

Lokale Agenda 21 in Helsingborg und Wien - Stärken und Schwächen unterschiedlicher Organisationsstrukturen

Feichtinger, Judith

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Feichtinger, J. (2004). Lokale Agenda 21 in Helsingborg und Wien - Stärken und Schwächen unterschiedlicher Organisationsstrukturen. *SWS-Rundschau*, 44(3), 345-368. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-164942>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Lokale Agenda 21 in Helsingborg und Wien

Stärken und Schwächen unterschiedlicher Organisationsstrukturen

Judith Feichtinger (Wien)

Die Lokale Agenda 21 (LA21) hat ihre Wurzeln in der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1992 von Rio und strebt nachhaltige Entwicklung auf kommunalem Niveau an. Der Artikel vergleicht LA21-Prozesse zweier Städte, Helsingborg in Schweden und Wien, und gibt Einblick in verschiedenartige Umsetzungen gleicher politischer Verpflichtungen. Die strukturellen Rahmenbedingungen und die Organisationsformen der Prozesse werden vergleichend analysiert. Der Schwerpunkt liegt – analog zu den programmatischen Vorgaben der LA21 – auf der Analyse der Kooperation aller betroffenen AkteurInnen, der Kommunikationsqualitäten und der Partizipationsformen innerhalb der Prozesse. Die Ergebnisse der Studie illustrieren zwei nahezu diametrale Organisationsformen lokaler Politikgestaltung, wobei der schwedische Prozess als eher technokratisch-expertInnengeleitet und das österreichische Fallbeispiel als partizipatorisch-bürgerInnenorientiert gelten können.

1. Einleitung

Die Agenda 21 wurde 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet. Sie ist ein völkerrechtlich nicht verbindliches Abschlussdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (*UNCED*).¹ Das Dokument strebt mit seinen Handlungsaufträgen an alle Staaten »nachhaltige Entwicklung« (sustainable development²) an. Das Konzept der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus der Ökologie. Seit den 1980er-Jahren wurde die ökologische Nachhaltigkeit jedoch um den ökonomischen und den sozialen Aspekt erweitert. Analog dazu sucht man auch in der Agenda 21 nach erweiterten integrativen Lösungsansätzen, die Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen berücksichtigen sollen. Kap. 28 ist die Lokale Agenda 21 (LA21): Diese spricht, wie der Name schon sagt, die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler (d. h. meist kommunaler) Ebene an. In Bezug auf die Realisierung der angestrebten Nachhaltigkeitsziele betont die LA21 die Wichtigkeit der Einbindung aller betroffenen AkteurInnen; dazu zählen insbesondere BürgerInnen, regierungsunabhängige (lokale) Organisationen (NGOs)

1 Eine Version der Agenda 21 ist in deutscher Sprache verfügbar unter: www.geocities.com/RainForest/7090/agd21koo.htm (7. 6. 2004).

2 Die am weitesten verbreitete Definition von »nachhaltiger Entwicklung« erfolgte 1987 im so genannten Brundtland-Report der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung: »Sustainable development is development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs« (WCED 1987, 8).

und Unternehmen. Da die Kommunen die der Bevölkerung am nächsten stehende politische und administrative Ebene bilden, wird ihnen für diese Aufgabe große Bedeutung beigemessen (Sonntag 2001, 47, Buckingham-Hatfield 1998, 208).

Der mit dem Dokument LA21 einhergehende Handlungsauftrag, eine Strategie für nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene auszuarbeiten und umzusetzen, wurde von den mehr als 170 unterzeichneten Nationen sehr unterschiedlich aufgegriffen. Vorliegender Artikel befasst sich mit dem Vergleich zweier LA21-Prozesse: Helsingborg in Schweden und Wien. Ausgegangen wird von den nationalen und kommunalen politischen Rahmenbedingungen von Schweden und Österreich, die direkt oder indirekt die Implementierung der Lokalen Agenda 21 beeinflussen. Vor diesem Hintergrund wird die unterschiedliche Institutionalisierung der LA21 in beiden Städten vergleichend analysiert, um deren Vor- und Nachteile zu ergründen. Dafür werden Entwicklung, Organisation, Finanzierung und thematische Schwerpunktsetzung bzw. Projekthinhalte der Fallstudien Helsingborg und Wien dargestellt. Analog zu den programmatischen Vorgaben wird auch der Vernetzung gesellschaftlicher Akteursgruppen große Aufmerksamkeit geschenkt. Dazu zählen auch die Beteiligung von Interessengruppen und bürgerschaftliches Engagement. Ebenso werden die thematische Integration und die politische Relevanz der LA21-Prozesse untersucht. Ein synoptisches Resümee umfasst Schlüsse bezüglich der Stärken und Schwächen der LA21-Prozesse von Helsingborg und Wien und vermittelt einen Ausblick auf eine optimierte Umsetzung.

An dieser Stelle soll kurz die methodische Vorgehensweise der Studie dargelegt werden: Ausgewählt wurden die Fallstudien v. a. unter dem Gesichtspunkt der praktizierten BürgerInnenbeteiligung, da diese in beiden Städten in LA21-Prozessen als ziemlich wichtig gilt. Für die Studie wurde eine Analyse der einschlägigen Literatur sowie von schriftlichen Unterlagen zur LA21 vorgenommen. Weiters wurden Methoden der qualitativen Sozialforschung eingesetzt und insgesamt siebzehn qualitative Interviews gemäß den Prinzipien der offenen Interviewführung durchgeführt (Froschauer/ Lueger 1992). Die Auswahl der InterviewpartnerInnen der Untersuchung erfolgte primär nach dem Kriterium, welche Funktion diese im LA21-Prozess einnehmen. Insgesamt wurden fünf Funktionsgruppen unterschieden und interviewt: Politik; Verwaltung; LA21-Koordination; aktive BürgerInnen und wissenschaftliche ExpertInnen. Acht der Interviews fanden in Schweden und neun in Wien (von Februar bis Juni 2003) statt. Alle Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet, vollständig transkribiert und mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet (Meuser/ Nagel 1991).

2. Organisationstypen der Lokalen Agenda 21

Der Agenda-Prozess unterliegt wie jeder Prozess Verschiebungen und Veränderungen hinsichtlich der Organisationsform. Die unterschiedliche Institutionalisierung von Prozessen fördert thematische Akzentuierungen und Kommunikationsformen sowie unterschiedliche Möglichkeiten und Hemmnisse zur Umsetzung der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung. In empirischen Untersuchungen von LA21-Prozessen wurden bereits Organisationsmodelle entwickelt. Aus zwei verschiedenen Studien (Brand et al.

2001 und Lafferty/ Coenen 2001) sollen nun Organisationsmodelle vorgestellt werden, die anschaulich das breite Spektrum der Organisationsrealität und der Umsetzung in Europa beleuchten.

