten werden in bestimmten Bereichen durch ihre kleinteilige Ausgliederung sowohl für Angestellte übersichtlicher als auch für Hilfe- und Ratsuchende sowie Ideen und Hinweise gebende BürgerInnen.

In den Stadtteilbüros besteht die Möglichkeit zur Veranstaltung von Seminaren zu den strukturspezifischen Problemen des Stadtteils bei der nachhaltigen Entwicklung. Die Büros könnten so als Diskussionsforen dienen und eine Plattform für lokale Partizipation bereitstellen.

In diesem Sinne könnte schon die Idee einer Strukturveränderung öffentlich gemacht werden. Es würden also nicht nur beschlossene Pläne ausgelegt, denen nur noch zugestimmt werden kann (oder gegen die die Betroffenen sich nur noch auf juristischem Wege wehren können). So können schon im frühesten Stadium der Ideenentwicklung Bürgerinteressen und deren Vorschläge in den Entscheidungsprozeß einfließen. Innovative und kreative Projekte werden durch die stärkere Einbeziehung der Bürgerschaft möglich.

In manchen Kommunen existiert bereits eine »Koordinationsstelle Agenda 21« oder Ähnliches, wie in Berlin, München, Lüneburg, Hannover oder Dresden. In diesem Fall müßte diese eventuell nur analysiert werden. Dabei ließe sich herausstellen, welche Aufgaben bisher wahrgenommen wurden und welche kurz- und langfristig hinzukommen sollten.

Darüber hinaus müßte erwogen werden, inwiefern eine Verknüpfung mit bestehenden Umwelthäusern, in denen zahlreichen Umweltorganisationen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden, mit Umwelt- oder VerbraucherInnenberatungen, Begegnungsstätten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sinnvoll ist.

Der Beratungsprozeß über mögliche Statusformen könnte durch folgende Abwägung von Vor- und Nachteilen einer externen Aufgabenwahrnehmung erleichtert werden. Die *Vorteile* einer externen Aufgabenwahrnehmung liegen darin, daß

- abteilungsspezifisch bedingte persönliche Prioritäten ausgeschlossen werden (möglicherweise hält die Leiterin des Umweltamtes das Thema für praxisfern und nicht relevant)

- persönliche Abneigungen und Vorurteile erst an zweiter Stelle ein Problem sind (VerwaltungsmitarbeiterInnen können während ihrer bisherigen Arbeit persönliche Ab- bzw. Zuneigungen und Werteprioritäten gewonnen haben; ein externer Auftragnehmer trifft erst bei der Vermittlung zwischen den Fachaufgaben auf diese Schwierigkeiten),
- das Zentrum nicht in Konkurrenzen um Ressortzuweisungen verwickelt wird,
- im Falle einer moderierenden Tätigkeit, etwa bei Konflikten zwischen Verwaltung und Teilen der Öffentlichkeit, die MitarbeiterInnen des Zentrums eher akzeptiert werden als Verwaltungsangestellte. Insbesondere bei Umweltkonflikten würde ihnen sonst oft Einseitigkeit und mangelnde Objektivität vorgeworfen.
- »Beteiligungsbarrieren« überwunden werden können. Durch die räumliche Ausgliederung aus dem bestehenden Verwaltungsapparat mit seinen häufig schwer überschaubaren Kompetenzteilungen ist eine größere *Nähe* zu den BürgerInnen möglich.
- der administrative Apparat nicht ausgeweitet wird. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß eine schnelle Expansion von Büros - bzw. die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten innerhalb eines komplexen Instanzensystems - zu einer abnehmenden Leistung führt.<sup>343</sup>
- in der Regel systemexterne Akteure eher die Übersicht behalten und besser Alternativen zu tradierten Verwaltungsabläufen entwickeln können, als stark involvierte MitarbeiterInnen. Zudem ist anzunehmen, daß Innovationen von MitarbeiterInnen des Zentrums - ähnlich denen von Unternehmensberatungen - leichter akzeptiert werden als die von langjährig bekannten KollegInnen. Die BeraterInnen sehen sich nicht mit dem Vorwurf konfrontiert, lediglich ihre (Macht-) Position stärken zu wollen.
- das Zentrum sich für, aber auch gegen die Interessen von Politik und Verwaltung einsetzen kann. Auch wenn es finanziell von der Kommune unterstützt wird, können Entscheidungen des politisch-administrativen Systems öffentlich kritisiert und Gruppeninteressen

---

343 Gawel, Erik: Bürokratietheorie und Umweltverwaltung - Ökonomische Einsichten in verwaltungsrechtliches Handeln im Umweltschutz - in: ZAU 1/95, S. 86.

gebündelt werden, sofern sie für den Nachhaltigkeitsprozeß relevant sind,

- Projektmittel von anderen Einrichtungen akquiriert werden können.

Als *Nachteil* kann sich der externe Charakter des Zentrums erweisen, wenn es tatsächlich »außen vor« bleibt:

- Die Beratungstätigkeit des Zentrums kann als überflüssig, einmischend oder gar hinderlich empfunden werden. Dann sind die Einflußmöglichkeiten der Zentrum-MitarbeiterInnen gering.
- Es besteht die Gefahr, daß die Arbeit des Zentrums nur ernst genommen wird, wenn es in die bestehende Hierarchie eingeordnet wird.
- Es kann nicht auf eine bestehende Vernetzung zurückgegriffen werden. Die Umweltverwaltung etwa verfügt über feste Kommunikationsstrukturen mit anderen Verwaltungseinheiten und zahlreichen externen Akteuren wie Vereinen, Verbänden und Unternehmen. Für das Zentrum müßte diese Kommunikationsstruktur erst neu geschaffen werden.
- Denkbar ist eine geringe Akzeptanz im politischen System; dies ist trotz einer vorausgegangen Entscheidung für die Einrichtung des Zentrums möglich. Die MandatsträgerInnen hatten vielleicht schlichtweg andere Vorstellungen von dessen Arbeit (oder nur Symbolpolitik im Sinn).

Es hätte seinen Reiz, ginge die Rolle des Zentrums nicht über eine rein beratende Funktion hinaus. Es befände sich außerhalb von Kompetenzgerangel und tradierten Konflikten. Obgleich mit klarer Zielvorstellung versehen, würde so Objektivität bewahrt. Der Gefahr eines Verharrens in den systemischen Strukturen und weiterer Komplexitätssteigerung könnte sinnvoll begegnet werden. Allerdings ist das Argument des zu geringen Einflusses auf Politik und Verwaltung von großem Gewicht. Aus dieser Perspektive ist die Einordnung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit in die Verwaltung naheliegend. Möglicherweise ließe sich das Problem geringer Akzeptanz auch durch eine »*Mischkonstellation*« überwinden. Beispielsweise könnten in einer Verwaltungsabteilung für lokale Nachhaltigkeit »Externe« aus relevanten Nichtregierungsorganisationen mitarbeiten. Denkbar wäre auch, daß einige VerwaltungsmitarbeiterInnen ihrer Aktivitäten zur Nachhaltigkeit in

einer Einrichtung nachgehen, die nicht direkt in die Verwaltung eingegliedert ist.

Unabhängig von der letztendlichen Form der Einrichtung wird anfängliche Skepsis eher die Regel als die Ausnahme sein. Die Handlungs- und Einflußmöglichkeiten des Zentrums verbessern sich jedoch in dem Maße, wie sich die politischen Akteure für lokale Nachhaltigkeit aussprechen. Je breiter die Unterstützung des Projekts ausfällt, desto leichter werden sich entscheidende Schritte einleiten lassen.

#### *D 3.3.4.2 Finanzieller Aufwand*

Der finanzielle Rahmen der Kommunen ist - wie erwähnt - äußerst eng gesteckt. Auch wenn Interesse für die Idee der Institutionalisierung besteht, sind finanzielle Schwierigkeiten ein erstes mögliches Gegenargument. Doch auch mit geringem finanziellen Aufwand kann viel erreicht werden.

Natürlich ist die Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit in den meisten Fällen mit Kosten verbunden ist. Ausnahmen sind Kommunalverwaltungen, die schon über interdisziplinär ausgerichtete Stellen - in Relation zur Größe der Kommune - etwa im konzeptionellen Umweltschutz verfügen. Diese bräuchten zunächst nur in der neuen Einrichtung zusammengezogen werden und müßten sich mit der neuen Aufgabenstellung vertraut machen. Die Einstellung wenigstens *einer* neuen Kraft mit entsprechender Qualifikation erweist sich in der Regel aber als ebenso unabdinglich wie die Bereitstellung von Bürofläche (Lage und Ausgestaltung sollten berücksichtigt werden) und Arbeitsmaterialien. Der Umfang des Zentrums bestimmt sich nach der Gemeindegröße, da die Wahrnehmung der Aufgabenvielfalt in kleinen Gemeinden leichter fällt als in Großstädten.

Wie in der Analyse des kommunalen Handlungsrahmens dargestellt, sind jedoch nicht alle Strategien der MitarbeiterInnen des Zentrums durch den finanziellen Rahmen eingeschränkt. Überdies läßt sich der finanzielle Spielraum durch die Akquisition von Projektfördermitteln erweitern. Das läßt sich aber nicht »nebenbei« erledigen, sondern bedarf mindestens einer Arbeitskraft, die sich voll für das Projekt "Lokale Nachhaltigkeit" einsetzt.

Ferner darf nicht außer Acht gelassen werden, daß sich auch Einsparungen durch die Umsetzung des Leitbildes ergeben können. Die effektivere Verwendung von Ressourcen zum Beispiel kann nicht nur zu vermindertem

Kohlendioxid-Ausstoß führen, sondern spart meist auch eine Menge Geld ein. Das kann der Verwaltung<sup>344</sup> und einigen Betrieben in der Kommune zugute kommen.<sup>345</sup> Auch kann der Abbau von Reibungsverlusten zwischen den kommunalen Akteuren durch Verbesserung des Informationsflusses zu erheblichen Einsparungen führen, indem unnötige Konflikte vermieden werden. Das gilt zum Beispiel für den Fall, daß ein Interessengegensatz vermutet wird, aber ein Informationsdefizit vorliegt. Direkte und informelle Kommunikation erleichtert daher häufig die Entscheidungsfindung und führt zu pragmatischen Lösungen. Darüber hinaus können langjährige Gerichtsverfahren vermieden werden, die zu hohen Kosten führen und ein Vorhaben verzögern. Aber auch die Modifizierung einer Entscheidung kann durch innovative Verfahren der Konfliktbearbeitung Geld sparen, wenn etwa Prognosen hinterfragt werden, Alternativen eingebracht werden und sich neue Ergebnisse herausstellen. So können die Antragsteller eines Verkehrsprojekts oder einer Abfallentsorgungsanlage vor den enormen Kosten einer Überdimensionierung durch konstruktive Vermittlung während eines Mediationsverfahrens bewahrt werden. Mit anderen Worten: »Null-Lösungen« oder andere Varianten können attraktiv sein, kommen aber erst in Betracht, wenn alle Betroffenen in die Entscheidung einbezogen werden.

#### *D 3.3.4.3 Personalausstattung und Qualifizierung*

Mehr noch als die Umweltverwaltung bedarf das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit einer Personalausstattung, die den Anforderungen einer interdisziplinären Ausrichtung - bedingt durch die mehrdimensionalen Probleme nachhaltiger Entwicklung - entspricht. Langfristige Planung darf nicht durch Aktivitäten in einzelnen Umweltschutzbereichen behindert werden.<sup>346</sup> Die MitarbeiterInnen sollen „technische, natur-, sozial-, wirtschafts- und verwaltungswissenschaftliche Kenntnisse und Lösungsansätze miteinander verbinden“<sup>347</sup>. Teilweise kann sich das Personal auch aus dem bestehenden Ver-

---

344 Ein Ansatzpunkt wäre zum Beispiel die effektivere Bewirtschaftung der Verwaltungsgebäude.

345 Vgl. unter anderem Stadtwerke Hannover AG: Integrierte Ressourcenplanung. Die LCP - Fallstudie der Stadtwerke Hannover AG, Hannover 1995.

346 Baumheier, Ralph (90), a.a.O., S. 246.

347 Spindler, Edmund A./Klemisch, Herbert/Schiller-Dickhut, Reiner: Kommunaler Umweltschutz: Organisation und Instrumente, in: Klemisch, Herbert, u.a. (Hrsg.): Alternative Kommunalpolitik e.V. Bielefeld 1994, S. 188. Ihre Forderung bezieht sich auf die bestehende Umweltverwaltung.

waltungsapparat rekrutieren. Inhaltlicher und strategischer Austausch sowie gute Zusammenarbeit können durch die Bildung von Projektteams<sup>348</sup> oder ämterübergreifende Arbeitsgruppen gewährleistet werden. Das stellt eine interdisziplinäre Arbeitsweise sicher.

In quantitativer Hinsicht sollte mindestens eine Stelle pro hunderttausend EinwohnerInnen allein für das Projekt "Lokale Nachhaltigkeit" bereitgestellt werden.<sup>349</sup> Das ist besonders für Großstädte relevant. Eine volle Stelle zur Koordination des Prozesses lokaler Nachhaltigkeit in Lüneburg ist nämlich ungleich bedeutsamer als eine in München. Hier sind die Strukturen viel umfangreicher und die Einflußmöglichkeiten etwa auf den Verwaltungsapparat nicht annähernd so direkt. Weil die Arbeit in großen Städten aufwendiger ist als in kleineren, muß je nach Größe der Kommune entsprechend viel Personal eingestellt werden.

Es bleibt abschließend festzuhalten, daß der »personelle Faktor« von besonderem Gewicht ist. Vor allem charismatische Persönlichkeiten, also mit außergewöhnlichen Befähigungen und Ausstrahlung versehene Menschen, werden in ihrer Kommune viel erreichen können. Allerdings ist die Abhängigkeit vom kreativen Potential einzelner Personen nicht gerade wünschenswert. Vielmehr sollten durch einen umfassenden Aufgabenkatalog - für den in diesen Ausführungen ein erster Ansatzpunkt geschaffen wurde - allen engagierten »KoordinatorenInnen« für lokale Nachhaltigkeit Ideen und Anregungen für Umsetzungsstrategien gegeben werden.

#### *D 3.3.4.4 Vergänglichkeit des Themas*

Eine undifferenzierte Diskussion über Nachhaltigkeit kann zu »Visionsverlust« durch Verwässerung und Gewohnheit führen. Das Zentrum muß dafür Sorge tragen, daß das Leitbild konkretisiert wird. Wenn niemand mehr sagen kann, was eigentlich damit gemeint ist, könnte das Leitbild leicht in Vergessenheit geraten. Außerdem ist es möglich, daß die Schritte in Richtung »Sustainable City« für die Öffentlichkeit kaum erkennbar sind, da die Arbeit des Zentrums nur kleine Veränderungen hervorruft. Dem kann auf zweierlei Weisen begegnet werden. *Auf der einen Seite* sollte stets deutlich

---

348 Ein Beispiel gibt die Stadt Münster. Dort wurden für einen absehbaren Zeitraum Verwaltungsangestellte aus zahlreichen Fachämtern in ein Projektteam zusammengezogen. Es sollten Strategien für die nachhaltige Entwicklung in Münster entwickelt werden.

349 Zilleßen, Horst (78), a.a.O., S. 155.

gemacht werden, daß selbst die kleinen Änderungen bedeutsam sind und viel bewirken können. Durch Ausstellungen etwa können die individuell eingesparten Ressourcen (beispielsweise einer regionalen Nahversorgung oder einer unterbliebenen Autofahrt) visualisiert und transparent gemacht werden. *Auf der anderen Seite* sollte aber auch klargestellt werden, wie weit die Kommune noch von dem Idealbild entfernt ist. Lokale Nachhaltigkeit ist schließlich kein Zustand, den man von heute auf morgen erreichen kann. Auch kann leicht der Eindruck entstehen, daß mit der Schaffung des Zentrums schon alle Probleme gelöst seien. Durch die Definition von klaren Fernzielen wie die Umsetzung von Kapitel 28 der Agenda 21 und das Aufgreifen der Nord-Süd-Problematik kann das vermieden werden. Klar muß sein: Es geht um mehr als die eigene lokale Situation. Die Menschen in den Städten der Industriestaaten leben nicht nachhaltig nur um ihrer selbst und ihrer nächsten Generationen willen, sondern auch aus dem Gedanken einer internationalen Gerechtigkeit heraus. Nur in einer Gesamtschau der umweltpolitischen, sozialpolitischen und ökonomischen Bedingungen kann von einer wirklichen Nachhaltigkeit gesprochen werden.

Moralisierende Argumente sollten gleichwohl vermieden werden. Oftmals resultieren aus dem ständig erhobene Zeigefinger nur Blockadehaltung, Frustration oder Ohnmachtsgefühl. Werden kleine praktische Schritte individuell nachvollziehbar aufgezeigt, kann ein Überhang an negativer Einschätzung der Entwicklung zur lokalen Nachhaltigkeit verhindert werden.

#### **D 3.3.5 Zusammenfassung - Zentrum für lokale Nachhaltigkeit**

Nachhaltigkeit ist als umfassender Ansatz zu verstehen, der keine eindimensionale Lösungsstrategie meint. Schließlich handelt es sich um einen Prozeß, in dem jede Stadt eigene Wege gehen kann, der möglichst alle Bereiche einbeziehen und wiederum in allen diesen angestoßen werden soll. So verkommt lokale Nachhaltigkeit nicht zur Strategie rein »grüner« oder »alternativer« Kommunalpolitik, sondern ist konzeptionelles Angebot an alle Institutionen und Organisationen.

Das klassische politisch-administrative System hat sich bisher als unfähig erwiesen, die Probleme zukünftiger Generationen wahrzunehmen und in ihrem Handeln angemessen zu berücksichtigen. Das ist auch nicht unbedingt weiter verwunderlich, denn die Problemdefinition muß schon zu einem Zeitpunkt formuliert werden, an dem die Problemsymptome noch nicht auf-

getreten sind. Die Betroffenen der nächsten Generation können die Berücksichtigung ihrer Interessen noch nicht einfordern.

Ohne Veränderungen in der Verwaltung und den politischen Strukturen ist eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 21 nicht möglich. Die Reformbewegung zur Verwaltungsmodernisierung unterstreicht, daß ein Verharren im Status quo nicht erwünscht ist. Nun gilt es, die diskutierten Modernisierungsansätze des neuen Steuerungsmodells mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und dessen Elemente zu verbinden. Dafür müssen die bestehenden Asymmetrien in der Bewertung verschiedener Methoden zur Verwaltungsmodernisierung beseitigt werden - eine herausragende Aufgabe für das Zentrum. Denn den für lokale Nachhaltigkeit als wichtig zu erachtenden Modernisierungsmethoden wird insbesondere durch die Binnenorientierung der Verwaltung ein sehr geringer Stellenwert eingeräumt.

Das Zentrum begleitet und entwickelt Operationalisierungsstrategien für lokale Nachhaltigkeit und steht für einen Wandel in den Strukturen von Politik und Verwaltung. Dabei ersetzt es nicht notwendige Verwaltungsreformen, sondern ist vielmehr Teil davon.

Die Einrichtung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit ist in Grundzügen ein Organisations- und Steuerungsansatz, der den umfassenden Ansprüchen einer lokalen Nachhaltigkeit wenigstens annähernd gerecht werden kann.

## *E Empirische Bewertung des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit<sup>350</sup>*

Wie schon in der Einleitung angedeutet, entwickelte sich das Konzept zur Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsprozesses in den Kommunen erst im Laufe dieser Arbeit. Daher sind auch nicht alle Fragen, die sich aus dem Ansatz ergeben, erschöpfend geklärt. Im Gegenteil, viele Fragen haben sich nun erst ergeben. Die bereits existierenden Koordinationsstellen für die "Lokale Agenda 21"<sup>351</sup> in den verschiedenen Kommunen scheinen die vorgestellten Gedanken zum Zentrum zu bestätigen - hier kann zumindest in Ansätzen von einer Institutionalisierung gesprochen werden. Es bot sich daher an, mit den VertreterInnen jener Koordinationsstellen gezielte Gespräche zu führen, soweit das in der Endphase einer Diplomarbeit noch möglich war. Durch diese Vorgehensweise läßt sich die eigene Darstellung auf ihre Wirklichkeitsnähe überprüfen. Die Abbildung 10 zeigt die untersuchten Städte mit einigen Hintergrunddaten und gibt eine Übersicht über das vorhandene Material.

---

350 Mein Dank gilt der bereitwilligen Unterstützung von Isabel da Silva Matos, Kerstin Edeler, Magdalena Schönhoff, Margret Poggemeier, Silke Pesig und Silvia Hesse.

351 Wissenswert ist die Tatsache, daß in allen Städten das Thema lokale Nachhaltigkeit mit dem Aufhänger »Agenda 21« aufgegriffen wurde. Man nahm den Artikel 28.2 der in Rio verabschiedeten Agenda 21 ernst und trat - wie auch in unzähligen anderen Kommunen in Europa und der Welt - in einen Konsultationsprozeß mit den BürgerInnen.

**Abbildung 10 - Übersicht der Fallbeispiele und des vorliegenden Materials**

	Einwohner- Innen <sup>352</sup>	Zahl der Mitarbei- terInnen	Beschließung der Agenda im Jahr	Vorliegendes Material
München	1 256 000	4* **	1995	ZU/DO
Hannover	525 000	3*	1995	ZU/DO/ SCH <sup>353</sup>
Dresden	480 000	4	1996	ZU/DO
Osnabrück	160 000	2 x ½*	ca. 1993	ZU/DO
Berlin- Köpenick	108 000	2	1993	SCH//DO

\* Hinzu kommen noch zeitlich begrenzte Stellen über Werkverträge,

\*\* Hinzu kommen noch ehrenamtlich Tätige und zeitweise Angestellte aus anderen Abteilungen.

ZU = Zusammenfassung des Interviews

DO = Dokumentationsmaterial

SCH = Schriftliche Beantwortung

*Fragestellung der Analyse<sup>354</sup>*: Der hier vorliegende empirische Teil fußt vornehmlich auf der Fragestellung, inwiefern die Überlegungen dieser Arbeit zum "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" realitätsfern bzw. -nah sind. Im Bemühen, diese Frage zufriedenstellend zu beantworten, wurden deswegen in der Untersuchung - sie läßt sich in den Rahmen einer Erkundungsstudie einordnen - Tiefeninterviews geführt, Fragebögen versandt und umfassende Materialien gesammelt, ausgewertet und verglichen. Indem herausgestellt

352 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1994, S. 25; Hoffmann, Albrecht: Agenda 21 und Nachhaltigkeit. Neue Perspektiven für die Nord-Süd-Arbeit, in: Thesenpapier der Agenda-Transfer Stelle für städtische und regionale Nachhaltigkeit in NRW vom 3.01.1997, Bonn 1997.

353 Im Fall Hannover ergab es sich, durch ein persönliches Gespräch die Stellungnahme einer externen Mitarbeiterin einzuholen. Sie wurde im Konsultationsprozeß mit verschiedenen Aufgaben betraut. Die Mitarbeiterin beantwortete nur die Fragen, die aus Sicht eines »Externen« relevant sein können.

354 Vorgehensweise angelehnt an Friedrichs, Jürgen: Methoden der empirischen Sozialforschung, Opladen 1980, S. 224 ff.; Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, Weinheim 1990, S. 42 ff.

wird, welche Aufgaben und Funktionen die vergleichbaren bestehenden »Koordinationsstellen Agenda 21« wahrnehmen, soll das Konzept "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" mit der Realität gemessen werden.

Da der Nachhaltigkeits- oder vielmehr Agendaprozeß noch nicht sehr lange währt und der Entstehungszeitpunkt der Koordinationsstellen ebenfalls noch nicht weit zurückliegt, erscheint ein erstes Sammeln, Vergleichen und Auswerten praktischer Erfahrungen zunächst ausreichend.

*Entstehungssituation:* Den Gesprächspartnerinnen wurde zunächst der Interviewleitfaden zugesandt. Im dem dazugehörigen Anschreiben wurde auf den Sinn und Zweck der Untersuchung verwiesen. Das heißt, es wurde kurz das Thema der Arbeit in Bezug auf das Konzept "Zentrum für lokale Nachhaltigkeit" erläutert und die erkenntnisleitende Fragestellung dargelegt.

Die Reaktionen auf Anschreiben und Interviewleitfaden waren sehr positiv. Alle Angeschriebenen zeigten sich sehr interessiert und gerne zu einem Gesprächstermin bereit. Von mehreren Seiten wurde das besondere Interesse speziell an den Fragestellungen des vorliegenden Interviewleitfadens betont, da es nicht um den Agenda-Prozeß allgemein ging, sondern sich die Fragen auf die konkrete Arbeit der Interviewten konzentrierten.

Die Stimmung während des Gesprächs war fast immer ausgewogen, sachlich und ruhig. Bei Beantwortung der Fragen war auch eine gewisse Routine vorhanden. Durch die zahlreichen Anfragen von anderen Kommunen, Interessierten und Wissenschaftlern schienen die Gesprächspartnerinnen ähnliche Situationen gewohnt zu sein. Zudem eröffnete sich durch die rechtzeitige Zusendung des Interviewleitfadens die Möglichkeit, daß die Gesprächspartnerinnen vorbereitet in das Interview gingen.

Die Abfolge der Fragen wurde in jeder Situation gleich gestellt. Die Formulierung der Fragen wurde zum Teil variiert oder erläutert. Das geschah etwa, wenn die Interviewte von der Frage abwich und diese nicht beantwortete (hier wurde die Frage mit besonderer Betonung erneut gestellt), die Frage unverständlich schien (hier wurde eine neue Formulierung gewählt) oder Fragen gestellt wurden, die schon ganz oder teilweise an anderer Stelle beantwortet wurden (in diesem Fall wurde die Frage gestellt mit der Bitte, gegebenenfalls mögliche Ergänzungen anzubringen).

*Die Anwendung qualitativer Interviews auf die vorliegende Fragestellung:* Ziel der qualitativen Interviews im Rahmen dieser Arbeit war es, durch hermeneutische Verfahren der Auswertung genauere Informationen von den Befragten zu erlangen. Das heißt, die Meinung der Befragten sollte möglichst

unter Berücksichtigung ihrer Sichtweisen, persönlichen Einordnung, Betonung, Neigung und Wahrnehmung aufgeschlüsselt werden.

Durch die qualitativen Interviews läßt sich der Antwortspielraum erweitern - es werden möglicherweise Aspekte genannt, die nicht direkt erfragt wurden, aber in Verbindung mit anderen Aspekten (auch Ergebnisse anderer Befragter) neue Erkenntnisse liefern können. Zudem läßt sich durch diese Form der Interviewführung eine der Problemstellung angemessene Befragung durchführen, da die spezifischen Probleme und Bedürfnisse des/der Befragten berücksichtigt werden können. Die Art der Formulierung und der Anordnung der Fragen und die Möglichkeit zum Nachfragen erlauben es, näher auf die Befragten einzugehen sowie interessante Punkte herauszuarbeiten, als es bei standardisierten Verfahren der Fall wäre.

*Eingrenzung und Auswahl der Fallbeispiele:* Im Laufe zahlreicher Gespräche mit Menschen, die eine aktive Rolle im Agenda-Prozeß haben - entweder in der Verwaltung oder in politischen Gruppierungen - und WissenschaftlerInnen aus der Umweltpolitik schienen die Städte Berlin-Köpenick, Hannover, München, Osnabrück und Dresden für eine Untersuchung besonders geeignet zu sein. Für die Auswahl war die Größe der Stadt, der Erfahrungshorizont der MitarbeiterInnen bzw. der Zeitpunkt der Institutionalisierung und die Art der Eingliederung in die kommunale Struktur relevant (Vgl. Abbildung 11).

**Abbildung 11 - Einordnung der Fallbeispiele in Bezug auf Erfahrungshorizont, Stadtgröße und Art der Eingliederung**

		Erfahrungen in Jahren/ Art der Aufgabenwahrnehmung			
		1-2		3-5	
		extern	intern	extern	intern
Einwohner- Innen	bis 300 000				Osnabrück Berlin
	300 000 bis 600 000	Dresden	Hannover		
	über 600 000		München		

Die Auswahl der Städte erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität, zumal sich eine Grundgesamtheit nicht ohne weiteres festlegen läßt. Laut einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) im April 1997<sup>355</sup> liegt in circa 75 Städten ein politischer Beschluß zur LA 21 vor. Zwei Drittel von diesen führten Diskussionsveranstaltungen zum Thema durch. Über die Zahl der existierenden Koordinationsstellen wird vom difu nichts gesagt. Nur wenige Kommunen verfügen über eine eigene Institution für die LA 21 in Form eines Agenda-Büros.<sup>356</sup>

Wie die Abbildung 11 zeigt, wurden die Agenda-Büros in Berlin-Köpenick und Osnabrück schon vor einigen Jahren eingerichtet. In den Agenda-Büros konnten schon viele Erfahrungen in der Koordinations- und Vermittlungsarbeit gesammelt werden, die interessante Ergebnisse für die Untersuchung versprechen. Die Büros in Hannover, München und Dresden befinden sich noch nicht länger als zwei Jahre im Agenda-Geschehen Deutschlands. Deshalb sind die Gesprächspartnerinnen der Agenda-Büros dieser Städte noch ganz nah am Entstehungsgeschehen. Hier können besonders die Probleme herausgearbeitet werden, die bei der Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit relevant sind. Das gilt besonders für Dresden, dem einzigen

355 Umwelt - Kommunale Ökologische Briefe Nr. 11/28.05.1997, S. 8.

356 Hoffmann, Albrecht, mündliche Mitteilung 19. Februar 1997.

Fall einer externen Aufgabenwahrnehmung. Gerade im Hinblick auf die Überlegungen zum Status des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit ist dieses Ausnahmbeispiel für die Untersuchung wichtig.

Interessant war auch, ob auf Erfahrungen anderer Kommunen zurückgegriffen wurde und inwieweit sich diese bewährt haben. Durch die Auswahlkriterien konnte darüber hinaus festgestellt werden, ob Erfahrungen und Stadtgröße die Aufgabenwahrnehmung und Einrichtung der Koordinationsstellen beeinflusst.

*Der Interviewleitfaden:* An dieser Stellen sollen nun nicht alle Fragen einzelnen im Hinblick auf ihre Herleitbarkeit aus der Konzeptionalisierung erläutert werden. Vielmehr unterstreichen die folgenden sieben Themengebiete, in die sich der Interviewleitfaden unterteilt, den direkten Bezug zur Arbeit. Nur diese Themengebiete werden hier kurz vorgestellt.

### **Status und Struktur**

Mit einigen Fragen zum Status und zur Struktur der Koordinationsstellen sollte u.a. kurz geklärt werden, wieviele MitarbeiterInnen in der Stelle tätig sind, ob es eine Kompetenzaufteilung gibt, welche Qualifikationen vorliegen und in welche Hierarchieebene bzw. Abteilung die Stelle eingeordnet wurde. Im Falle einer externen Aufgabenwahrnehmung sollte beantwortet werden, welcher Status vorliegt (gemischtwirtschaftliche Organisation, Non-Profit Organisation usw.). Das Interview wurde so mit Fragen nach der Struktur eingeleitet und aus den Antworten lassen sich schon erste Hinweise auf den Sachstand ableiten.