Die Studie von Brand et al. (2001, 18–22) befasst sich mit der Frage der institutionellen Stabilisierung von LA21-Prozessen. Dafür wurden drei deutsche Städte untersucht und verglichen. Die vier entwickelten Modelle sind aus den unterschiedlichen Motivationen abgeleitet, LA21-Prozesse zu initiieren:

1. So betrachtet das *neue Politikmodell* die LA21 in einem gesamtgesellschaftlichen Rahmen (z. B. globale Armutsschere, globale ökologische Probleme). Neue politische Instrumente und Verfahren sollen mit dem Ziel erprobt werden, eine gesamtgesellschaftliche Umorientierung zu nachhaltiger Entwicklung zu erreichen.
2. Im *Effizienzmodell* wird die LA21 pragmatisch betrachtet: Die Entwicklung und der Nutzen für die Gemeinde stehen im Vordergrund der Motivation. Häufig gibt es eine professionelle externe Moderation, um ein Aktionsprogramm zu erarbeiten. Innovationen werden dann in Kooperation mit dem politisch-administrativen System implementiert. BürgerInnenbeteiligung findet erst in einem zweiten Schritt statt.
3. Im *Bürgermeistermodell* geht die Initiative für eine LA21 von wichtigen politischen oder administrativen EntscheidungsträgerInnen aus, und soll dann in den mittleren und unteren Verwaltungsebenen umgesetzt werden. Partizipation oder breite Konsultation hat in diesem Modell nur wenig Bedeutung.
4. Das *partizipatorische Bildungsmodell* stellt bürgerschaftliches Engagement und Prozessorientierung in den Mittelpunkt. Auch hier steht der lokale Nutzen im Vordergrund, jedoch ist die Vorgehensweise nicht so pragmatisch wie im Effizienzmodell, da Partizipation und Kommunikation große Bedeutung zukommt. Dieses Modell zielt auf eine Veränderung der Bewusstseins- und Lebensstile ab.

Die zweite Typologie wurde von Lafferty/ Coenen (2001, 291–296) erstellt. Sie basiert auf einer transnationalen Studie der LA21, die Berichte über elf europäische Länder umfasst. Die Typologie zeigt allgemeine Entwicklungstendenzen und Unzulänglichkeiten der LA21-Prozesse auf. Es werden fünf Umsetzungsmodelle unterschieden:

1. Das *Aalborg-Modell* (*Aalborg-mode*) folgt dem achtstufigen Programm der Aalborg-Charta³ und wird von Lafferty/ Coenen als *die* ideale Umsetzungsform beschrieben. Das politisch-administrative System soll mit einer gut organisierten Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um alle Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in alle Bereiche zu integrieren. Bis jetzt gibt es wahrscheinlich keine Kommune, die alle Anforderungen der Charta erfüllt.
2. Von einem *paternalistischen Modell* (*paternal mode*) sprechen die Autoren, wenn eine fortschrittliche Kommunalregierung im Alleingang Zielsetzungen, strategische Planung und Maßnahmen zur Nachhaltigkeit vornimmt. Von Beteiligung und Konsultationsprozessen wird hier eher Abstand genommen, da Abstriche hinsichtlich Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung befürchtet werden. Paternalismus steht hier für die »Haltung eines wohlwollenden Vaters«, und soll nicht mit

³ Die Aalborg-Charta ist unter <http://www.iclei.org/europe/ECHARTER.HTM> verfügbar (12. 6. 2004).

»autoritär« gleichgesetzt werden. Diese paternalistische Umsetzung widerspricht dennoch der deklarierten Überzeugung der Agenda, dass ein wirklicher Wandel zur Nachhaltigkeit nur durch Verständnis, Unterstützung und damit Einbeziehung aller BewohnerInnen einer Kommune erfolgen kann. Die Tendenz, Konsultationsprozesse und Beteiligung hinten zu stellen, hat sich auch im *Effizienzmodell* und im *Bürgermeistermodell* von Brand et al. gezeigt.

3. Beim *Modell der integrierten, jedoch thematisch eingeeengten Umsetzung (integrated/single-issue mode)* handelt es sich um einen Prozess, bei dem viele Aspekte des Aalborg-Modells vorhanden sein können (Planung, Ziele festlegen, Monitoring), jedoch erfolgt die Konzentration auf ein Thema. Der Prozess kann sogar Teil einer schon existierenden Initiative werden, z. B. innerhalb der Klimakampagne einer Kommune.
4. Das *Modell der externen Forum-Umsetzung (external/forum mode)* versucht mit Hilfe eines öffentlichen Diskurses, alternativer politischer Strategien und Planungen nachhaltige Entwicklung von der Basis aus (*bottom-up*) zu gestalten. Häufig erfolgt eine derartige Umsetzung, wenn AktivistInnen und NGOs einer Kommune eine unzufriedene und misstrauische Haltung gegenüber dem politisch-administrativen System an den Tag legen. Das *partizipatorische Bildungsmodell* (Brand et al.) geht zwar nicht von einer Unzufriedenheit im Gemeinwesen aus, weist aber dennoch organisatorische Ähnlichkeiten auf.
5. Das *Modell der extern-fragmentierten Umsetzung (external/fragmented mode)* ist empirisch am häufigsten anzutreffen, und findet sich oft in Ländern mit (nationaler) finanzieller Unterstützung von LA21-Prozessen. Die Agenda wird hierbei in viele unterschiedliche Projekte gegliedert, die jeweils signifikante individuelle Ergebnisse aufweisen können. Es mangelt jedoch an Integration zwischen den Projekten und mit anderen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen. In dieser Umsetzungsvariante gibt es die intensivste BürgerInnenbeteiligung bzw. Einbeziehung von InteressenvertreterInnen.

Die Organisationsmodelle erhöhen das Verständnis für die spezifischen Organisationsformen in den Fallstudien Helsingborg und Wien, und lassen Schlüsse auf Auswirkungen der unterschiedlichen Institutionalisierung zu. Einer möglichen Übereinstimmung der Fallstudien mit obigen Organisationsmodellen wird in der komparativen Analyse dieses Artikels nachgegangen.

3. Nationalstaatliche und kommunalpolitische Rahmenbedingungen in Schweden und Österreich

Schweden ist eine konstitutionelle Monarchie. Die Gesetzgebung liegt in den Händen des Parlaments (*Riksdag*). Dem König als Staatsoberhaupt Schwedens obliegen nur Aufgaben zeremonieller und repräsentativer Art. Das Land ist der Europäischen Union 1995 beigetreten, gemeinsam mit Finnland und Österreich. Schweden gilt als ein herausragendes Beispiel politischer Ausgewogenheit: Konsens, Einigung im Verhandlungsweg und Integration sind Schlüsselbegriffe in der Analyse der schwedischen Gesellschaft

(Jahn 2003, 93). Interessanterweise führen laut Hancock (2002, 352) Konsensorientierung und geschlossene Politiknetzwerke in Schweden nicht zu einem Widerstand gegen Veränderungen im System. Im Gegenteil – Empfänglichkeit für institutionelle Reformen und politische Erneuerungen scheinen weitere Grundsätze der politischen Kultur Schwedens zu sein. Die pragmatische Konsenskultur in Schweden steht sowohl in engem Zusammenhang mit der sozialdemokratischen Vormachtstellung als auch mit einer sozio-kulturellen Hegemonie über die Parteigrenzen hinaus. So basierte das Konzept des Volksheimes (*folkhemmet*) aus den 1930er-Jahren auf einem Vollbeschäftigungskonsens aller Parteien. Die Errungenschaften dieses umfassenden sozialstaatlichen Wohlfahrtsprogramms galten wegen Stärke und Umfang seines sozialen Netzes und seiner Umverteilungswirkung lange als führend unter den fortgeschrittenen Industrieländern (Jahn 2003, 117).

In den letzten Jahrzehnten führten jedoch endogene Faktoren (z. B. der Bedeutungsverlust der zentralen Tarifverhandlungen der Dachverbände von Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen) und exogene Faktoren (etwa Globalisierungseffekte oder die europäische Integration, die geringere nationalstaatliche Spielräume zulassen) im Zusammenspiel mit einer ökonomischen Krise zu einem Abbau staatlicher Kontrollen und zu fortschreitender Privatisierung. Der schwedische Wohlfahrtsstaat verlor seine Sonderstellung und reihte sich fortan in das Muster kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten ein (Jahn 2003, 115 ff., Eckerberg 2000, 211). Ein weiteres Charakteristikum des »Schwedischen Modells« stellt das starke Vertrauen in Kommunen und deren hohe Eigenverantwortung dar – prinzipiell eine gute Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung der LA21. Die lokale Selbstverwaltung bzw. -regierung hat in Schweden lange Tradition; schon 1862 wurde den Gemeinden ein Besteuerungsrecht übertragen (Petersson/ Söderlind 1992).

Auch die österreichische politische Kultur zeichnet sich nach 1945 durch Konkordanz und Konsens aus, die nicht auf einer soziokulturellen Homogenität, sondern auf einer heterogen-zerklüfteten Gesellschaft aufbaut. Österreich (-Ungarn) war bis 1918 ein dynastischer, multiethnischer Staat und damit kein Nationalstaat. Rund um die Parteien bildeten sich, gleichsam als Nationsersatz, entlang von Konfliktlinien (z. B. »Klasse« – Sozialdemokraten; »Konfession« – Christlichsoziale; »Nation« – Deutschnationale) vollständig organisierte Subgesellschaften aus (Pelinka 1993, 105–106). Die Zweite Republik stabilisierte sich über eine spezifisch österreichische Konkordanzdemokratie, die sich durch die Institutionalisierung von Kooperation und die Tendenz zu Akkordierung auszeichnet, und nicht zuletzt auch in der Sozialpartnerschaft Ausdruck findet. Letztere bezieht die ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnengruppen in den politischen Willensbildungsprozess des Staates ein (Neo-Korporatismus). Diese traditionelle Politikform behindert in neueren Politikfeldern mitunter die Implementierung innovativer Lösungen: So ist z. B. die Umweltpolitik in Österreich durch eine auffällig lange Phase der Stagnation gekennzeichnet (Lauber 1997, 84).

Die Entwicklungen der letzten 25 Jahre signalisieren jedoch auch in Österreich einen gewissen Wandel. Forderungen nach mehr politischer Offenheit und Transparenz werden laut, die Konfliktorientierung nimmt (v. a. seit Beginn der ÖVP/ FPÖ-Regie-

zung 2000) auf Kosten der Konsensfindung zu. Auch die Bedeutung der korporatistischen Zusammenarbeit und damit der Einfluss von organisierten Interessen auf politische Entscheidungsprozesse verringern sich sukzessive (Gerlich 1997). Ähnlich wie in Schweden spielt die kommunale Ebene in Österreich eine wichtige Rolle. In beiden Ländern gilt das Subsidiaritätsprinzip, nach dem lokale Angelegenheiten so weit wie möglich vor Ort geregelt werden sollten; die Selbstverwaltung bzw. -regierung der Gemeinden wird konstitutionell garantiert. Österreichische Gemeinden besitzen jedoch keine legislativen Befugnisse (Pelinka/Rosenberger 2003, 229–232).

4. Implementierung der Lokalen Agenda 21 in Schweden und Österreich

Schweden gilt im europäischen Vergleich als führend bei der Implementierung der Lokalen Agenda 21. Fast 60 Prozent der Gemeinden haben einen LA21-Aktionsplan formell beschlossen, 70 Prozent eine/n LA21-KoordinatorIn angestellt. Der Grund für dieses hohe Aktivitätsniveau ist v. a. die frühe Unterstützung dieses Konzepts durch die Nationalregierung. Schon 1992 gab die Nationalregierung eine öffentliche Erklärung ab, dass die Agenda 21 aus Empfehlungen bestehe und daher zwar juristisch nicht bindend, aber nach Meinung der Regierung moralisch verpflichtend sei (Gov. Bill 1992/93, Nr. 13, 5). 1994 wurde im Parlament ein nationales Programm zur Implementierung von LA21-Prozessen beschlossen (Gov. Bill 1993/94, Nr. 111). Im gleichen Jahr präsentierte der Umweltminister Leitfäden, die verschiedene mögliche Strategien nachhaltiger Entwicklung aufzeigten. Ein Nationalkomitee für die Agenda 21, bestehend aus verschiedenen MinisterInnen, NGOs und WissenschaftlerInnen, wurde 1995 gegründet, um LA21-Prozesse zu stimulieren und zu dokumentieren. 1997 meldete die schwedische Regierung der UNGASS (*United Nations General Assembly Special Session*), dass alle schwedischen Gemeinden einen LA21-Prozess initiiert hatten. Obwohl diese Zahl laut Eckerberg (2001, 16) übertrieben ist, gibt es keine Zweifel an der weiten Verbreitung der LA 21 in schwedischen Gemeinden, was insbesondere auf die angewandte »top-down«-Strategie der nationalen Regierung zurückzuführen sein dürfte: Von höchster verwaltungspolitischer Ebene wurden Informationen und programmatische Vorgaben zur Lokalen Agenda 21 an die Kommunen weitergeleitet (Eckerberg et al. 1998, 50).