### **Aufgabenwahrnehmung**

Darauf wurde das Gespräch auf eine wesentliche Fragestellung gelenkt: Welche Aufgaben und Funktionen werden von den Koordinationsstellen im Augenblick wahrgenommen und welche sollen hinzukommen? Ziel der gestellten Fragen war es, anhand der Antworten die Aufgaben des Zentrums für lokale Nachhaltigkeit - wie sie in dieser Arbeit dargestellt wurden - auf ihre Praxisnähe bzw. -ferne zu überprüfen.

### **Verhältnis zu Politik und Verwaltung**

Hier sollte herausgefunden werden, ob es für die Koordinationsstelle Hemmnisse in der Kommunikation im Akteursdreieck Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit gab. Schließlich wurde in der Arbeit ja die These aufgestellt, daß der Informationsfluß zwischen den verschiedenen Akteuren ver-

bessert werden muß. Von Interesse war auch, ob die MitarbeiterInnen auf Akzeptanzprobleme gestoßen sind. Es sollte sich herausstellen, inwiefern die MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen - auch »Agenda-Büros« genannt - durch ihre Einordnung in die kommunale Struktur beeinträchtigt sind.

### **Entstehung**

In diesem Themenfeld sollten Probleme untersucht werden, die es bei der Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit geben kann. Wichtig waren auch die Voraussetzungen in den verschiedenen Kommunen, die zur Beschließung der Agenda 21 und der darauf folgenden Einrichtung des Agenda-Büros geführt haben. Die gesammelten Erfahrungen können sicherlich wichtig für Kommunen sein, die noch vor haben, eine solche Stelle einzurichten.

### **Zusammenarbeit mit anderen Akteuren**

Hier sollte unter anderem herausgefunden werden, ob die Agenda-Büros bei den verschiedenen Akteuren und in der Bevölkerung als »zentrale Anlaufstelle« akzeptiert werden. Zudem war relevant, mit welchen Gruppen wie gut zusammengearbeitet wurde. Die Organisation von Bürgerdialogen oder Motivation des kreativen Potentials in der Kommune kann nicht funktionieren, wenn die Zusammenarbeit mit den verschiedenen kommunalen Akteuren unter einem schlechten Stern steht. Insofern sollte anhand der Antworten auf die gestellten Fragen die Praxisnähe der vorliegenden Arbeit mit dem Vorgehen der bestehenden Koordinationsstellen verglichen werden.

### **Inhaltliche Arbeit (Verwaltungsreform)**

In diesem Bereich ging es nur um das Thema "Verwaltungsreform in Bezug zur lokalen Nachhaltigkeit". Der Abfrage lag die Annahme zugrunde, daß die MitarbeiterInnen die Verwaltungsreform noch nicht als konkretes Handlungsfeld wahrnehmen. Wenn es konkrete Vorstellungen gibt, könnten diese die Ausführungen im Kapitel "Fehlende Schnittstellen zwischen Verwaltungsmodernisierung und lokaler Nachhaltigkeit" ergänzen.

## Ergebnisse

In diesem letzten Abfragegebiet sollte eine kleine Sammlung über das Erreichte in den verschiedenen Handlungsfeldern erstellt werden. Wurde »nur« geredet oder können auch schon konkrete Schritte vorgewiesen werden? Erheblich für die Fragen war der Stand der Entwicklung im Nachhaltigkeitsprozeß und die Wirklichkeitsnähe der eigenen Überlegungen zum jetzigen Zeitpunkt.

*Die Art der Auswertung:* Die Zusammenfassung der Interviews erfolgte direkt in Bezug auf das Konzept, wurde also nicht unabhängig von der Arbeit vorgenommen. Das heißt, die Interviews wurden nicht Wort für Wort niedergeschrieben, sondern paraphrasiert den Fragen zugeordnet. Der Interviewleitfaden stellte das erste Auswertungsschema dar. Dadurch sind einige Ergebnisse der Befragung in der Auswertung nicht enthalten. Bei den schriftlichen Antworten erübrigte sich die beschriebene Zuordnung - sie wurde von den Befragten geleistet. Sie wurden aber ebenso wie die mündlichen Antworten in die Auswertung eingebracht.

In einem zweiten Schritt wurden den Kapiteln der Konzeption die relevanten Fragestellungen zugeordnet. Das bedeutet, daß die vorliegende Untersuchung nicht »für sich« steht, sondern unbedingt in Verbindung mit dem vorliegenden Konzept zu sehen ist. Die Gliederung der Auswertung orientiert sich streng an den Kapitel des Konzepts. Jeder Abschnitt wurde einzeln anhand der Daten hinterfragt. Mit Daten sind die schriftlichen und mündlichen Antworten gemeint sowie ergänzend die Dokumentensammlung. Herausgearbeitet werden dabei Schwachstellen in den eigenen Vorstellungen und Ansätzen, aber auch die Aspekte werden hervorgehoben, die sich in der Praxis (noch) nicht widerspiegeln. Zudem wird dargestellt, welche Annahme falsch war und welche Ergänzungen sich aus den Antworten ergaben. Im Fazit werden dann die Schlußfolgerungen aus dem Vergleich Konzeption - Antworten gezogen. Hier fließen auch weitergehende Überlegungen ein, die für die Einrichtung oder Vorgehensweise einer Koordinierungsstelle relevant sind.

### E 1 Vermittlung zwischen kommunalen Akteuren

Die Auswertung zu diesem Thema erfolgt zunächst im Hinblick auf den *Akteur Verwaltung*. Also sind hauptsächlich Antworten auf die Fragen nach dem Verhältnis zwischen politisch-administrativem System und Koordinati-

onsstelle relevant. Die *Gesprächsbereitschaft* der Verwaltung wurde in den Interviews insgesamt als sehr gut eingeschätzt. Das gilt vor allem bei direkten Gesprächen der MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen mit Angestellten der Verwaltung. Die Gesprächsbereitschaft ist abteilungsspezifisch unterschiedlich - im Regelfall war die Offenheit im Umweltamt am größten. Die Gesprächsbereitschaft ist darüber hinaus auch abhängig von der Unterstützung aus dem Stadtparlament. Das bedeutet, die Einzelnen aus der Verwaltung zeigen sich in der Regel für das Thema offener, wenn sich die Politik klar für lokale Nachhaltigkeit ausgesprochen hat und/oder der Oberbürgermeister sich zum Schirmherr des Projekts "Lokale Nachhaltigkeit" erklärt. Das ist zum Beispiel in München der Fall.

In München wurden die VerwaltungsmitarbeiterInnen insgesamt als wohlwollend bewertet, auch wenn sie - bis auf Ausnahmen - nicht enthusiastisch gesehen wurden. Die Koordinierungsstelle - bzw. das Agenda-Büro - ist der Umweltverwaltung zugeordnet. Innerhalb der Umweltverwaltung hat die neu geschaffene Stelle tendenziell zu einer Verantwortungszuschreibung oder auch »Abwälzung« der Aufgaben auf das Agenda-Büro geführt.

Die in den eigenen Überlegungen aufgestellte These, daß »externe« Personen in der Verwaltung eher akzeptiert werden, hat sich nicht bewahrheitet. Das Beispiel Dresden zeigt, - hier ist das Agenda-Büro im Umweltzentrum außerhalb der Verwaltung angesiedelt - daß der Zugang für Außenstehende eher schwierig ist.<sup>357</sup>

Über die zentrale Rolle der Kommunalverwaltungen im Nachhaltigkeitsprozeß waren sich alle Befragten einig. So wurde der Auftrag „jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‘Kommunale Agenda 21’ beschließen“<sup>358</sup> auch tatsächlich selbst von den Verwaltungen in die Hand genommen. Das mag der Grund dafür sein, daß alle Koordinationsstellen in die Verwaltung eingegliedert waren, außer in Dresden. Dieses Beispiel zeigt, daß die Initiative nicht von der Verwaltung kommen *muß*.

---

357 Näheres dazu wird noch im Kapitel "Einordnung des Zentrums in die Kommunale Struktur" gesagt.

358 Agenda 21, Kapitel 28.2

### Dialog innerhalb der Verwaltung

In diesem Abschnitt wurde einiges zum *Kommunikationsmanagement* gesagt. Die MitarbeiterInnen des Zentrums sollten eine aktive VermittlerInnenrolle in der Verwaltung übernehmen und das Leitbild in die Verwaltung tragen. Auch hier wird deutlich, daß die Koordinationsstellen in der Verwaltung einen grundsätzlich besseren Stand haben als etwa das extern angeordnete Agenda-Büro in Dresden. In München etwa versuchten die MitarbeiterInnen des Agenda-Büros tatsächlich, durch eine breite Beteiligung und Mobilisierung des kreativen Potentials der MitarbeiterInnen Innovationen unter dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung hervorzubringen. Das heißt, die Betroffenen in der Verwaltung wurden in die Ausgestaltung der ersten Schritte miteinbezogen. So wurde zum Beispiel durch eine Abfrage in den einzelnen Referaten (Abteilungen/Dezernaten) festgehalten, was an agendarelevanten Aktivitäten und Planungen läuft. Wenn Bezüge hergestellt werden konnten, waren die MitarbeiterInnen zum Teil sehr enthusiastisch. Ferner fand auch eine Integration des Themas in die Fortbildungsprogramme statt. Auf diese Weise sollte das Wissen über lokale Nachhaltigkeit in die Referate getragen werden. Durch diese *Einbindung* vieler Angestellter konnte in einigen Teilen der Verwaltung die selbständige Arbeit zum Thema "Lokale Nachhaltigkeit" in den einzelnen Referaten erreicht werden.

Diese *Einbindungsstrategie* scheint auch in Osnabrück sehr erfolgreich gewesen zu sein. Es wurde grundsätzlich nach einem Konsens gesucht, Konfrontationen wurden vermieden. Ähnlich wie in München erfolgte in Osnabrück eine »Abfrage« bzw. »Ist-Stand-Analyse«. Dabei stand die *Strategie* im Vordergrund, bei den *Stärken anzufangen*. Das heißt, daß mit den ersten Schritten an den Stellen angesetzt wurde, an denen schon agendarelevante Aktionen ausgemacht werden konnten.

Grundsätzlich wurden in Osnabrück *Einzelgespräche* direkt mit den VerwaltungsmitarbeiterInnen für besonders sinnvoll gehalten. Die Einzelgespräche sollten in jedem Fall vor Leitbilddiskussionen oder großen Gesprächsrunden stattfinden. So sollte sich die Wahrscheinlichkeit verringern, daß sich eine »Nein-Sager-Haltung« aufbaut. Auch in allen andern Agenda-Büros wurden vor allem zu Beginn der Tätigkeit hauptsächlich Vier-Augen-Gespräche geführt. Dieses Vorgehen war in allen Fällen erfolgreich.

Der überwiegende Teil der Befragten nahm nach ihrer Auffassung eine *beratende Funktion* für das politisch-administrative System wahr. Allerdings nehmen die PolitikerInnen gegenüber dieser »Beratung« oft eine zweifelnde Haltung ein. Sie erwarten schnell kommunizierbare Projekte, mit denen sie

sich darstellen können. Zudem sind die PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen in der Regel auf einem sehr unterschiedlichen Niveau über Sinn und Zweck der Lokalen Agenda 21 (LA 21) informiert.

Der *Informationsfluß* zwischen Politik und Koordinationsstelle in der Verwaltung fand teilweise formal statt, indem Berichte (monatlich bis jährlich) vorgelegt wurden. Informationen wurden auch immer dann ausgetauscht, wenn man sich in den Arbeitskreisen traf, die für den Konsultationsprozeß der LA 21 eingerichtet wurden. In München konnten sich PolitikerInnen und MitarbeiterInnen der Agenda-Büros während der Einstiegsphase zudem im »Interims-Lenkungskreis« aus »Agenda-Bewegten« austauschen. Durch Agenda-Zeitungen wie in Hannover oder Berlin ergaben sich weitere Möglichkeiten, die MandatsträgerInnen über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Teilweise tritt eine »Blockadehaltung« in den Verwaltungsspitzen auf. Das heißt, daß einzelne AbteilungsleiterInnen dem LA 21-Projekt ablehnend oder skeptisch gegenüber standen. Das erschwerte natürlich die Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Die zurückhaltende Haltung eines Abteilungsleiters muß sich allerdings nicht in der ganzen Abteilung widerspiegeln. Auch mit den MitarbeiterInnen aus den unteren Hierarchieebenen haben die VertreterInnen der Agenda-Büros diskutiert und intensiv Informationen ausgetauscht. Nicht immer gab es dafür einen institutionalisierten Rahmen.

Zukunftswerkstätten sowie Plan- und Rollenspiele sind nicht der Regelfall. Auch fest installierte Projektteams oder Seminarangebote der Koordinationsstellen - wie in der Konzeption vorgeschlagen - sind nicht üblich. Zudem erwies sich die Integration des Themas in die Fortbildungsmaßnahmen teilweise als sehr schwer. Osnabrück zeichnet sich durch eine vielschichtige Herangehensweise aus. Als dort die Einbindung des Themas in die Fortbildungsarbeit (noch) nicht zufriedenstellen umgesetzt wurde, nutzte man die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den Erwachsenenbildungseinrichtungen, um beispielsweise Seminare zum Thema "Lokale Nachhaltigkeit" in der Volkshochschule anzubieten.

*Fazit:* Das beschriebene Phänomen der Verantwortungsabwälzung spricht zwar für die Kompetenzen, die den Agenda-Büros damit indirekt zugesprochen werden, allerdings ist diese Entwicklung nicht im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts. Schließlich sollen insbesondere in der Verwaltung die Aufgaben, die sich aus einer lokalen Nachhaltigkeit ergeben, gemeinsam getragen werden. Demnach darf das Thema wegen der langfristigen Orientierung des Konzepts auch nicht mit der Einrichtung der Stelle erledigt sein, sondern

soll dann erst angemessen Verbreitung finden. Den Angestellten der Verwaltung darf daher nicht das Gefühl gegeben werden, es sei nicht nötig, sich nun weiter einzubringen.

Die beschriebene Einbindungsstrategie durch Einzelgespräche vor größeren Diskussionsrunden ist eine wichtige Ergänzung zu den im Konzept vorgestellten Teamsitzungen für lokale Nachhaltigkeit. Bevor solche Sitzungen organisiert werden, sollte zunächst der direkte Kontakt mit den einzelnen Angestellten gesucht werden. Dadurch verringert sich die Wahrscheinlichkeit, daß sich eine »Blockadehaltung« in der Gruppe aufbaut. Durch die Einzelgespräche läßt sich eine Art »commitment« (Verpflichtung, Versprechen) aufbauen, an das sich die GesprächsteilnehmerInnen auch in der Gruppe erinnern. Wurden zum Beispiel im Zweiergespräch schon Zugeständnisse gemacht, wird es den Betroffenen schwerer fallen, diese wieder zurückzunehmen.

Das Problem des geringen Interesses der Politik an Agenda-Projekten ist sehr ernst zu nehmen. Es erscheint wichtig, daß konkrete Projekte angestoßen werden, die die Politik dazu motivieren, sich des Themas "Lokale Nachhaltigkeit" anzunehmen und sich hinter die Projekte zu stellen. Läßt sich zum Beispiel durch ein Agenda-Vorhaben ein Schlüsselthema der Bürgerschaft aufgreifen, machen sich die PolitikerInnen möglicherweise eher für lokale Nachhaltigkeit stark.