1997 wurde in Schweden das »Lokale Investitionsprogramm« (LIP) für nachhaltige Entwicklung ins Leben gerufen. Für die Umsetzung von kommunalen Projekten, wie etwa bei der Verringerung von Umweltbelastungen, der Förderung der Anwendung erneuerbarer Rohstoffe, Recycling und Biodiversität sowie bei der Schließung von Kreisläufen, kann man um eine finanzielle Unterstützung auf nationaler Ebene ansuchen (Eckerberg et al. 1998, 50). Prinzipiell ist das LIP von der LA21 unabhängig, es wird jedoch von den Kommunen häufig mit Agenda-Arbeit verknüpft. Das Programm wird von LA21-KoordinatorInnen in Schweden durchaus kritisiert, da sich die starke Vorgabe der Inhalte negativ auf die gewünschte »bottom-up«-Strategie auswirkt. Diese ist wichtig für die LA21: Vorgehensweise und Prozessinhalt soll von den Kommunen in Kooperation mit den BewohnerInnen ausgearbeitet werden, um neues soziales Lernen und notwendige strukturelle Änderungen anzuregen (Eckerberg/Brundin 2000, 30).

Die Implementierung der LA21 verlief in Österreich völlig anders: Das Land zählt noch zu den NachzüglerIn in Europa. Der Beitrag der Bundesregierung, eine LA21 in die Wege zu leiten und entsprechende Information zu verbreiten, wird als bescheiden eingeschätzt – es sind nur wenige relevante Initiativen dokumentiert (Schütz 1998, 141–149, BMVIT 2001, 120). Narodoslawsky/ Grabher (2001, 207) unterscheiden zwei charakteristische Entwicklungsphasen der LA21 in Österreich – eine lange Phase mit geringer Aktivität mit nur wenigen positiven Ausnahmebeispielen und eine zweite Phase mit der UNGASS-Konferenz (1997) als Wendepunkt. Es kam zu einer Reihe von Aktivitäten sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene (BMVIT 2001, 121–122). Die Zahl der LA21-Prozesse stieg erheblich an. Charakteristisch für diese Phase war und ist jedoch das unkoordinierte Entstehen unterschiedlicher Formen der LA21 auf verschiedenen lokalen und regionalen Niveaus, ebenso wie eine unkoordinierte finanzielle Unterstützung der Gemeinden. Die treibende Kraft der Implementierung sind die Bundesländer, weshalb es neun verschiedene Umsetzungsstrategien gibt. Heute haben weniger als 6 Prozent der Gemeinden Österreichs einen LA21-Prozess ins Leben gerufen – die Entwicklung der LA21 in Österreich steht somit erst am Anfang (Kozeluh/ Ornetzeder 2004, 9).

5. Entwicklung, Organisation und Finanzierung der LA21 in Helsingborg und Wien

Von der Ebene der nationalen Rahmenbedingungen wird in diesem Kapitel auf die Ebene der Fallstudien übergegangen. Die zwei Städte (und zusätzlich innerhalb Wiens ein ausgewählter LA21-Bezirk) sowie deren LA21-Prozesse werden vorgestellt.

5.1 Helsingborg

Helsingborg ist mit 120.000 EinwohnerInnen (Stand März 2003) nach Malmö die zweitgrößte Stadt von Skåne, der südlichsten Provinz (*län*) Schwedens. Die Stadt liegt an der Westküste und an der schmalsten Stelle des Öresund. Die Entfernung zur gegenüberliegenden Stadt Helsingør in Dänemark beträgt nur vier Kilometer. Wegen der strategisch günstigen Position besitzt Helsingborg den zweitgrößten Fährhafen von Schweden. Auffällig ist die Separation der Stadt in einen ärmeren südlichen Teil, das ehemalige Arbeiterviertel mit hohem EinwanderInnenanteil, und in einen reicheren nördlichen Teil, der das »Villenviertel« genannt wird. Die Erwerbsarbeit entspricht einem für Schweden typischen, vielfältigen Branchenmix. Die Arbeitslosigkeit lag im Jahr 2003 bei 5,6 Prozent (Data om Helsingborg 2004).

Helsingborg kann auf eine lange Erfahrung mit LA21 zurückblicken. Kurz nach dem UNO-Erdgipfel in Rio begann sich die Gemeinde in LA21-Fragen zu engagieren (Eckerberg/ Brundin 2000, 11). Die Initiative ging von den wichtigsten EntscheidungsträgerInnen in Kommunalverwaltung und -politik aus. Der Prozess in Helsingborg ist demnach wie auch in vielen anderen schwedischen Städten fest in die administrativen Strukturen eingebettet und wird auch dort vorangetrieben.

Anfangs oblagen sowohl die Koordination als auch die strategische und operative Verantwortung für den LA21-Prozess der städtischen Umweltschutzabteilung. Ein Agenda-

Büro wurde gegründet, in dem ein/e VertreterIn der Umweltverwaltung die Aufgaben der LA21-Koordination übernahm. 1997 wurden von der Gemeinde Vorschläge zu einem LA21-Programm für das LIP (Lokales Investitionsprogramm) erarbeitet. 1998 erhielt Helsingborg, nach wiederholtem Ansuchen und einer Veränderung der vorgeschlagenen Inhalte, ein Programm von der schwedischen Nationalregierung (Umweltministerium) bewilligt. Die Investitionsprojekte waren hauptsächlich auf umweltbezogene Projekte sowie auf Technik und Energie ausgerichtet. Vom Stadtrat (*kommunfullmäktiga*) wurde 1999 ein Dokument zur LA21 beschlossen, das Ziele und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in Helsingborg enthält. Im Herbst 2002 kam es in Helsingborg zu einem Regierungswechsel, bei dem die konservative Partei ihre Mehrheit an die Koalition der Sozialdemokraten und der *Vänsterpartiet* (Linkspartei) verlor. Dieser Wechsel galt insofern als positiv für die Entwicklung der Agenda 21, als es zu einer Einbindung der LA21 in die Regierung auf einer höheren Ebene kam. Die strategische Verantwortung für die LA21 hat nun der Gemeindevorstand (*kommunstyrelse*) von Helsingborg, die höchste kommunalpolitische Instanz. Dies weist darauf hin, dass die LA21 heute mehr als reinen Umweltschutz umfasst (Eckerberg 2001, 17). Die operative Verantwortung (Projektleitung, Budget und ökonomische Beschlussfassung) liegt allerdings weiterhin in der Umweltabteilung.

Die zentralen Organisationseinheiten des LA21-Prozesses in Helsingborg sind das *Agenda-Büro* und ein *politisches Steuerungsgremium* (*Styrgrupp*). Ersteres versteht sich als eine Art »Projektwiege«, denn die meisten Projekte werden vom Büro selbst initiiert. Öffentlichkeitsarbeit, Informationsverbreitung, Bildungsarbeit und Wissensvermittlung werden als wichtige Aufgaben des Büros angesehen. Als zentrale AdressatInnen dieses Bildungsauftrages gelten Verwaltung und Politik: Die Prinzipien der LA21 sollten idealerweise in alle Abteilungen und Ebenen integriert werden. Das politische Steuerungsgremium soll strategische Fragen bearbeiten und etwa die Implementierung und Verankerung der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in Politik, Verwaltung und deren Programmen sicherstellen.