Aus der Befragung geht die große Bedeutung des politischen Mandats hervor. Die Vermittlungsarbeit der Koordinationsstellen fällt anscheinend leichter, wenn die PolitikerInnen eine klare Position für die lokale Nachhaltigkeit beziehen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen der Koordinationsstelle und den politischen MandatsträgerInnen hat eine produktive Auswirkung.

Bei einer Blockadehaltung einzelner Verwaltungsspitzen erscheint es sinnvoll, Kontakte mit dem »Unterbau« zu pflegen. Dieses Vorgehen kostet allerdings wesentlich mehr Aufwand, da sich die Zahl der Gespräche erhöht und die angesprochenen Personen meistens weniger Befugnisse haben. Außerdem kann dies nur übergangsweise wirksam sein und stellt keine langfristige Strategie dar.

Innovative ergebnisorientierte Formen der Zusammenarbeit wie Zukunftswerkstätten, Plan- und Rollenspiele sind offenbar schwer umzusetzen oder bisher unbekannt. Möglicherweise könnte in diesem Bereich durch mehr personelle Kapazitäten oder die Einbindung der Fortbildungseinrichtungen der Verwaltung etwas erreicht werden. Durch neue Arbeitsformen lassen

sich Synergieeffekte nutzen und Visionen entwickeln, mit denen neue Wege begangen werden.

Durch die Befragung wurde deutlich, wie wichtig der gut funktionierende Informationsfluß zwischen Verwaltung und Politik ist. Diese Tatsache kam in der Konzeption nicht zur Sprache.

### **Dialog zwischen Bürgerschaft und Verwaltung**

Die Ausführungen zu diesem Kapitel "Dialog zwischen Bürgerschaft und Verwaltung" werden im Großen und Ganzen durch die Interviews bestätigt. So wurden externe ModeratorInnen bei einem Großteil der Diskussionsrunden für lokale Nachhaltigkeit für notwendig gehalten. Dadurch sollte nach Aussage der Befragten Professionalität und Objektivität gewährleistet werden. In München ging damit letztlich eine Trennung von Sachkoordination und Moderation einher. In Osnabrück und Hannover nahmen die MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen moderierende Tätigkeiten nur bei weniger speziellen Diskussionsrunden - wie etwa Vollversammlungen - wahr. Grundsätzlich hat sich die Moderation durch Externe für die Arbeitskreise und Diskussionsforen ausgezahlt.

Durch den Aufbau einer Kommunikationsstruktur, in die vielfältige Gruppierungen eingebunden werden, nahmen die MitarbeiterInnen der Agenda-Büros eine aktive Rolle bei der Vermittlung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung wahr. In diesem Zusammenhang wurde zudem immer wieder der hohe Stellenwert der Vernetzungsarbeit betont.

*Fazit:* Für die Schaffung von Dialogstrukturen muß „das Rad nicht neu erfunden werden“ (Das wurde auch oft von den GesprächspartnerInnen auf die Frage geantwortet, ob ihre Kommune zur Übernahme von Ideen aus anderen Städten bereit sei). Durch die Anlehnung an bestehende Konzeptionen aus Städten, in denen die Diskussionen schon recht fortgeschritten sind, und die Anpassung dieser Konzeptionen an die jeweilige kommunale Struktur kann dem Stadtrat rasch ein entscheidungsreifes Konzeptpapier vorgelegt werden. Wichtig ist, daß nicht »nur« kommuniziert wird, sondern auch konkrete Schritte eingeleitet werden, also die Fragen »Wer?« macht »Was?« »Wann?« und »Wie?« beantwortet werden. Wichtig ist die Entwicklung eines Planes in mehreren Stufen oder Phasen, der aufzeigt, was in den nächsten Monaten und Jahren geschehen soll.

### Vermittlung zwischen Bürgerschaft und Unternehmen

In allen Städten sind an den Diskussionsforen, in denen über die Agenda 21 beraten wurde, auch VertreterInnen der Unternehmen beteiligt. In einigen Städten fanden zudem teilweise branchenübergreifende Gesprächsrunden nur unter UnternehmerInnen statt. Durch Abfragen wie in Dresden konnten die verschiedenen Prioritäten und Interessen der Unternehmen festgestellt werden. Interessierte Unternehmen wurden dann zu Diskussionsveranstaltungen eingeladen. Einige Unternehmen zeigten sich sehr engagiert.

Eine direkte Vermittlungsfunktion bei Interessenskonflikten zwischen BürgerInnen und Unternehmen nahmen die MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen nicht wahr und sahen dies auch nicht als ihre Aufgabe an. Nach ihrem Verständnis müßten in solchen Situationen externe Moderatoren vermitteln.

*Fazit:* Die Unternehmen können in einer frühen Phase in die Agendaumsetzung einbezogen werden. Konkrete Konfliktsituationen scheinen, entgegen den angestellten Überlegungen im Konzept, nicht dazu geeignet zu sein. Zumindest im Augenblick wären die MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen mit dieser Aufgabe wahrscheinlich auch schlichtweg überfordert (allein zeitlich). Dennoch ist es nicht auszuschließen, daß durch eine Vermittlung in den verschiedenen Konfliktkonstellationen (1. Einhaltung der geltenden Umweltschutzbestimmungen, 2. anstehende Betriebsumstellungen oder -erweiterungen, 3. Ausweisung neuer Standorte) Agenda-Inhalte transportiert werden können. Dafür empfiehlt sich eine gute Zusammenarbeit mit den Moderierenden, die das Nachhaltigkeitskonzept als Rahmensetzung für ihre Vermittlungsarbeit einbringen können. So ließe sich zum Beispiel die Einhaltung von Umweltstandards stimmig mit dem Hinweis auf die "Lokale Nachhaltigkeit" anstreben.

### E 2 Strategische Öffentlichkeitsarbeit

Als die Fragen zu ihrer Aufgabenwahrnehmung gestellt wurden, äußerten sich die Befragten unter anderem auch zum Thema "Öffentlichkeitsarbeit". Obwohl nicht von allen Mitarbeiterinnen eine *strategische* Öffentlichkeitsarbeit als expliziter Aufgabenbereich genannt wurde, ließ man diesen Punkt in der praktischen Arbeit nicht außer acht. Möglicherweise ist das Thema "Öffentlichkeitsarbeit" so selbstverständlich, daß teilweise keine explizite Nennung erfolgte. Bei den Fragen zur Zusammenarbeit mit anderen Akteuren zeigte sich nämlich, daß in jedem Fall ein Austausch mit den lokalen Medien erfolgte. Von allen Befragten wurde in diesem Zusammenhang das

Interesse etwa der lokalen Tageszeitung als eher gering beurteilt. Mehrmals wurde gesagt, daß das Thema möglicherweise zu wenig greifbar - also zu abstrakt - sei.

In Osnabrück wurde mehrmals betont, daß regelmäßige *Projekte* ein guter *Aufhänger* für die lokalen Medien sind. So würden sich neue Zielgruppen erschließen lassen. In Hannover wurde das Agenda-Büro direkt mit der Stelle für Öffentlichkeitsarbeit des Umweltamtes verbunden. Zu den Aufgaben der Koordinationsstelle in Hannover zählt auch (wie in Berlin) die Herausgabe einer »Agenda-Zeitung«.

Weitere Elemente der Öffentlichkeitsarbeit sind die Einrichtung einer »Agenda-Bibliothek«, Fachvorträge, Organisation von Messen und Tagungen sowie die Dokumentation des Agenda-Prozesses. Das »Internet« wurde von den MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen noch nicht als mögliches Verbreitungsmedium genannt.

*Fazit:* Die direkte Anbindung an eine bestehende Pressestelle der Umweltverwaltung ist eine interessante Option. Auf diese Weise läßt sich das bestehende »know-how« nutzen und lassen sich die aufgebauten Kontakte vertiefen. Durch die Öffentlichkeitsarbeit in Form einer Agenda-Zeitung wird Kontinuität sichergestellt und das Thema "Lokale Nachhaltigkeit" bleibt in der Bürgerschaft präsent.

Berichte zum Thema können im ersten Stadium der Verbreitung allgemein sein. Später bietet es sich an, Beispiele herauszugreifen und konkret zu werden. Ein Beispiel dafür ist die in Osnabrück betonte Kopplung der Öffentlichkeitsarbeit mit Projekten. Hilfreich könnte auch das Herausgreifen von brisanten Themen (»Brennpunkte« oder »Hot-Spots«) sein. Wichtig ist neben interessanten Themen und ansprechendem Layout auch ein guter Verteiler. Potentielle Interessierte bzw. Abnehmer aus verschiedenen Gesellschaftsteilen sind in Kneipen, Restaurants, Schulen, Supermärkten, Kinos, der Universität usw. anzutreffen.

Für eine strategische Öffentlichkeitsarbeit sollten grundsätzlich alle Medien genutzt werden. Die schon kaum überschaubare Vielfalt an Blättchen, Magazinen, Zeitungen und Zeitschriften spiegelt die Vielschichtigkeit der Gesellschaft wider. Bei den Printmedien sollten neben den klassischen anzeigen- und werbemarktorientierten Blättern weder die Verbreitungsmedien etablierter Organisationen noch die Medien der alternativen Szene

(»Alternativpresse«<sup>359</sup>) außer acht gelassen werden. Die politisch bewegten Gruppen der letzteren Kategorie stellen ihren Informationsfluß in monatlichen oder wöchentlichen Zeitungen und Zeitschriften sicher und verfügen meist über eine feste und interessierte Leserschaft. Das gleiche gilt auch für die Mitteilungsblätter und Magazine der Kirchengemeinden, lokalen Parteiorganisationen, Vereine und Verbände. Besonders wenn diese Organisationen in Projekte zur lokalen Nachhaltigkeit eingebunden werden, sind sie möglicherweise bereit, das Thema "Nachhaltigkeit" aufzugreifen (zum Beispiel in Pfarr- und Gemeindebriefen, lokalen Parteizeitungen, Vereinszeitungen). Schließlich gibt es für fast alle gesellschaftlich engagierten Gruppen interessante Aspekte am Nachhaltigkeitskonzept.

Nur die Printmedien als Verbreitungsinstrument entsprechen nicht der heutigen Medienlandschaft. Über das Internet etwa können gerade junge Menschen erreicht werden. Zudem wäre es sehr gut zum Austausch zwischen den Koordinationsstellen geeignet. Wie schon im Konzept erläutert, steckt in diesen neuen Kommunikationsformen sehr viel Potential.

### **E 3 Organisation, Koordination und Kooperation**

Die im Konzept angesprochene regionale Kooperation spielt in der Aufgabenwahrnehmung der Agenda-Büros derzeit noch keine Rolle. Koordinationsaufgaben werden vornehmlich im Hinblick auf die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen kommunalen Akteuren gesehen. Dieses Handlungsfeld wird in der Regel als *Vernetzungsarbeit* bezeichnet. Vernetzungsarbeit kann als das *originäre Tätigkeitsfeld* der befragten Koordinationsstellen verstanden werden.

In diesem Kontext kommen besonders die in der Analyse des kommunalen Handlungsrahmens beschriebenen Nicht-Regierungs-Organisationen in den Blickwinkel der Betrachtung. Die Erfahrungen zeigen, daß nicht nur die Vereine und Verbände, sondern auch zahlreiche Bürgerinitiativen produktiv in fachspezifische Arbeitsforen eingebunden werden können.

Wie schon in der Analyse dargestellt, zeigte auch die Praxis, daß die hauptsächlich *überörtlich organisierten Verbände* in der Kommunalpolitik eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen. *Verbände mit starker örtlicher*

---

359 Jarren, Otfried: Lokale Medien und lokale Politik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, S. 296, 302f.

*Vertretung* zeigen eine hohe Bereitschaft zur Kooperation. Das gilt besonders für entwicklungspolitische und umweltpolitische Verbände. Dadurch wird die Vernetzungsarbeit natürlich erleichtert. Insgesamt lassen sich zunehmend mehr politische Gruppen in den Agenda-Prozeß einbinden.

Die Organisation erster Dialoge wurde in allen Fällen durch »Abfragen« erreicht. Das heißt, daß die verschiedenen Akteure direkt angeschrieben und bei Rückmeldung zu Gesprächen eingeladen wurden. Wenn eine Kommunikationsstruktur geschaffen worden ist, gewährleisten die Koordinationsstellen als zentrale Anlaufstelle weiterhin den Informationsfluß zwischen den kommunalen Akteuren - neben den institutionalisierten Diskussions- und Arbeitsforen.

Der im Konzept angesprochene Wissenstransfer zwischen Universität und kommunalen Akteuren ist allerdings noch kein Standard. In Osnabrück wurde im Zuge dieser Vernetzungsarbeit ein Austausch zwischen Universität, Fachhochschule und Verwaltung organisiert. Man nimmt an, daß der Erfahrungsaustausch für alle Beteiligten inspirierend wirkt.

Auch die Organisation einer Zusammenarbeit zwischen Teilen einer Produktionskette (etwa zwischen Forstwirtschaft, Holzverarbeitung und Verkauf) findet noch nicht konkret statt. Genannt wurden lediglich Gesprächsrunden, in denen ähnliches organisiert werden soll.

*Fazit:* Die regionale Kooperation wird offenbar nicht besonders wichtig genommen. Wenn sich aber MitarbeiterInnen aus der Verwaltung oder PolitikerInnen in diesem Bereich engagieren, sollte zumindest eine inhaltliche Zusammenarbeit mit den Koordinationsstellen stattfinden. In diesem Sinn sind die MitarbeiterInnen der Agenda-Büros gefordert. Sie sollten versuchen, den Agenda-Gedanken in solche Planungsgemeinschaften zu tragen, wie sie im Konzept beschrieben wurden.

Der Wissenstransfer scheint in den untersuchten Kommunen ein vernachlässigter Bereich zu sein, obwohl sich in jeder Kommune mindestens eine Hochschule befindet. Darin liegt ein Defizit. Nur in Osnabrück wurde eine Kommunikationsstruktur für den Informationsfluß zwischen Hochschulen und kommunalen Akteuren geschaffen.

Darüber hinaus konnten die Koordinationsstellen keine direkten Kooperationsbeziehungen zwischen solchen Unternehmen aufbauen, die in verschiedenen Phasen der Entstehung eines Produktes involviert sind. Praktische Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen hier Handlungspotentiale auf

(wie auch im Konzept erläutert wurde). Grundsätzlich wurde im Aufbau solcher Kooperationsbeziehungen ein wichtiges Handlungsfeld gesehen.

Die Vernetzungsarbeit klappt insgesamt gut. Alle Agenda-Büros wurden nach Angaben der Befragten durchweg als »zentrale Anlaufstelle« anerkannt.

Bei den *Abfragen* gilt es zu beachten, daß Schlüsselwörter aufgegriffen werden, die sich nach Möglichkeit spezifisch an die verschiedenen Verbandsbereiche richten. Dieser erste Schritt, in dem Interessen geweckt werden sollen, ist sehr bedeutsam. Schließlich ist die erste Abfrage um so wirkungsvoller, je intensiver und direkter die Einzelnen angesprochen werden. Neben dem Herausfinden der richtigen AnsprechpartnerInnen ist insbesondere darauf zu achten, welche Verbände schon von sich aus das Thema aufgegriffen haben. Gute Vernetzungsarbeit zeichnet sich demnach dadurch aus, daß Mißverständnisse vermieden werden, die vor allem durch Schwierigkeiten in der Kommunikation entstehen. Das ist besonders wichtig, da sich viele Mißverständnisse erst nach zahlreichen Gesprächen ausräumen lassen, nachdem das *Vertrauen* wieder aufgebaut wurde. Das gegenseitige Vertrauen zwischen den kommunalen Akteuren und der Koordinationsstelle ist wohl der wichtigste Faktor für eine erfolgreiche Kooperation. Vor allem durch Kontinuität kann sich ein vertrauensvolles Verhältnis entwickeln.

#### **E 4 Mobilisierung des kreativen Potentials**

Als identifikationsstiftende Maßnahmen, wie sie im Konzept vorgestellt werden, lassen sich ähnlich ausgerichtete Initiativen der Koordinationsstellen festhalten. In Osnabrück etwa sollte den BürgerInnen für die LA 21 eine globale Kompetenz vermittelt werden. Durch konkrete Aktionen wird dort das Thema »Lokale Nachhaltigkeit« transparent gemacht. Ferner schaffen Bildungsmaßnahmen im Agenda-Kontext eine wichtige Grundlage für weitere Entwicklungen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß die Volkshochschule in Osnabrück den BürgerInnen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Moderator angeboten werden. Damit wird die Hoffnung verbunden, die BürgerInnen würden sich in bestimmten Konfliktsituationen selber moderieren. In diesem Fall hat das gute Verhältnis zwischen Koordinationsstelle und Volkshochschule zum Resultat geführt.

In Hannover fand Ende Mai eine Agenda-Aktions-Woche statt. Grundsätzlich können solche Projekte die größere Nähe untereinander, das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identifizierung mit dem lokalen Umfeld fördern. In

München sollen Projekte, mit denen die programmatische Ebene verlassen wird, von den Fachforen entwickelt werden.

*Fazit:* Insgesamt ergaben sich zu diesem Abschnitt wenig Anregungen aus den Erfahrungen der Befragten. Im Konzept wurden zahlreiche Anregungen für ein mögliches Tätigkeitsfeld gesammelt, welches die MitarbeiterInnen bearbeiten können. Die Liste dieser Anregungen ließe sich gewiß verlängern, einige werden auch schon in der Praxis erprobt. Es scheint, daß solche Projekte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht als vordringlich angesehen werden.

Die Bildungsmaßnahmen in Osnabrück sind ein gutes Beispiel für die Überlegungen im Kapitel "Local Sustainable Education" und können als Teil eines solchen Bildungsprogramms gesehen werden.

## **E 5    Beteiligungsbarrieren überwinden**

Die verschiedenen organisierten Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß haben offenbar keine Schwierigkeiten, an die Koordinationsstelle heranzutreten. Sie nutzen die Agenda-Büros als Knotenpunkt. Inwiefern das auch für die nicht organisierten BürgerInnen zutrifft, kann dem vorliegenden Material nicht entnommen werden. Die Überwindung von Beteiligungsbarrieren wurde nicht als konkrete Aufgabe genannt. Gleichwohl impliziert der Aufbau einer Kommunikationsstruktur das Bemühen um die Reduktion solcher Barrieren.

Das Kriterium der räumlichen Nähe oder die Bedeutung einer kommunikationsstiftenden Atmosphäre im Agenda-Büro (wie im Konzept dargestellt) ist von den Interviewten bei den Fragen zur Entstehung ihres Agenda-Büros nicht erwähnt worden.

*Fazit:* Grundsätzlich müssen sich alle Koordinationsstellen mit dem Problem geringer Beteiligung auseinandersetzen. Gerade gesellschaftlich benachteiligte Gruppen können nur schwer in den Konsultationsprozeß einbezogen werden. Insgesamt ist aber mit der Einrichtung einer Kommunikationsstruktur viel erreicht worden. Damit ist eine Grundlage geschaffen, von der aus stetig versucht werden kann, weitere Gruppen in den Prozeß einzubeziehen. In den Fachforen oder Arbeitskreisen findet sich eine Vielfalt politischer Gruppen ein. Hier finden sich oft auch die »Politikverdrossenen« wieder; Menschen, die sich nicht in einer Partei, wohl aber in einer politischen Gruppe mit klarem Thema engagieren wollen. In diesen Diskussionsforen besteht die Möglichkeit, den Teilnehmenden das Gefühl zu geben, daß ihr Wirken

auch Einfluß hat. Das funktioniert natürlich nur, wenn die produzierten Ergebnisse von den PolitikerInnen und der Verwaltung auch anerkannt werden. Dazu können sie nicht verpflichtet werden, aber wenn die Ergebnisse der Diskussionsforen wenigstens teilweise berücksichtigt werden, erhöht das sicherlich die Chancen, den Kreis der Beteiligten zu erweitern. Enttäuschungen in diesem Bereich werden den Aufbau eines vertrauensvollen Verhältnisses verhindern und die Beteiligungsmotivation vermindern. Und gerade Vertrauen ist das Fundament für die weitergehende Arbeit.

Es ist wichtig, die Überwindung der Beteiligungsbarrieren als Aufgabe wahrzunehmen. Allerdings müssen noch konkrete Strategien entwickelt werden. Durch persönlichen Kontakt und eine kommunikationsstiftende Atmosphäre *allein* werden sich die BürgerInnen kaum zur verstärkten Beteiligung am kommunalen Geschehen motivieren lassen. Festzuhalten bleibt hier nur, daß die verschiedenen Beteiligungsbarrieren als erster Schritt zur weiteren Planung auch als solche *wahrgenommen* werden müssen.

## **E 6 Wahrnehmung sozialer Härten**

Zu diesem konkreten Punkt wurde in den Interviews kaum etwas gesagt. Die Wahrnehmung sozialer Härten wurde nicht ausdrücklich als Aufgabe benannt. Ein Blick in die Unterlagen der untersuchten Kommunen zeigt aber, daß Probleme der Verteilungsgerechtigkeit in den Diskussionsforen, welche die Agenda-Büros organisiert haben, behandelt werden. Schließlich beinhaltet das Leitbild nachhaltiger Entwicklung auch die soziale Dimension. Dem Material läßt sich zwar nicht entnehmen, daß besonders das Interesse sozial schwacher Gruppen geweckt wurde, aber die Problematik wird grundsätzlich von den MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen beachtet. Durch die langfristige Orientierung der Agenda-Büros vermehren sich zudem die Möglichkeiten zur Integration wenigstens der VertreterInnen sozial schwacher Gruppen. Das kann vor allem mit Arbeitsgruppen gelingen, die sich mit Themen wie Wohnen, Pflege im Altenheim, Betreuung von Kindern und Jugendlichen, Obdachlosigkeit und Arbeitslosigkeit auseinandersetzen.

*Fazit:* Im Nachhinein betrachtet ist die "Wahrnehmung sozialer Härten" keine originäre Aufgabe für das »Zentrum«. Das zeigten auch die Erfahrungen und Einschätzungen der Interviewten. Fragen der Verteilungsgerechtigkeit werden ohnehin im Konsultationsprozeß - und während des gesamten Nachhaltigkeitsprozesses - erörtert. Allerdings ist es durchaus vorstellbar, daß ein Netzwerk „Koordinationsstellen für Lokale Agenda 21“ (oder ähnlicher Titel)

bei den politischen Akteuren höherer Ebenen Gehör findet, wenn über Verteilungsprobleme und soziale Härten im Nachhaltigkeitsprozeß berichtet wird. Schon jetzt stehen die untersuchten Koordinationsstellen im Zuge des Erfahrungsaustausches in Kontakt zueinander. Der nächste Schritt einer gemeinsamen Interessenvertretung liegt da nicht fern.

## **E 7 Einordnung des Zentrums in die kommunale Struktur**

Die Frage, welchen Status das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit haben sollte, bekam im Verlauf zahlreicher Gespräche mit Menschen aus Praxis und Forschung einen immer höheren Stellenwert. Die Gespräche im Rahmen dieser Erkundungsstudie waren besonders dazu geeignet, dieses Problem zu erörtern.

Grundsätzlich hat sich die Überlegung im Konzept, daß bei der Einrichtung des Zentrums die bestehenden Strukturen berücksichtigt werden sollten, vollkommen bestätigt. In jeder Kommune stellte sich die Situation zunächst anders dar und ging die Initiative von einem anderen Akteur aus:

- In München war die Volkshochschule Initiator des Nachhaltigkeits-Prozesses
- In Osnabrück kam die Initiative aus dem Kulturdezernat, im Rahmen der Nord-Süd-Städtepartnerschaft
- In Dresden setzte eine Einzelperson (mit Unterstützung des Umweltzentrums Dresden e.V.) erste Agenda-Aktivitäten in Gang, infolge derer ein Agenda-Büro mit vier ABM-Stellen eingerichtet wurde.
- In Hannover ging die Initiative vom Stadtrat aus
- In Berlin kam die Initiative aus dem kirchlichen Bereich. Die "Ökumenische Versammlung" Köpenicker Kirchen bildete die "Köpenicker Initiativ-Gruppe Eine Welt". Aus ihr ging der wesentliche Impuls für die LA 21 hervor.

Außer in Dresden war zum Zeitpunkt der Untersuchung in allen Kommunen das Büro für lokale Nachhaltigkeit in die Verwaltung eingegliedert. Das galt auch, wenn die Initiative von außen kam. Allerdings werden - wie in Berlin - zahlreiche Aufgaben von unterschiedlichen Trägern der Lokalen Nachhaltig-

keit übernommen.<sup>360</sup> Einige haben die Auffassung vertreten, daß es sogar besser für den Konsultationsprozeß ist, wenn die Initiative von außen kommt und nicht von der Verwaltung. So würde die LA 21 von den NGO's und der Bürgerschaft wahrscheinlich eher akzeptiert. Alle Befragten sind sich darüber einig, daß die LA 21 nicht nur von der Verwaltung getragen werden kann. Dafür sei das Thema Nachhaltigkeit zu umfassend.

Die im Konzept vorgeschlagene »Mischkonstellation« (Besetzung des Zentrums mit Angestellten der Verwaltung und Vertretern politischer Gruppen mit Initiativfunktion) findet sich auch in der Praxis wieder. In Osnabrück wurde nach Ratsbeschuß ein volle Stelle für den Nachhaltigkeitsprozeß zur Verfügung gestellt. Eine halbe Stelle wird nun von einer VerwaltungsmitarbeiterIn übernommen und die andere halbe Stelle von einer Vertreterin des "Aktionszentrums Dritte Welt".

Bei der Ausgangsüberlegung dieser Arbeit für das Konzept "Einrichtung eines Zentrums für lokale Nachhaltigkeit" stand eine externe Ansiedlung im Vordergrund. Zur besseren Bewertung wurden *Vor- und Nachteile einer externen Aufgabenwahrnehmung* gesammelt und abgewogen. Die einzelnen Argumente sollen nun anhand der vorliegenden Materialien hinterfragt werden. Dabei werden sogleich erste Schlußfolgerungen gezogen. Bei den Vorteilen einer externen Aufgabenwahrnehmung wurde im Konzept zuerst genannt, daß

⇒ abteilungsspezifisch bedingte persönliche Prioritäten ausgeschlossen werden (möglicherweise hält die Leiterin des Umweltamtes das Thema für praxisfern und nicht relevant)

Mit dem Argument wurde die Vermutung aufgestellt, ein Angestellter für Stadtplanung würde in der lokalen Nachhaltigkeit möglicherweise überwiegend stadtplanerische Aspekte sehen und andere vernachlässigen (Genauso könnte ein Agenda-Büro in der Wirtschaftsabteilung dazu führen, daß einseitig die ökonomischen Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden). Aber Prioritätensetzungen sind auch bei einer zusätzlich eingestellten Kraft - inner- oder außerhalb der Verwaltung - möglich. Abteilungsspezifisch bedingte persönliche Prioritäten scheinen daher weniger problematisch zu sein

---

<sup>360</sup> In Berlin befand sich das Lokalbüro Agenda 21 zunächst unter externer Trägerschaft. Aufgrund von Differenzen über die politische Ausrichtung und die Arbeit des Lokalbüros scheiterte dieser Versuch jedoch. Vgl. Hoffmann, Albrecht: Lokale Agenda 21 - Initiativen und Beispiel zukunftsfähiger Stadtentwicklung, Bonn August 1996.

als angenommen. Meistens herrscht in den Fallbeispielen eine gute Übereinstimmung zwischen Agenda-Büro und Abteilungsleitung (Dezernats-, Referatsleitung).

*Zweitens* wurde gesagt,

⇒ daß persönliche Abneigungen und Vorurteile erst an zweiter Stelle ein Problem sind (VerwaltungsmitarbeiterInnen können während ihrer bisherigen Arbeit persönliche Ab- bzw. Zuneigungen und Werteprioritäten gewonnen haben; ein externer Auftragnehmer trifft erst bei der Vermittlung zwischen den Fachaufgaben auf diese Schwierigkeiten),

Zwar kann davon ausgegangen werden, daß ein externer Auftragnehmer unvoreingenommener an die einzelnen Fachabteilungen herantritt als langjährig Angestellte der Verwaltung, die möglicherweise auch schon persönliche Querlagen mit einigen AbteilungsleiterInnen haben. Letztlich ist es aber unerheblich, ob diese Querlagen an erster oder zweiter Stelle eine Rolle spielen. Es läßt sich nicht vermeiden, daß die verschiedenen Spitzen der Verwaltung unterschiedliche Interessen an der Agenda-Thematik haben. Daran kann auch die externe Aufgabenwahrnehmung (zum Beispiel in Dresden) nichts ändern. Hier betonte die Interviewte, wie hinderlich eine Blockadehaltung in einzelnen Verwaltungsabteilungen sein kann.

Nach dem vorliegenden Material versuchten die Agenda-Beauftragten hauptsächlich, das Thema Nachhaltigkeit in die Verwaltung zu *tragen*. Konkrete Vermittlungsarbeit in Konfliktsituationen wurde nicht geleistet. Daher kann hier auch nicht genau untersucht werden, ob die externe oder interne Aufgabenwahrnehmung einem vermittelnden Eingreifen dienlich oder hinderlich ist. Vermutlich können sich die MitarbeiterInnen unabhängig vom Status des Agenda-Büros für einen besseren Informationsfluß zwischen den Fachabteilungen einsetzen. Gute Kenntnisse des Verwaltungsgeschehens sind dabei hilfreich. Wichtig ist letztlich, daß in Konfliktsituationen, die durch Probleme im Informationsfluß entstehen und die den Nachhaltigkeitsprozeß behindern, die Beauftragten für lokale Nachhaltigkeit vermitteln.

*Drittens* wurde gesagt,

⇒ daß das Zentrum nicht in Konkurrenzen um Ressortzuweisungen verwickelt wird.

Zu diesem Argument kann dem gewonnenen Material nichts Konkretes entnommen werden. Allgemein ist zu schließen: Grundsätzlich sind die MitarbeiterInnen in Dresden natürlich nicht in Ressortkonkurrenzen innerhalb

der Verwaltung verwickelt. Ob ihnen das die Zusammenarbeit mit der Verwaltung erleichtert und somit ein Vorteil für die externe Aufgabenwahrnehmung besteht, darf in Frage gestellt werden. Schließlich werden einem externen Büro Stellen zugewiesen, die sonst möglicherweise der Verwaltung zugute gekommen wären. Eine Art Konkurrenzdenken kann so also nicht ausgeschlossen werden. Außerdem kann das Budget eines externen Büros grundsätzlich genauso zur Disposition stehen wie das einer Verwaltungsabteilung.

*Viertens* wurde gesagt, daß

⇒ im Falle einer moderierenden Tätigkeit, etwa bei Konflikten zwischen Verwaltung und Teilen der Öffentlichkeit, die MitarbeiterInnen des Zentrums eher akzeptiert werden als Verwaltungsangestellte. Insbesondere bei Umweltkonflikten würde ihnen sonst oft Einseitigkeit und mangelnde Objektivität vorgeworfen.