Finanziell standen dem zentralen Agenda-Büro in den letzten Jahren jeweils rund 190.000 € zur Verfügung. Von der neuen Regierung und der damit verbundenen Aufwertung der LA21 wird in Zukunft mehr Geld (bis zu 320.000 €) erwartet, das für die zentrale Planung und das Weiterverfolgen des Prozesses verwendet wird. Die offiziellen Zahlen dürften das LA21-bezogene Finanzvolumen aber unterschätzen, da die agenda-konformen Projekte verschiedener Verwaltungsabteilungen nicht eingerechnet werden. Für die Umsetzung von Projekten erhielt Helsingborg 1998 von der nationalen Ebene (LIP) zusätzlich ca. 980.000 € bewilligt.

5.2 Wien

Das zweite Fallbeispiel stellt die österreichische Hauptstadt mit ihren rund 1,6 Millionen EinwohnerInnen dar. Durch die EU-Erweiterung wird auch Wien eine zentrale, strategisch günstige Position zugesprochen. Die Stadt hat in Österreich einen Sonderstatus, da sie sowohl Gemeinde als auch Bundesland und der Bürgermeister zugleich Landeshauptmann ist. Seit dem Ersten Weltkrieg dominiert, abgesehen von 1934–1945,

die sozialdemokratische Partei in der Stadtregierung; nur 1996–2001 verfügte die SPÖ über keine absolute (Stimmen-)Mehrheit (Novy et al. 2001). Die Arbeitslosenrate in Wien betrug im Jahr 2003 9,4 Prozent (Wien Statistik Aktuell 2004) und liegt demnach um 3,8 Prozentpunkte höher als in Helsingborg.

Da sich die Analyse der LA21 in Wien wegen der administrativen kommunalpolitischen Organisationsstruktur stark auf die Bezirksebene bezieht, soll auf die Handlungskompetenzen der Wiener Bezirke eingegangen werden: Durch allgemeine Wahl wird die Bezirksvertretung bestellt, an deren Spitze ein/e BezirksvorsteherIn steht. Wegen der zentralistischen Verwaltungsstruktur unterstehen die Magistratischen Bezirksämter nicht der Bezirksvorstehung, sondern dem Bürgermeister oder dem Stadtrat. Die Bezirksorgane sind prinzipiell nur mit juristisch schwachen Instrumenten und geringen Handlungskompetenzen ausgestattet (Sickingler 2002, 14–21, Pelinka/ Rosenberger 2003, 229–230). Die Bezirksvertretung und der/die BezirksvorsteherIn bilden dennoch ein effizientes Gegengewicht und Korrektiv gegenüber dem Zentralismus der Gemeinde Wien, da sich eine Reihe von diffizilen Spielregeln entwickelt haben, die eine Abstimmung zwischen lokalen und übergeordneten Interessen der Stadt erfordern. Sickingler (2002) begründet dies u. a. mit dem Wirken der BezirksvorsteherInnen, die politisch wichtiger als Landtagsabgeordnete sind.

In Wien ist die Organisation der LA21 allein schon aufgrund der Größe der Stadt vielschichtiger als in Helsingborg. Um den LA21-Prozess zu verstehen, ist es von Vorteil, seine Genese genauer zu betrachten. In Wien lassen sich drei Entwicklungsphasen unterscheiden: eine Vorbereitungsphase, die Phase des Pilotprozesses am Alsergrund (Wien IX) und eine Phase, in der eine Ausweitung der LA21 auf weitere Bezirke erfolgte.

Die Initiative zur Konkretisierung des Wiener Agenda-Projekts ging von der Verwaltung, genauer den Magistratsabteilungen Umweltschutz und Stadtentwicklung sowie von der Baudirektion aus. Mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg durch den Wiener Bürgermeister im Jahr 1996 verpflichtete sich Wien formell zur Umsetzung eines LA21-Prozesses. Es folgte ein »Forschungsauftrag«, um ein Grobkonzept für ganz Wien zu erstellen. Das erarbeitete Organisationskonzept war mit neun organisatorischen Subeinheiten sehr komplex. Lediglich die lokalen Fachforen sollten für die offene, spontane BürgerInnenbeteiligung zugänglich sein, weshalb die etablierten Interessen von politischen Parteien, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft dominierten. Die Durchführung scheiterte jedoch letztlich daran, dass kein formaler politischer Beschluss auf Gemeindeebene erfolgte (Pleschberger 2000, 449 ff., Astleithner/ Hamedinger 2003, 59).

Dieser politische Stillstand verhinderte zwar kommunalpolitische Initiativen für eine LA21, eröffnete aber die Möglichkeit für eine »bottom-up«-Initiative mit eigener Methode und inhaltlicher Ausrichtung. Diese Möglichkeit wurde vom neunten Wiener Gemeindebezirk (Alsergrund) wahrgenommen. Das Konzept für diesen Prozess wurde von einer Psychologin ausgearbeitet. Aufbauend auf der so genannten *Community Psychology* lag der Schwerpunkt auf BürgerInnenpartizipation. Um für jegliches kreative Eigenengagement offen zu sein, wurden keine inhaltlichen Leitlinien vorgegeben. Die Bezirksvorstehung unterstützte gemeinsam mit der Volkshochschule Wien Nordwest

als Projektträgerin das Konzept. Der Pilotprozess startete 1998 (Astleithner/Hamedinger 2003, 62).

Parallel zur Umsetzung des Pilotprojekts im neunten Bezirk wurde eine Strategie zur Erweiterung der LA21 auf ganz Wien erarbeitet. Im Frühjahr 2002 erfolgte die Gründung des Vereins »Lokale Agenda 21 in Wien«. Dieser Verein fungiert als zentrale Stelle für Koordination, Management und Finanzierung der weiterhin dezentral in den Wiener Bezirken durchgeführten LA21-Prozesse. Für die operative Umsetzung wurde eine *Geschäftsstelle* eingerichtet. Den *Vorstand*, das Beschlussorgan des Vereins, bilden PolitikerInnen. Zur Beratung des Vorstandes wurde ein *Beirat* mit WissenschaftlerInnen, ExpertInnen der Verwaltung und BezirksvorsteherInnen eingerichtet. Zusätzlich war ein *magistratsinternes Agenda-Team* vorgesehen, um die LA21 mit gesamtstädtischen Prozessen und Programmen zu verknüpfen, und um generell die Agenda-Büros der Bezirke und den wienweiten Verein zu unterstützen.

Im Jahr 2003 starteten neben dem wieder bewilligten Alsergrund-Prozess vier weitere Bezirke mit der Umsetzung eines LA21-Prozesses. Diese Bezirke haben zwischen 29.000 und 137.000 EinwohnerInnen und sind damit mit Helsingborg vergleichbar. Die bezirksinternen LA21-Prozesse sind relativ unterschiedlich: Grundlegende Rahmenbedingungen wurden dennoch in den Ausschreibungen und Verträgen festgelegt. Die Projektträgerorganisationen haben die Aufgabe, eine Bezirksanalyse und ein Leitbild zu erstellen, ein LA21-Büro zu betreiben sowie die Begleitung, Moderation und die Aktivierung von BürgerInnen zu gestalten.

Der LA21-Prozess wird etwa je zur Hälfte aus dem Stadt- und Bezirksbudget finanziert. Abhängig von der Größe können die Bezirke zwischen 55.000 und 70.000 € pro Jahr (auf vier Jahre fixiert) aus dem Stadtbudget erhalten. Dafür müssen interessierte Bezirke Anträge für einen LA21-Prozess stellen. Die Förderungsmittel werden vom Verein »Lokale Agenda 21 in Wien« an die Bezirke verteilt. Die Tatsache, dass nicht jeder Bezirk einen Agenda-Prozess hat, wird u. a. auf die beschränkten Mittel des Stadtbudgets zurückgeführt.

5.3 Alsergrund

Da sich die neuen LA21-Bezirke erst in der Anfangsphase befinden, während der Alsergrund schon auf einige Jahre Erfahrung zurückblicken kann, soll im Folgenden nur auf die Organisation dieses LA21-Prozesses eingegangen werden:⁴

Die LA21 im Alsergrund ist als Partizipationsprozess angelegt, in dem die Initiativen und Vorschläge zu Projektideen hauptsächlich von den BürgerInnen selbst kommen. Die entwickelten Strukturen ermöglichen eine ständige Mitgestaltung: Dem Agenda-Büro obliegt die Koordination und operative Umsetzung der LA21. Das Agenda-Büro ist Erstanlaufstelle für Interessierte vor Ort und betreut die Projektgruppen. Es übernimmt die Moderation von Veranstaltungen und vermittelt zwischen Bezirkspolitik, Verwaltung und Projektgruppen. Die Dokumentation und die Öffentlichkeitsarbeit

4 Eine Übersicht zu den Gremien in den LA21-Bezirken ist online verfügbar unter: <http://la21wien.at/Plone/Der%20Verein/Gremien> (14. 7. 2004).

obliegen ebenfalls dem Agenda-Büro. Das *Agenda-Team* ist ein (nach eigenem Anspruch »zurückhaltendes«) Steuerungsgremium, in dem Projektideen, deren Inhalte, Ziele und Finanzierungsmöglichkeiten diskutiert werden. Im Agenda-Team sind Politik, Verwaltung und BürgerInnen gleichberechtigt vertreten. Die *Projekt- und Ideenwerkstatt* ist eine offene Plattform, in der sich die aktiven BürgerInnen, das Agenda-Büro, VertreterInnen aus Politik und Verwaltung treffen können. Jede/r kann dort neue Ideen oder Projekte vorstellen und diskutieren oder von laufenden Projekten berichten. Auch Verwaltung und Politik können unbürokratisch neue Bezirks- oder Stadtvorhaben vorstellen und BürgerInnen zur Mitarbeit einladen (Astleithner et al. 2002, 46). Die Basiseinheit bilden schließlich so genannte *Projektgruppen*, welche sich um eine Projektidee oder um ein spezifisches Thema formieren. Projektgruppen sind prinzipiell offen, man kann jederzeit aus- und einsteigen, auch die Größe variiert. Projektgruppen können selbständig arbeiten, jedoch auf Wunsch auch vom Agenda-Büro unterstützt werden, z. B. in Form von Moderation oder Öffentlichkeitsarbeit.

5.4 Modelle und deren thematische Schwerpunktsetzung im Vergleich

Abschließend soll ein synoptischer Modellvergleich die verschiedenen Prozesse bzw. Prozessschritte veranschaulichen und zu den in Kap. 2 erwähnten Organisationstypen in Beziehung setzen. Eine Auswahl an Projektinhalten veranschaulicht zusätzlich die LA21-Prozesse und bestätigt darüber hinaus, dass die verschiedenen Organisationsformen und die unterschiedliche Einbindung von Akteursgruppen zu divergierenden Themenschwerpunkten führt.

Helsingborg weist eine weit gehende Übereinstimmung mit dem *Bürgermeistermodell* nach Brand et al. auf. Die Initiative geht von den wichtigsten politischen EntscheidungsträgerInnen aus: Der Prozess ist fest in die administrativen Strukturen der Stadtverwaltung eingebettet und wird auch dort vorangetrieben; umwelt-, sozial- oder wirtschaftspolitische Ziele sollen möglichst effizient umgesetzt werden. Die Effizienz der LA21 soll in Helsingborg u. a. durch die Integration der Nachhaltigkeitsprinzipien in alle kommunalen Beschlüsse gewährleistet werden. Aus dem Versuch, die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in Politik und Verwaltung zu verankern, resultiert die Erkenntnis, dass sektorenübergreifendes Arbeiten für Verwaltung und Politik erforderlich ist. In der Rhetorik der kommunalpolitischen AkteurInnen hat sich dieses Prozessziel zwar schon niedergeschlagen; Lösungsansätze, die eine sektorenübergreifende Zusammenarbeit konkret fördern, gibt es jedoch vorerst noch nicht.

Zusätzlich zur angestrebten effizienten Umsetzung wurde in den Interviews deutlich, dass die LA21 pragmatisch betrachtet wird; die Förderung von zukunftsfähigen Stadtstrukturen soll sich im Wettbewerb mit anderen Städten vorteilhaft auf den Standort Helsingborg auswirken. In diese Richtung zielen auch die politischen Intentionen des Lokalen Investitionsprogramms der Nationalregierung, mit dem Helsingborg 1998 unterstützt wurde. In einer von der Stadtverwaltung herausgegebenen Broschüre zur Lokalen Agenda 21 Helsingborg (Mårtensson et al. 2001, 3–15) werden Maßnahmen und Aktivitäten zur LA21 aufgelistet, die alle von Regierung und Verwaltung beschlossen und durchgeführt werden. Dazu zählen der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und von

Radwegen, Energiefragen, Wassermanagement, Abfallentsorgung, die Förderung biologischer Diversität und die Überprüfung von Firmen auf Umweltverträglichkeit.

Das Agenda-Büro selbst hält Ausbildungskurse für das Verwaltungspersonal und Bildungsprojekte in Schulen ab. Ebenso gibt es regelmäßig öffentliche Vorträge zur Nachhaltigkeit. Das Büro hat einen Zusammenschluss von ca. 30 ideellen und kommunalen Vereinen (»Netzwerk für Gerechtigkeit und Solidarität«) initiiert. Dieses Netzwerk behandelt gemeinsam etwa drei Themen pro Jahr. BürgerInnen wurden für die Erarbeitung eines LA21-Dokumentes eingebunden. Aus den vorgeschlagenen Themen und konkreten Ideen zur Nachhaltigkeit von BürgerInnen entwickelte die Kommunalverwaltung ein Leitbild, das 1999 vom Stadtrat beschlossen wurde. Ein weiteres Beispiel stellt das Projekt »grünerer Söder« (in einem südlichen Stadtteil) dar, das BürgerInnen in die Gestaltung des unmittelbaren Freiraumes integrierte.