Die einheitliche Aussage lautete, daß die Moderation der Fachforen und ähnliche Aufgaben durch externe Beauftragte geschehen soll. Nur so könne die erwartete Neutralität und Qualifikation gewährleistet werden. Von einer moderierenden Tätigkeit - etwa bei Konflikten zwischen Verwaltung und Teilen der Öffentlichkeit - war in den Interviews keine Rede (ebensowenig konnte dazu dem restlichen Material etwas entnommen werden).

Allerdings gibt es im Hinblick auf den Konsultationsprozeß der LA 21 auch kleine Ausnahmen. So werden in Hannover die Vollversammlungen zur LA 21 von einer Mitarbeiterin des Agenda-Büros geleitet - die Arbeitsgruppen aber von externen Moderatoren. In Osnabrück werden teilweise Diskussionsforen durch die Verwaltung geleitet. In diesem Fall wurden einige VerwaltungsmitarbeiterInnen auch zu ModeratorInnen ausgebildet.

Insgesamt ist es durchaus vorstellbar, daß das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit moderierende Tätigkeiten (bei ausreichenden Kapazitäten und Qualifikationen) wahrnimmt.

*Fünftens* wurde gesagt,

⇒ ..., daß »Beteiligungsbarrieren« überwunden werden können. Durch die räumliche Ausgliederung aus dem bestehenden Verwaltungsapparat mit seinen häufig schwer überschaubaren Kompetenzzuteilungen ist eine größere *Nähe* zu den BürgerInnen möglich.

Eine räumliche Ausgliederung ist natürlich auch für ein Agenda-Büro der Verwaltung möglich. Das ist in der Untersuchung zwar nicht der Fall gewesen, dennoch sollte dies Argument bedacht werden.

*Sechstens* wurde gesagt,

⇒ daß der administrative Apparat nicht ausgeweitet wird. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß eine schnelle Expansion von Büros - bzw. die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten innerhalb eines komplexen Instanzensystems - zu einer abnehmenden Leistung führt

Zu diesem Argument kann den Materialien kein Hinweis entnommen werden. Allgemein kann festgestellt werden, daß die Beauftragung eines externen Auftragnehmers gut in die »Out-Sourcing« Tendenz der Verwaltung paßt. Ein Beispiel dafür ist der planerische Bereich. Hier werden zunehmend mehr Aufträge *vergeben*. Zurück bleibt hauptsächlich eine Koordinationsaufgabe. So gesehen »sourcen« die Angestellten der Agenda-Büros ebenfalls bestimmte Tätigkeiten »out«, indem zum Beispiel bei Projekten oder Moderationen Aufträge vergeben oder Werkverträge abgeschlossen werden. Tatsächlich gibt es auch schon Firmen, die LA 21 als Dienstleistung anbieten.<sup>361</sup> Im Angebotspaket enthalten sind Vorträge zu verschiedenen Themen lokaler Nachhaltigkeit, Beratungs- und Initiierungstätigkeit, Durchführung, Begleitung und Prozeßmanagement.

*Siebtens* wurde gesagt,

⇒ daß in der Regel systemexterne Akteure eher die Übersicht behalten und besser Alternativen zu tradierten Verwaltungsabläufen entwickeln können, als stark involvierte MitarbeiterInnen. Zudem ist anzunehmen, daß Innovationen von MitarbeiterInnen des Zentrums - ähnlich den Unternehmensberatungen - leichter akzeptiert werden als die von langjährig bekannten KollegInnen. Die BeraterInnen sehen sich nicht mit dem Vorwurf konfrontiert, lediglich ihre (Macht-) Position stärken zu wollen.

Dieses Argument knüpft direkt an die vorausgegangenen Ausführungen an. Schließlich wird nicht zuletzt die bessere Übersicht durch eine Ausgliederung von Verwaltungsvorgängen als Argument für »Out-Sourcing« genannt.

Die Erfahrungen in Dresden bestätigen bisher nicht, daß Innovationen von MitarbeiterInnen des Zentrums leichter akzeptiert werden als die von langjährig bekannten KollegInnen. Der Einfluß auf die Verwaltung wurde als eher

---

361 zum Beispiel die Firma MENSCH & REGION in Hannover

gering eingeschätzt, obwohl sich auch Engagierte aus der Verwaltung in ihrer Freizeit an den Diskussionsrunden zur LA 21 beteiligten. Aus der Erfahrung des geringen Einflusses des Agenda-Büros in Dresden kann geschlossen werden, daß einige VerwaltungsmitarbeiterInnen auch im Falle einer externen Aufgabenwahrnehmung mit der LA 21 beauftragt werden sollten oder wenigsten teilweise dafür freigestellt werden.

Insgesamt ergab die Auswertung der Interviews durchgängig, daß die Akzeptanz für eine VerwaltungsmitarbeiterIn bei ihren KollegInnen höher ist als etwa für die VertreterInnen einer Initiativ-Gruppe. Angestellte der Verwaltung strahlen zunächst mehr Kompetenz aus.

*Achtens* wurde gesagt,

⇒ daß das Zentrum sich für, aber auch gegen die Interessen von Politik und Verwaltung einsetzen kann. Auch wenn es finanziell von der Kommune unterstützt wird, können Entscheidungen des politisch-administrativen Systems öffentlich kritisiert und Gruppeninteressen gebündelt werden, sofern sie für den Nachhaltigkeitsprozeß relevant sind

Von den Befragten wurde im Hinblick auf ihre Rolle zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit nicht explizit gesagt, daß keine kritischen Bemerkungen fallen dürfen. Die Einbindung in die Verwaltungslinie wurde aber als Hinderungsgrund für öffentliche Kritik genannt.

Hier soll an den Überlegungen in der Konzeption festgehalten werden, wenn gesagt wird, daß in einigen Situationen auch öffentliche Kritik angebracht werden muß. Zum Beispiel wenn Entscheidungen des Stadtparlaments absolut gegen die Kriterien lokaler Nachhaltigkeit (die möglicherweise im Laufe eines Konsultationsprozesses entwickelt wurden) verstoßen. Es bietet sich also an, einige MitarbeiterInnen in der Koordinationsstelle zu haben, die nicht in die Verwaltungslinie eingebunden sind (wie es in Osnabrück der Fall ist).

*Neuntens* wurde gesagt,

⇒ daß Projektmittel von anderen Einrichtungen akquiriert werden können.

In München wurde unter Bedauern ganz klar gesagt, daß es durch die Einbindung in die Verwaltung keine Möglichkeiten zu eigenständigen Einnahmen gibt, da eine enge Anbindung an den Abrechnungsmodus der Verwaltung besteht. Dieser Punkt bleibt so ein deutlicher Vorteil der Auslagerung.

Ebenso wie die Vorteile sollen nun auch die aufgeführten *Nachteile* einer externen Aufgabenwahrnehmung erörtert werden. Das *erste* Argument lautet:

⇒ Die Beratungstätigkeit des Zentrums kann als überflüssig, einmischend oder gar hinderlich empfunden werden. Dann sind die Einflußmöglichkeiten der Zentrum-MitarbeiterInnen gering.

Tendenziell wird die Arbeit eines externen Büros wie in Dresden eher als Einmischung empfunden als diejenige eines verwaltungsinternen Büros. Allerdings können mit diesem Problem auch die MitarbeiterInnen eines verwaltungsinternen Agenda-Büros konfrontiert werden. Skepsis und Vorurteile prägten in den meisten Fällen die Reaktionen der Verwaltungsangestellten. Alle Interviewten konnten über zahlreiche Vorurteile berichten, genauso sagten die Interviewten aber auch, daß sich diese ersten bzw. spontanen Auffassungen im Laufe ihrer Tätigkeit verändert haben. Das heißt, daß durch eine kontinuierliche Arbeit Vorurteile und anfängliche Skepsis abgebaut werden konnten - das zeigen vor allem die Erfahrungen der Agenda-Büros, die sich schon seit mehreren Jahren im Nachhaltigkeitsprozeß befinden.

*Zweitens* hieß es:

⇒ Es besteht die Gefahr, daß die Arbeit des Zentrums nur ernst genommen wird, wenn es in die bestehende Hierarchie eingeordnet wird.

Das ist auch nach der Befragung noch denkbar, konnte aber nicht belegt werden. Auf die Frage, ob nach ihrer Meinung eine von Politik und Verwaltung geschaffene Institution (etwa zur Koordination der LA 21) mehr Gehör (bei Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit) als etwa ein Umweltverband findet, reagierten die Befragten der Koordinationsstellen in der Verwaltung zunächst sehr zurückhaltend. Offenbar wollte keine den NGO's Einfluß absprechen. Letztlich ist aber nach ihren Aussagen zumindest die Akzeptanz in der Verwaltung für eine solche Institution leichter als für externe Akteure.

Da die Verwaltung meist noch durch hierarchische Strukturen geprägt ist, ist ein Status etwa als Stabsstelle (wie in Hannover) für das Agenda-Büro von Vorteil.

*Drittens* hieß es:

⇒ Es kann nicht auf eine bestehende Vernetzung zurückgegriffen werden. Die Umweltverwaltung etwa verfügt über feste Kommunikationsstrukturen mit anderen Verwaltungseinheiten und zahlreichen externen Akteuren wie

Vereinen, Verbänden und Unternehmen. Für das Zentrum müßte diese Kommunikationsstruktur erst neu geschaffen werden.

Dieser Punkt stellte sich weder in Dresden noch in den verwaltungsintegrierten Agenda-Büros als problematisch heraus. In allen Fällen ist es so, daß im Laufe der Agenda-Arbeit viele Kontakte erst entstehen müssen. Eine Mischkonstellation wie in Osnabrück ist von Vorteil. Wenn Agenda-Bewegte aus Initiativgruppen integriert werden, lassen sich deren Kontakte *und* die der Verwaltung nutzen. Dann bauen auch andere politische Gruppen oder Initiativen eventuelle Vorurteile gegenüber der Verwaltung ab.

*Viertens* hieß es:

⇒ Denkbar ist eine geringe Akzeptanz im politischen System; dies ist trotz einer vorausgegangen Entscheidung für die Einrichtung des Zentrums möglich. Die MandatsträgerInnen hatten vielleicht schlichtweg andere Vorstellungen von dessen Arbeit (oder nur Symbolpolitik im Sinn).

Im Beispiel Dresden konnte eine geringe Akzeptanz im politischen System nicht konkret festgestellt werden. In der Regel funktionierte in allen Fallbeispielen die Zusammenarbeit mit den PolitikerInnen und Akteuren der Kommune gut. Es kann nicht festgestellt werden, daß die Akzeptanz für ein verwaltungsinternes Agenda-Büro größer ist als für ein externes.

Folgendes sollte aber beachtet werden: Insbesondere wenn die Koordinationsstelle einem bestimmten Ressort (in den Fallbeispielen meistens den Umweltabteilungen) zugeordnet werden, können Akzeptanzprobleme bei Akteuren der Wirtschaft und MitarbeiterInnen aus den anderen Fachressorts auftreten. So gesehen ist es sinnvoll das Agenda-Büro - wenn die Aufgabenwahrnehmung extern erfolgt - einer übergeordneten Verwaltungseinheit anzugliedern.

#### **Fazit - Einordnung des Zentrums in die kommunale Struktur**

Insgesamt erweist sich eine »Mischkonstellation« in der Koordinationsstelle als idealtypisch. Insbesondere die erneute Abwägung der Vor- und Nachteile einer externen Aufgabenwahrnehmung legt nahe, daß in der Koordinationsstelle Verwaltungsangestellte und VertreterInnen externer Initiativen zusammenarbeiten. So lassen sich die Vorteile aus beiden Alternativen vereinigen. Bei einer Eingliederung des Zentrums in die kommunale Struktur sollte deshalb zunächst jene »Mischkonstellation« angestrebt werden. Dadurch kann berücksichtigt werden, daß sowohl die Verwaltung als auch die verschiede-

nen anderen kommunalen Akteure (die zahlreichen Initiativgruppen für die LA 21) für den Nachhaltigkeitsprozeß bedeutsam sind.

Zudem entspricht eine teilweise Ausgliederung der Agenda-Tätigkeit aus der Verwaltung, wie oben schon angedeutet, der aktuellen Tendenz zum »Out-Sourcing« - Aufgaben werden partiell an externe Auftragnehmer vergeben, zurück bleibt nur die Koordinationsaufgabe. Dadurch verbessert sich der Überblick aus Sicht der Verwaltung. Besonders sinnvoll erscheint die Vergabe von Aufträgen an einzelne Träger des Agenda-Prozesses. Diese lassen sich zudem in einigen Fällen auch mit geringer finanzieller Unterstützung einbinden.

#### **E 8    Finanzieller Aufwand; Personalausstattung und Qualifizierung**

Im Konzept wurde gesagt, daß die Einstellung wenigstens einer neuen Kraft mit entsprechender Qualifikation in der Regel ebenso unabdinglich ist wie die Bereitstellung von Bürofläche und Arbeitsmaterialien. Das unterstreicht die Auswertung. In jeder untersuchten Kommune wurde mindestens eine volle Stelle für Agenda 21 bereitgestellt. Die Stelle wurde meist innerhalb der Verwaltung vergeben. Die Qualifikation ergab sich also aus Erfahrungen in der Verwaltung. In Dresden setzte sich das Agenda-Team interdisziplinär zusammen.

Der Umfang der Koordinationsstellen bestimmt sich tendenziell durch die Gemeindegröße. Zur Verdeutlichung wird hier noch einmal ein Teil der Abbildung 12 aufgegriffen:

**Abbildung 12 - Größe der Agenda-Büros in Relation zur Gemeindegröße**

	EinwohnerInnen <sup>362</sup>	Zahl der MitarbeiterInnen
München	1 256 000	4* **
Hannover	525 000	3*
Dresden	480 000	4
Osnabrück	160 000	2 x ½*
Berlin-Köpenick	108 000	2

\* Hinzu kommen noch zeitlich begrenzte Stellen über Werkverträge

\*\* Hinzu kommen noch ehrenamtlich Tätige und zeitweise Angestellte aus anderen Abteilungen.

Die Zahl „eine Stelle pro hunderttausend Einwohner“ findet sich auch in der Praxis annähernd wieder. Mit zunehmender Größe der Stadt fällt es offenbar schwerer, dieses Kriterium zu erfüllen.

Der erste finanzielle Aufwand bei der Einrichtung einer Koordinationsstelle ist die Einstellung einer neuen Kraft. Die Beispiele haben aber gezeigt, daß durch die Freistellung einer Verwaltungsangestellten (bei gegebener Qualifikation) für diese Aufgabe der finanzielle Aufwand begrenzt werden kann. Darüber hinaus sind zahlreiche Strategien der Mitarbeiterinnen aus den Fallbeispielen unabhängig von finanziellen Mitteln. So erfordert die Motivation und Einbindung der VerwaltungsmitarbeiterInnen hauptsächlich Vermittlungs- und Diplomatiekünste.

In allen Stellen wurde mehr Geld für mehr Personal als dringend notwendig angesehen. Viele Aufgaben können, das zeigen auch die vorausgegangenen Ausführungen, ohne größere personelle Kapazitäten nicht wahrgenommen werden.<sup>363</sup> Schließlich geht es nicht nur um die Einbindung des Akteurs Verwaltung, sondern auch um die Einbeziehung vieler weiterer Akteure.

362 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1994, S. 25; Hoffmann, Albrecht: Agenda 21 und Nachhaltigkeit. Neue Perspektiven für die Nord-Süd-Arbeit, in: Thesenpapier der Agenda-Transfer Stelle für städtische und regionale Nachhaltigkeit in NRW vom 3.01.1997, Bonn 1997.

363 Partiiell werden die Kosten durch ehrenamtliches Engagement niedrig gehalten.

Das im Konzept aufgeführte Argument, im Zuge der lokalen Nachhaltigkeit ließen sich durch eine effektivere Ressourcennutzung sogar Einsparungen erzielen, ist im Augenblick noch zu abstrakt und spielt in den untersuchten Kommunen überhaupt keine Rolle. Zumal die Agenda-MitarbeiterInnen keine EnergieexpertInnen sind und so auch nicht die Kommune detailliert auf ihre Einsparmöglichkeiten etwa im Gebäudepark hinweisen können. Möglicherweise kann das Argument der Einsparungen durch "effektivere Ressourcennutzung" in Gesprächsrunden erneut aufgegriffen werden.

Ferner lassen sich keine Einsparungen durch den Abbau von Reibungsverlusten in der Verwaltungstätigkeit nachweisen. Grundsätzlich verbessern »Runde Tische« und Projektteams die Kommunikation.

Verschiedene Finanzierungsmodelle wurden nicht deutlich. Bisher werden die benötigten Mittel von der Stadt bereitgestellt. Nur in Dresden gilt das nicht direkt, da hier das Arbeitsamt zunächst Finanzier war. In Dresden ließen im Laufe der Arbeit des Agenda-Büros mehrere Unternehmen die Bereitschaft erkennen, den Prozeß finanziell zu unterstützen. Vorgeschlagen wird vom Agenda-Büro deshalb die Gründung einer Stiftung "Zukunftsfähiges Dresden". Wenn sich - wie geplant - bis Ende 1997 die 17 Millionen DM Stiftungsvermögen beschaffen lassen, liegt in Dresden ein beispielhaftes Finanzierungsmodell vor.

## **E 9    Schlußwort - Auswertung**

Durch den Mangel an personellen Kapazitäten können viele der im Konzept aufgeführten Aufgaben nicht wahrgenommen werden. Das heißt, manche der vorgestellten Aufgaben werden auch von den Mitarbeiterinnen der Agenda-Büros *gesehen*, aber es fehlen die Möglichkeiten zur weiteren Entfaltung der bisherigen Anstrengungen.

Insgesamt scheint es schwer zu fallen, die programmatische Ebene zu verlassen. Die Ableitung von praktischen Nachhaltigkeitszielen oder -kriterien aus der Theorie erfordert anscheinend viel Zeit. Bisher lassen sich kaum konkrete Schritte, etwa zur Kohlendioxid-Reduktion, feststellen, die sich direkt auf die Agenda-Aktivitäten beziehen.<sup>364</sup> Daraus kann die Schlußfolge-

---

<sup>364</sup> Teilweise laufen die Entwicklungen sogar genau in (aus Sicht lokaler Nachhaltigkeit) entgegengesetzte Richtung. In München wurde ein großes Straßenverkehrsprojekt per Bürgerentscheid abgelehnt. Das Besondere dabei ist, daß sich auch eine

rung gezogen werden, daß nach der Ableitung konkreter Zielvorstellungen oder Indikatoren - sie sollten möglichst klar und verständlich sein - für die nachhaltige Entwicklung Schritte eingeleitet werden müssen, die zeigen, daß sich etwas regt. Dafür lohnt es sich, über kurz-, mittel- und langfristige Zielvorgaben nachzudenken. Darüber hinaus ist die Definition klarer Projekte - angepaßt an die verschiedenen Zeithorizonte - angebracht. Wenn diese Projekte dann auch noch zum Teil auf bestehende Strukturen aufbauen, also ansetzen, wo gute Voraussetzungen vorhanden sind (zum Beispiel bei interessierten Unternehmen oder Verwaltungsabteilungen), erhöhen sich die Chancen für erfolgreich durchgeführte Maßnahmen.<sup>365</sup> Zudem erhöht sich das »Image« der lokalen Nachhaltigkeit, wenn die MandatsträgerInnen das Projekt unterstützen.

Es kann natürlich leicht sein, daß sich nicht alle Akteure mit den eingeleiteten Maßnahmen einverstanden erklären, obwohl zuvor ein gemeinsames Ziel erarbeitet wurde. Im Zweifelsfall sollte dieses Ziel auch gegen die Interessen Einzelner durchgesetzt werden, da sich nur in den seltensten Fällen alle mit den eingeleiteten Maßnahmen identifizieren können. Dadurch erhöht sich die Glaubwürdigkeit, und die Auswirkungen nachhaltiger Entwicklung werden konkretisiert. Das heißt, daß nach einer gewissen Zeit der Prozeß aus Beratung und Abwägung abgeschlossen werden muß. Nach den ersten Entwicklungen müssen dann natürlich Reflexionen erfolgen. Bei zahlreichen Vorhaben werden sicherlich wieder alte Konflikte aufbrechen (etwa in der Verkehrspolitik)<sup>366</sup>, aber gerade wenn das Vorhaben gemeinsam erarbeitet wurde, ist eine konsequente Umsetzung leichter.

In der Umsetzungsphase sind die MitarbeiterInnen der Agenda-Büros mehr gefordert als zuvor. Durch eine enge Zusammenarbeit mit den für die Durchführung zuständigen Fachabteilungen müssen sie verstärkt darauf achten, daß die einzelnen Vorhaben auch den Bürgerwünschen entsprechen. In der Phase der Umsetzung zahlt es sich aus, wenn einige MitarbeiterInnen der verschiedenen Fachabteilungen schon am Konsultationsprozeß

---

Stadteilendagruppe für das Vorhaben ausgesprochen hat, obwohl eine Stadtautobahn keineswegs agendakonform ist.

365 Vgl. Ganser, Karl/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung, in: RaumPlanung 61 (1993), S. 114f. In dem Aufsatz werden unter anderem die methodischen Konstruktionsprinzipien eines „perspektivischen Inkrementalismus“ dargestellt, der in Teilen durchaus mit dem hier Vorgestellten vergleichbar ist.

366 Vgl. auch Kapitel "Handlungsgewohnheiten"

beteiligt waren und vom Agenda-Büro schon vielfältige Kontakte in der Verwaltung aufgebaut wurden.

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß die Agenda-Büros den Kontakt zwischen Verwaltung und Bürgerschaft grundsätzlich verbessert haben - soweit sie in die Verwaltung eingegliedert sind. Die verschiedenen Akteure wissen, an wen sie sich mit ihren Fragen und ihrer Kritik wenden können. Durch das Agenda-Büro gibt es eine zentrale Anlaufstelle. Die untersuchten Büros werden als eine solche Anlaufstelle akzeptiert und bilden einen Informationsknotenpunkt der kommunalen Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß.

Die Auswertung hat in einigen Punkten gezeigt, wie wichtig der Aufbau eines vertrauensvollen Verhältnisses ist. Vertrauen kann nur durch Kontinuität aufgebaut werden. Kontinuität ist eines der wichtigsten Schlagwörter, wenn es um die Schaffung einer Koordinationsstelle für lokale Nachhaltigkeit geht, in dem Konzept "Zentrum" genannt. Nachhaltige Entwicklung ist ein Prozeß, der nicht von heute auf morgen erreicht werden kann oder der in absehbarer Zeit abgeschlossen ist. Die untersuchten Koordinationsstellen sind wichtige Beispiele, um die Kommunen auf den Weg einer lokal nachhaltigen Entwicklung zu bringen.

## F *Schlußbetrachtung*

Sustainable Development ist mehr als nur ein Modebegriff der Umweltbewegung. Die lokalen Initiativen zeigen, daß die "Agenda 21" nicht nur ein Papiertiger ist. Weltweit formiert sich eine Bewegung für nachhaltige Entwicklung, die ihresgleichen sucht. Weltweit tritt eine kaum überschaubare Zahl von Kommunen mit ihrer Bürgerschaft in einen Konsultationsprozeß, in dem Gedanken über eine *gemeinsame Zukunft* zusammengetragen und ausgetauscht werden. Erstmals werden in diesem Prozeß ökologische, soziale und ökonomische Aspekte zusammen diskutiert und nicht gegeneinander ausgespielt. Erstmals geht es ausdrücklich um internationalen Zusammenhalt und globale Gerechtigkeit. Im Blickfeld steht nicht nur die »nahe« Umwelt der Kommunen, auch die natürlichen Lebensgrundlagen der armen Länder im Süden sollen gesichert werden. Die Industriestaaten sagen dem Süden nicht mehr, was zu tun ist, es ist von Zusammenarbeit die Rede.

Das Nachhaltigkeitsparadigma stellt sich im Laufe dieser Arbeit in jedem weiteren Konkretisierungsschritt umfassender dar. Auf der letzten Konkretisierungsebene - der kommunalen - kristallisieren sich nahezu unüberschaubare Ansatzmöglichkeiten für eine zukunftsfähige Entwicklung heraus. Diese Möglichkeiten in den konkreten Handlungsfeldern wahrzunehmen, ist fünf Jahre nach der Konferenz in Rio immer noch die Herausforderung des Nachhaltigkeitskonzepts. Von den nationalen Regierungen wurden bisher noch keine bahnbrechenden Schritte eingeleitet. Der Ressourcenverbrauch in den Industriestaaten konnte bisher nicht gesenkt werden und reduziert zusammen mit dem rasanten Wirtschaftswachstum in den Länder Lateinamerikas und Asiens weiter die Tragfähigkeit des Ökosystems.<sup>367</sup>

Unter diesem Eindruck lassen besonders die Initiativen in den Kommunen hoffen. Die Arbeit hat gezeigt, daß Kommunen für Umsetzungsstrategien im Rahmen des Nachhaltigkeitskonzepts besonders geeignet sind. Zahlreiche Nachhaltigkeitsstrategien können weitestgehend sogar unabhängig vom finanziellen Spielraum umgesetzt werden, wenn politische Entschlußkraft besteht. Damit nach der Entwicklung konkreter Zielvorstellungen auch erste Schritte eingeleitet werden können, ist es zweifelsohne notwendig, daß die

---

<sup>367</sup> Vgl. Erdgipfel Rio + 5, in FR Nr. 137/97; DIE ZEIT Nr. 25/97, S. 11-13.

kommunalen Akteure in Umsetzungsmaßnahmen einbezogen werden. Einige wichtige Akteure wurden in der Arbeit genannt. Besonders wichtig ist der Akteur Verwaltung als Vollzugsorgan.<sup>368</sup> Wie gezeigt wurde, steht die Kommunalverwaltung selbst vor einem Wandel. Die neue öffentliche Verwaltung möchte sich bürgernah, marktorientiert und mit betriebswirtschaftlichem Management präsentieren. Insbesondere die knappen finanziellen Mittel erhöhen den Modernisierungsdruck. Mit immer weniger Geld sollen immer mehr Aufgaben übernommen werden. Bisher wird bei der Reform der Verwaltung kaum über ihre Rolle in einer zukunftsfähigen Gesellschaft nachgedacht. Dabei werden die Modernisierungsvorhaben nur richtungsweisend und erfolgreich sein, wenn die Verwaltung eine aktive Funktion im Nachhaltigkeitsprozeß einnimmt. BürgerInnennähe wird besonders in diesem Prozeß notwendig sein.

Auch die anderen Akteure müssen ihre Rolle im Nachhaltigkeitsprozeß definieren. Erleichtert werden kann ihnen das durch eine eigens dafür geschaffene Einrichtung. Vorgeschlagen wurde deshalb als Element lokaler Nachhaltigkeit das »Zentrum«.

Erst *nach* Aufarbeitung der Probleme lokaler Nachhaltigkeit kristallisierte sich die Notwendigkeit einer eigenen Einrichtung heraus. Das Zentrum ist das *Ergebnis* der Gedankenführung. Um diesen Ansatz noch im Rahmen der Arbeit weiterzuentwickeln, wurde die Situations- und Problemanalyse nicht weiter fortgeschrieben. Letztlich ist die lokale Nachhaltigkeit in ihrer Gesamtheit auch zu umfassend, als daß alle Aspekte vertieft werden könnten.

Es hat sich gezeigt, daß das Zentrum für lokale Nachhaltigkeit - in den Fallbeispielen Koordinationsstelle oder Agenda-Büro genannt - ein wichtiger Schritt ist, das Anliegen einer lokal nachhaltigen Entwicklung zu initiieren, zu koordinieren und zu begleiten. Diese Erkenntnis ist vor allem für Kommunen interessant, die erst noch *vor* dem Konsultationsprozeß stehen - bisher wurden erst in 70 von 17 000 bundesdeutschen Kommunen eindeutige Ratsbeschlüsse zur "Lokalen Agenda 21" gefaßt.

---

<sup>368</sup> Vgl. auch Hewitt, Nicola: European Local Agenda 21 Planning Guide. How to Engage in Longterm Environmental Action Planning Towards Sustainability, Brussels 1995. Diese Handlungsanleitung ist inzwischen ein Standardwerk für lokale Nachhaltigkeit. In fast allen Phasen der Anleitung wird die Verwaltung als Akteur einbezogen.

Das Zentrum setzt bei dem augenblicklich größten Problem für lokale Nachhaltigkeit an: Der mangelnden Umsetzung bestehender Konzeptionen. Das heißt, es muß nicht nach neuen technisch-naturwissenschaftlichen Lösungen etwa im Bereich Energie oder Verkehr gesucht werden - auch nicht nach Planungskonzeptionen für weniger Flächenverbrauch oder nach Ideen für die engere Führung von Stoffkreisläufen. Überzählige Ideen wurden bereits gesammelt. Eine konkrete Umsetzung steht an. Natürlich ist das »Zentrum« nicht die Lösung aller Umsetzungsprobleme. Der Vorschlag zielt aber in die richtige Richtung: Veränderung in den politischen und administrativen Strukturen. Sie scheinen unumgänglich, damit die mannigfaltigen Ideen zur Ausgestaltung einer nachhaltigen (Stadt-)Gesellschaft verwirklicht werden können.

## G *Anregungen und weitere Forschungsfragen*

Die Arbeit belegt, daß sich aus dem zunächst recht abstrakten Gedankenmodell »Sustainable-Development« konkrete Handlungsempfehlungen für die Nationen und vor allem für die Kommunen ableiten lassen. Es wurde deutlich, wie umfassend das Konzept auch noch auf lokaler Ebene ist. Da das Konzept so umfassend ist, konnten zahlreiche Aspekte nicht weiter vertieft werden. Auch wenn in einigen Kapiteln bestimmte Themen nur gestreift werden, ergeben sich dennoch zahlreiche Forschungsfragen. Diese könnten vor dem Hintergrund des hier vorgestellten Gesamtzusammenhangs lokaler Nachhaltigkeit in einem nächsten Schritt detailliert bearbeitet werden. So ist es interessant, mehr über die Rolle und das Selbstverständnis der kommunalen Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß zu erfahren. Was halten die verschiedenen Interessensvertretungen von dem Projekt "Lokale Nachhaltigkeit"? Wie wollen sie sich einbringen? Welche interessieren sich mehr und welche weniger für den Nachhaltigkeitsprozeß? Mit welchen Schlüsselthemen können sie jeweils für lokale Nachhaltigkeit gewonnen werden?

Darüber hinaus haben sich durch die Überlegungen zur Schaffung des Zentrums Fragen zur Auswirkung der Verwaltungsreform auf die lokale Nachhaltigkeit und umgekehrt ergeben. Untersucht werden müßte die Annahme, daß die Verbindung von Reform und Nachhaltigkeit für beide Prozesse dynamisierend wirkt. Kann die Modernisierung der Verwaltung den Nachhaltigkeitsprozeß beschleunigen? In welchem Fall hat die Modernisierung eher eine hemmende Wirkung? Wie muß die Ausgestaltung der Reformen konkret aussehen, damit sich produktive Auswirkungen auf die lokale Nachhaltigkeit ergeben?