Auch in Wien war ursprünglich ein Konzept geplant, das dem *Bürgermeistermodell* (Brand et al.) entsprochen hätte, dieses wurde jedoch nicht durchgeführt. Betrachtet man den Pilotprozess im Alsergrund für sich allein, so stimmt er in weiten Bereichen mit dem *partizipatorischen Bildungsmodell* nach Brand et al. überein. Dieses Modell betont prozessorientiertes Denken, die intensive Auseinandersetzung mit der Organisation selbst, gleichberechtigte Kommunikation, konsensorientiertes Aushandeln und das Bemühen um die Einbeziehung Vieler. Die letztendliche Ausweitung des Prozesses auf ganz Wien zeichnet sich wiederum durch bürokratische Hierarchisierung und Arbeitsteilung aus. Das politisch-administrative System schafft einen Rahmen und bietet allgemeine grundlegende finanzielle Unterstützung, die inhaltliche Umsetzung erfolgt jedoch weitgehend ausgegliedert aus den Verwaltungsstrukturen der einzelnen Bezirke (de Haan et al. 2000, 63).

Analog zum *partizipatorischen Bildungsmodell* sind im Alsergrund der Ablauf der Projekte bzw. die Projektgruppenbildung wichtig; es handelt sich um ein prozessorientiertes Konzept. Idealtypisch präsentiert eine Gruppe von BürgerInnen eine Projektidee zur Verbesserung der Lebensqualität im Bezirk im Agenda-Büro oder direkt in der Projekt- und Ideenwerkstatt, knüpft erste Kontakte und macht sich auf die Suche nach weiteren Interessierten (auch über Aussendungen). Im Agenda-Team werden dann Inhalte, Ziele und Finanzierungsmöglichkeiten der Idee erläutert. Bei positiver Beurteilung werden Projektideen offiziell zu Projekten erklärt. Der weitere Ablauf ist offen gehalten, man kann jederzeit ein- und aussteigen sowie Moderation und Mediation in Anspruch nehmen. Im Folgenden seien einige Projekteinhalte erwähnt:

Drei BürgerInnengruppen bemühten sich um nachhaltigeres Konsumverhalten. Drei weitere griffen unterschiedliche soziale Anliegen wie die Verbesserung der Kommunikation im Bezirk, Lernbetreuung oder Dolmetschaktivitäten auf. Diese Projektgruppen erreichten einerseits ihr Ziel, oder lösten sich andererseits wegen mangelnder Ressourcen oder Motivation auf. Drei Projektgruppen gingen speziell auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ein. Eine davon nimmt sich nach wie vor der Aufgabe an, Gefahrensituationen im Straßenraum zu verringern und Wohnstraßen wiederzubeleben. Einige Projektgruppen betätigten sich auch freiraumplanerisch, wobei die Projektgruppe »Sensengasse« insofern mehr Aufmerksamkeit verdient, als sich hier

die LA21 Alsergrund erstmals gegen die Interessen der Stadtpolitik stellte. Es ging um eine Zurückstellung der Umwidmung der Sportanlage Sensengasse in Bauland. Die Widmung wies nach Erachten der Projektgruppe eine zu hohe Bebauungsdichte auf, und stand so im Widerspruch zu einer nachhaltigen kleinstrukturierten Stadtentwicklung. Eine Rückwidmung wurde zwar nicht erreicht, jedoch löste dieses Projekt in ganz Wien eine intensive Debatte über die unzureichende Einbindung der BürgerInnen in Flächenwidmungsverfahren aus.

6. Vernetzung von gesellschaftlichen AkteurInnen

Die Einbindung und Kooperation aller betroffenen AkteurInnen gilt in den programmatischen Vorgaben der LA21 als besonders wichtig. Die Organisation der LA21 lässt sich als ein soziales System betrachten, in dem verschiedene Gruppen von AkteurInnen miteinander vernetzt sind, in einer bestimmten Beziehung zueinander stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Diese Vernetzung ermöglicht Kommunikationsformen, in denen die jeweiligen Gruppen nicht nur unterschiedliche Positionen einnehmen, sondern auch verschiedene Einflussmöglichkeiten zugesprochen bekommen. Die den AkteurInnen im jeweiligen Modell zugewiesenen Positionen sind demnach ausschlaggebend für Beziehungsstrukturen, die wiederum verschiedene Kommunikationsformen ermöglichen.

6.1 Kommunikationsstrukturen der beiden LA21-Prozesse

Der LA21-Prozess in Helsingborg wird v. a. durch das politisch-administrative System vorangetrieben, koordiniert und gesteuert. Analog dazu liegt auch der Schwerpunkt der Kommunikationsbeziehungen eindeutig auf der Verwaltungshierarchie. Es handelt sich demnach um einen geschlossenen Prozess, BürgerInnen werden nur vereinzelt in Projekte eingebunden. Diese Kommunikationsstruktur hat unterschiedliche Vor- und Nachteile: Die geschlossene Organisation erschwert die Artikulation »freier« (externer) Kritik. Die komplexen hierarchischen Abhängigkeitsverhältnissen von BeamtInnen und PolitikerInnen sowie die sektorale Arbeitsweise führen zu Kommunikationsdefiziten. Veränderungsimpulse müssen in einem derartigen System von innen kommen. Vor diesem Hintergrund mag es wenig verwundern, dass der LA21-Diskurs in Helsingborg derzeit stark von Verwaltungskoordination und sektorenübergreifender Arbeit geprägt ist.

In Wien sind im LA21-Prozess auf Stadtebene die Mitglieder des LA21-Vereins und die KoordinatorInnen der LA21-Bezirke die wichtigsten AkteurInnen. Damit liegt auch der Schwerpunkt der Kommunikation innerhalb dieser Gruppen. Im Gegensatz zu Helsingborg fällt in Wien die Vielzahl an Gremien und Foren auf. Diese Hierarchisierung kann die Flexibilität und Effektivität erschweren, integriert jedoch zusätzlich ExpertInnen und WissenschaftlerInnen in die Kommunikation und die Planung des Projektablaufs.

Obwohl sich die Kommunikationsmuster des LA21-Prozesses im Alsergrund sehr stark von den oben erwähnten Formen unterscheiden, ist auch dieser Prozess weit von

einem umfassenden und ausgewogenen Kommunikationsnetzwerk entfernt. Der Schwerpunkt der Beziehungen liegt hier im Dreieck LA21-Koordination, BürgerInnen und Bezirkspolitik. Die Analyse hat gezeigt, dass die LA21-Koordination und die BürgerInnen nahezu als Einheit verstanden werden können, oder anders gesagt: Die Koordinationsstelle sieht ihre Aufgabe v. a. darin, die Interessen der Bevölkerung zu kanalisieren und zu wahren. Als schwierig gilt die Rückanbindung an Verwaltung und (Stadt-) Politik. Im LA21-Prozess spielt die Verwaltung eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Dementsprechend fühlen sich die MitarbeiterInnen des Wiener Magistrats zum Teil aus dem bürgerInnennahen Bezirksprozess ausgeschlossen. Die stark an den Bedürfnissen der BürgerInnen vor Ort orientierte Beteiligungsform wird als Absage an die Kooperation mit der Verwaltung interpretiert.