In Hinblick auf den Konsultationsprozeß sollte noch erwähnt werden, daß die erforderliche Motivation zur Teilnahme an diesem Prozeß nicht selbstverständlich zu erwarten ist. Eher im Gegenteil: An den Diskussionsforen sind überwiegend organisierte InteressenvertreterInnen beteiligt. Nicht-organisierte BürgerInnen finden sich nur selten ein. Die Motivation zur Teilnahme steigt, wenn den BürgerInnen das Gefühl gegeben wird, ihre Mitwirkung habe einen Einfluß. Das heißt, daß eine aktive Beteiligung an der Politik vor allem dann zu erwarten ist, wenn in der Öffentlichkeit das Bewußtsein vorherrscht, man könne durch politisches Engagement seine Vorstellungen und

Interessen durchsetzen.<sup>369</sup> Aber ein Rahmen, der eine effektive Einwirkungen zuläßt, ist nicht ohne weiteres zu gewährleisten. Verwaltungen etwa berufen sich bei ihren Entscheidungen auf ihre Gemeinwohlorientierung. Sie behaupten von den Betroffenen, sie repräsentierten nur eine Minderheit und müßten sich dem Interesse des Gemeinwohls unterordnen. Auch ist nicht geklärt, wie es gewährleistet werden kann, daß alle Beteiligten *gleichberechtigt* ihre Interessen in den Prozeß einbringen können. Professionelle Abgeordnete von Organisationen haben gegenüber den ehrenamtlichen InteressensvertreterInnen und BürgerInnen einen Vorteil. Sie können unter anderem mit viel ExpertenInnenwissen aufwarten, das sie nur nach eigenem Ermessen preisgeben. Der Aufbau des weiter oben in dieser Arbeit als besonders wichtig beschriebenen Vertrauensverhältnisses kann unter dem hier kurz angerissenen Problemhorizont besonders schwer fallen. Auch in diesem Bereich bleiben also noch zahlreiche Themenfelder, die weiter bearbeitet werden müssen.

---

369 Gabriel, Oscar W.: Politische Partizipation und kommunale Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29/88, S. 3-20.

**Abbildung 13 - Hintergrundinformationen für die Interviewsituation**

	Osnabrück	Hannover	Dresden	München
<b>Ort</b>	Agenda-Büro im Kulturdezernat	Agenda-Büro in der Umweltverwaltung	Agenda-Büro im Umweltzentrum	Agenda-Büro in der Umweltverwaltung
<b>Zeitpunkt und -dauer</b>	09. Mai 1997, 14-16 Uhr	30. April 1997, 9:30-10:45 Uhr	29. April 1997, 11:15-12:15 Uhr	28. April 1997, 14:30-15:30 Uhr
<b>Interviewte</b>	Margret Pogemeier	Silvia Hesse	Isabel da Silva Matos	Silke Pesig

**Interviewleitfaden/Fragekatalog für Gespräche mit MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen zur Lokalen Agenda 21**

**Status und Struktur**

1. Handelt es sich bei Ihrer Koordinationsstelle um eine öffentliche Einrichtung (in welcher Rechtsform), gemischtwirtschaftliche Organisation, privatwirtschaftliche Organisation, Non-Profit Organisation oder sind Sie in die Kommunalverwaltung eingegliedert? Wenn ja, in welche Hierarchieebene/Abteilung?
2. Wieviele MitarbeiterInnen sind in Ihrer Koordinationsstelle beschäftigt? Gibt es klare Kompetenzaufteilungen (welche)? Aus welchen Bereichen kommen die MitarbeiterInnen?

**Aufgabenwahrnehmung**

1. In der LA 21 werden die Kommunen zum Konsultationsprozeß mit den BürgerInnen aufgefordert. Welche Funktionen und Aufgaben übernehmen Sie schon in diesem Zusammenhang und welche nehmen Sie im Augenblick wahr?

2. Welche zukünftigen Aufgaben sehen Sie für Ihre Koordinationsstelle zur Gewährleistung einer weiteren Einbeziehung der BürgerInnen?
3. Inwiefern nehmen Sie eine vermittelnde Rolle im Verhältnis Politik-Verwaltung, Politik-Öffentlichkeit, Verwaltung-Öffentlichkeit ein?
4. Moderierten Sie Diskussionsforen zur LA 21?
5. Nehmen sie noch andere Aufgaben im LA Prozeß wahr? Können Sie neue Aufgaben nennen, die hinzukommen sollen?

#### **Ihr Verhältnis zu PolitikerInnen und Stadtverwaltung**

1. Wie funktioniert der wechselseitige Informationsfluß zwischen Ihnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung?
2. Welche Hemmnisse sind in der Kommunikation auszumachen (und wie wirken sie sich aus)?
3. Wie beurteilen Sie die Gesprächsbereitschaft der VerwaltungsmitarbeiterInnen und PolitikerInnen?
4. Welchen Stellenwert hat Ihre Einrichtung für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit (nach Ihrer Einschätzung)?
5. Welche direkten/indirekten Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Politik und Verwaltung sehen Sie (Instrumente, Ansatzpunkte)? Welche davon erscheinen Ihnen am effektivsten und welche nutzen Sie konkret?
6. Welcher Verwaltungszweig war/ist am ehesten zur Kooperation bereit? Haben Sie konkrete AnsprechpartnerInnen in der Verwaltung?
7. Können Sie Voraussetzungen für Akzeptanz in Politik und Verwaltung benennen?
8. Beraten Sie das politisch-administrative System in Hinblick auf die LA 21?
9. In welchem Stadium sollten die MitarbeiterInnen Ihrer Stelle in Entscheidungsprozesse einbezogen werden? In welcher Form? Haben Sie Gelegenheit, Anregungen in die Verwaltungsarbeit auf program-matischer Ebene zu tragen?
10. Auf welche Vorurteile sind Sie gestoßen? Von wem erhielten Sie eher Anregungen? Wann (bei wem) stoßen sie eher auf Blockadehal-

tungen? Haben sich mit der Zeit Verbesserungen im Gegenseitigen Verständnis ergeben?

11. Arbeiten Angestellte aus der Verwaltung in Ihrem Team?
12. Findet Ihrer Meinung nach eine von Politik und Verwaltung geschaffene Institution (etwa zur Koordination der LA 21) mehr Gehör (bei Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit) als etwa Umweltverbände?

### **Entstehung**

1. Von wem ging die Initiative zur Einrichtung der Koordinationstelle aus?
2. Bekamen Sie ein klares Mandat der Politik?
3. Der Schaffung einer Koordinationsstelle zur LA 21 könnte die Annahme zugrunde liegen, die (Umwelt-)Verwaltung alleine werde den Ansprüchen der Agenda nicht gerecht. Inwiefern findet sich diese Annahme aus Ihrer Sicht bestätigt?
4. Gab es weitere Gründe zur Einrichtung Ihrer Koordinationsstelle?
5. Welche Hindernisse/Konflikte gab es bei der Einrichtung der Koordinationsstellen (z.B. in Hinblick auf Akzeptanz und Finanzierung)?
6. Wenn es Schwierigkeiten oder Konflikte gab, worin waren diese begründet (Wert-/Grundsatzkonflikte, mangelnder Informationsfluß, Mißverständnisse/Fehlinformationen, Interessenkonflikte)?
7. Standen verschiedene Möglichkeiten zur Anbindung an die Verwaltung zur Auswahl?

### **Zusammenarbeit mit anderen Akteuren**

1. Mit welchen Gruppen und Initiativen arbeiten Sie zusammen? Welche sind aus Ihrer Sicht für den LN 21-Prozeß (zunächst) von größter Bedeutung?
2. Können Sie sich Diskussionsrunden/Arbeitsgruppen mit bestimmten Unternehmen - wie z.B. Handwerksbetrieben - vorstellen?
3. Bei welchen Akteuren liegt die größte Bereitschaft zur Kooperation?
4. Inwieweit arbeiten Sie mit anderen Kommunen (Koordinationsstellen) zusammen?

5. Sind die KooperationspartnerInnen in Ihrer Kommune zur Umsetzung/Aufnahme von Anregungen aus anderen Kommunen bereit?
6. Verstehen Sie sich als „zentrale Anlaufstelle“ für die lokalen Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß? Werden Sie als solche akzeptiert?

**Inhaltliche Arbeit**

1. Inwiefern spielt in Ihrer Arbeit die Verknüpfung von neuen Modellen zur Verwaltungsreform und LA 21 eine Rolle? Welche Parallelen sehen sie zwischen den zahlreichen Verwaltungsreformmodellen (bzw. dem Modernisierungsprozeß in Ihrer Kommunalverwaltung) und der LN 21?

**Ergebnisse**

1. Was wurde in den verschiedenen Handlungsfeldern bisher erreicht?
2. Wie schätzen Sie Ihren Bekanntheitsgrad und den der LA 21 in der Kommune ein?

**Abbildung 13 - Hintergrundinformationen für die Interviewsituation**

	Osnabrück	Hannover	Dresden	München
<b>Ort</b>	Agenda-Büro im Kulturdezernat	Agenda-Büro in der Umweltverwaltung	Agenda-Büro im Umweltzentrum	Agenda-Büro in der Umweltverwaltung
<b>Zeitpunkt und -dauer</b>	09. Mai 1997, 14-16 Uhr	30. April 1997, 9:30-10:45 Uhr	29. April 1997, 11:15-12:15 Uhr	28. April 1997, 14:30-15:30 Uhr
<b>Interviewte</b>	Margret Pogemeier	Silvia Hesse	Isabel da Silva Matos	Silke Pesig

**Interviewleitfaden/Fragekatalog für Gespräche mit MitarbeiterInnen der Koordinationsstellen zur Lokalen Agenda 21**

**Status und Struktur**

1. Handelt es sich bei Ihrer Koordinationsstelle um eine öffentliche Einrichtung (in welcher Rechtsform), gemischwirtschaftliche Organisation, privatwirtschaftliche Organisation, Non-Profit Organisation oder sind Sie in die Kommunalverwaltung eingegliedert? Wenn ja, in welche Hierarchieebene/Abteilung?
2. Wieviele MitarbeiterInnen sind in Ihrer Koordinationsstelle beschäftigt? Gibt es klare Kompetenzaufteilungen (welche)? Aus welchen Bereichen kommen die MitarbeiterInnen?

**Aufgabenwahrnehmung**

1. In der LA 21 werden die Kommunen zum Konsultationsprozeß mit den BürgerInnen aufgefordert. Welche Funktionen und Aufgaben übernehmen Sie schon in diesem Zusammenhang und welche nehmen Sie im Augenblick wahr?

2. Welche zukünftigen Aufgaben sehen Sie für Ihre Koordinationsstelle zur Gewährleistung einer weiteren Einbeziehung der BürgerInnen?
3. Inwiefern nehmen Sie eine vermittelnde Rolle im Verhältnis Politik-Verwaltung, Politik-Öffentlichkeit, Verwaltung-Öffentlichkeit ein?
4. Moderierten Sie Diskussionsforen zur LA 21?
5. Nehmen sie noch andere Aufgaben im LA Prozeß wahr? Können Sie neue Aufgaben nennen, die hinzukommen sollen?

#### **Ihr Verhältnis zu PolitikerInnen und Stadtverwaltung**

1. Wie funktioniert der wechselseitige Informationsfluß zwischen Ihnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung?
2. Welche Hemmnisse sind in der Kommunikation auszumachen (und wie wirken sie sich aus)?
3. Wie beurteilen Sie die Gesprächsbereitschaft der VerwaltungsmitarbeiterInnen und PolitikerInnen?
4. Welchen Stellenwert hat Ihre Einrichtung für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit (nach Ihrer Einschätzung)?
5. Welche direkten/indirekten Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Politik und Verwaltung sehen Sie (Instrumente, Ansatzpunkte)? Welche davon erscheinen Ihnen am effektivsten und welche nutzen Sie konkret?
6. Welcher Verwaltungszweig war/ist am ehesten zur Kooperation bereit? Haben Sie konkrete AnsprechpartnerInnen in der Verwaltung?
7. Können Sie Voraussetzungen für Akzeptanz in Politik und Verwaltung benennen?
8. Beraten Sie das politisch-administrative System in Hinblick auf die LA 21?
9. In welchem Stadium sollten die MitarbeiterInnen Ihrer Stelle in Entscheidungsprozesse einbezogen werden? In welcher Form? Haben Sie Gelegenheit, Anregungen in die Verwaltungsarbeit auf program-matischer Ebene zu tragen?
10. Auf welche Vorurteile sind Sie gestoßen? Von wem erhielten Sie eher Anregungen? Wann (bei wem) stoßen sie eher auf Blockadehal-

tungen? Haben sich mit der Zeit Verbesserungen im Gegenseitigen Verständnis ergeben?

11. Arbeiten Angestellte aus der Verwaltung in Ihrem Team?
12. Findet Ihrer Meinung nach eine von Politik und Verwaltung geschaffene Institution (etwa zur Koordination der LA 21) mehr Gehör (bei Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit) als etwa Umweltverbände?

### **Entstehung**

1. Von wem ging die Initiative zur Einrichtung der Koordinationstelle aus?
2. Bekamen Sie ein klares Mandat der Politik?
3. Der Schaffung einer Koordinationsstelle zur LA 21 könnte die Annahme zugrunde liegen, die (Umwelt-)Verwaltung alleine werde den Ansprüchen der Agenda nicht gerecht. Inwiefern findet sich diese Annahme aus Ihrer Sicht bestätigt?
4. Gab es weitere Gründe zur Einrichtung Ihrer Koordinationsstelle?
5. Welche Hindernisse/Konflikte gab es bei der Einrichtung der Koordinationsstellen (z.B. in Hinblick auf Akzeptanz und Finanzierung)?
6. Wenn es Schwierigkeiten oder Konflikte gab, worin waren diese begründet (Wert-/Grundsatzkonflikte, mangelnder Informationsfluß, Mißverständnisse/Fehlinformationen, Interessenkonflikte)?
7. Standen verschiedene Möglichkeiten zur Anbindung an die Verwaltung zur Auswahl?

### **Zusammenarbeit mit anderen Akteuren**

1. Mit welchen Gruppen und Initiativen arbeiten Sie zusammen? Welche sind aus Ihrer Sicht für den LN 21-Prozeß (zunächst) von größter Bedeutung?
2. Können Sie sich Diskussionsrunden/Arbeitsgruppen mit bestimmten Unternehmen - wie z.B. Handwerksbetrieben - vorstellen?
3. Bei welchen Akteuren liegt die größte Bereitschaft zur Kooperation?
4. Inwieweit arbeiten Sie mit anderen Kommunen (Koordinationsstellen) zusammen?

5. Sind die KooperationspartnerInnen in Ihrer Kommune zur Umsetzung/Aufnahme von Anregungen aus anderen Kommunen bereit?
6. Verstehen Sie sich als „zentrale Anlaufstelle“ für die lokalen Akteure im Nachhaltigkeitsprozeß? Werden Sie als solche akzeptiert?

**Inhaltliche Arbeit**

1. Inwiefern spielt in Ihrer Arbeit die Verknüpfung von neuen Modellen zur Verwaltungsreform und LA 21 eine Rolle? Welche Parallelen sehen sie zwischen den zahlreichen Verwaltungsreformmodellen (bzw. dem Modernisierungsprozeß in Ihrer Kommunalverwaltung) und der LN 21?

**Ergebnisse**

1. Was wurde in den verschiedenen Handlungsfeldern bisher erreicht?
2. Wie schätzen Sie Ihren Bekanntheitsgrad und den der LA 21 in der Kommune ein?