Im Gegensatz zu Helsingborg ist in diesem Prozess Platz für »freie«, von außen kommende Kritik. Die Untersuchung hat jedoch ergeben, dass Transparenz und Offenheit des politisch-administrativen Systems vom »Politisierungsgrad« des Themas oder Projekts abhängen. Wenn starke und konträre Eigeninteressen aufeinander treffen, beschränkt dies die Offenheit: Der verständigungsorientierte Dialog weicht einer asymmetrischen Kommunikationsform, in der entweder der Informationsfluss nur mehr einseitig verläuft, oder bestimmte KommunikationspartnerInnen (Interessengruppen) aus dem Dialog und der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden (z. B. bei der Beibehaltung der geplanten Flächenwidmung mit hoher Bebauungsdichte in der Sensengasse). Dies deutet darauf hin, dass bei Interessenkonflikten nach wie vor das politisch-administrative System in der konventionellen Form agiert. Der im Alsergrund gewählte partizipative Ansatz zielt prinzipiell auf ein präventives Konfliktmanagement ab: Interessendifferenzen sollen *vor* Durchführung eines Projekts ausreichend thematisiert und geklärt werden. Bei den meisten LA21-Projekten im Alsergrund hat diese Präventivstrategie Erfolg – bei brisanten Interessengegensätzen kann jedoch auch ein partizipativer Ansatz Konflikte nicht vermeiden. Weil in Wien die LA21 außerhalb der Stadtverwaltung angesiedelt wurde, setzten Veränderungskräfte nicht innerhalb des kommunalpolitischen Systems im engeren Sinn an, sondern wirkten von außen darauf ein. Ein derartiger Interaktionsrahmen stellt das gesamte politisch-administrative System (einschließlich seiner Interaktion mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen) zur Diskussion.

6.2 Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen

In der internationalen Diskussion über zivilgesellschaftliche Modelle gelten zivilgesellschaftliche Interessenvertretungen als ein Gradmesser für das Funktionieren nationaler Gesellschaften, da sie als flexible Formen von BürgerInnenpartizipation eine kontrollierende Gegenöffentlichkeit zu staatlichen Institutionen sind (Brix/ Richter 2000). Da die LA21 ähnliche gesellschaftliche Werte anspricht, sollte die Organisation privater Interessen in einem Land einen starken Einfluss darauf haben, wie sehr sie die (bestehende) Vernetzung gesellschaftlicher AkteurInnen die LA21 unterstützt. Brand et al. (2001, 236) bezeichnen diese Vernetzung als eine wichtige Stabilisierungsbedingung für LA21-Prozesse. Der Beteiligung von Interessengruppen kann in LA21-Prozessen sehr unterschiedliche Bedeutung zukommen. Dies zeigen auch die eingangs vorgestellten Or-

ganisationstypologien: Einige Modelle bauen auf der Einbeziehung aller Interessengruppen auf (etwa das *Modell der externen Forum-Umsetzung* von Lafferty/ Coenen), andere hingegen weisen etwa den regierungsunabhängigen Interessengruppen (NGOs) eine kleine bis gar keine Rolle zu (z. B. das *Effizienzmodell* und das *Bürgermeistermodell* von Brand et al.).

Auch in unseren Fallstudien hat die Beteiligung von Interessengruppen ein deutlich unterschiedliches Gewicht. In Helsingborg wird wiederholt auf die Wichtigkeit der Aktivität von Vereinen oder NGOs und deren Vernetzung hingewiesen. Der Aufbau eines Netzwerks, in dem vorhandene umweltpolitische und soziale Initiativen gestärkt und koordiniert werden, ist erwünscht und ein häufig genanntes Ziel. Die AkteurInnen in Helsingborg streben eine Institutionalisierung der LA21 als *Netzwerkmodell* an, in dem unabhängige Stellen (Bildungseinrichtungen, NGOs, verschiedene Verwaltungsabteilungen), inspiriert und geschult durch eigene Ausbildungsseminare, an verschiedenen Stellen unabhängig voneinander für Prinzipien nachhaltiger Entwicklung arbeiten sollen. Derartige Vernetzungsversuche haben aber bislang nur zum Teil Erfolg. Ein Beispiel ist die Verknüpfung sozialer Initiativen im Projekt »Netzwerk für Gerechtigkeit und Solidarität«, in dem die LA21-Koordination als eine von rund 20 Initiativen auftritt. Der restliche Prozess kann bislang nicht als multizentrische Struktur charakterisiert werden (de Haan et al. 2000, 65).

In Wien-Alsergrund gilt eine Vernetzung von Interessengruppen über die LA21 als nicht besonders sinnvoll, da sie als aktive Kräfte keine tragende Rolle spielen. Im Gegensatz zu vielen anderen LA21-Prozessen hat man sich im neunten Wiener Gemeindebezirk dafür entschieden, BürgerInnen selbst einzubinden und keine »StellvertreterInnenpolitik« in Arbeitskreisen und Projektgruppen zu forcieren, da BürgerInnen nicht durch »Profis« verdrängt werden sollen. Die Einbindung von Organisationen und MultiplikatorInnen wurde nicht kontinuierlich gefördert (Astleithner et al. 2002, 23, 52). Diese Haltung entspricht nicht der Programmatik der LA21 und verringert darüber hinaus die Reichweite des Prozesses. Die Partizipation von individuellen oder organisierten AkteurInnen aus dem Wirtschaftsbereich ist bislang in beiden Fallstudien äußerst gering.

6.3 *Bürgerschaftliches Engagement*

Die programmatischen Vorgaben der LA21 betonen die Einbeziehung von BürgerInnen als wesentliches Prinzip der Umsetzungsstrategie. Bürgerschaftliches Engagement soll neues soziales Lernen und notwendige strukturelle Änderungen anregen. Unter Partizipation oder Einbeziehung kann jedoch recht Unterschiedliches verstanden werden. Die rein formale Partizipation umfasst etwa Wahlbeteiligung und die Mitgliedschaft in Parteien. Das hier vorgestellte Verständnis von Beteiligung erweitert diesen konventionellen Handlungsrahmen und begreift Partizipation umfassender als Einbeziehung der BürgerInnen in soziale und politische Aktivitäten. Es geht um eine möglichst direkte und aktive Teilnahme der Betroffenen an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen (Hülsmann 1998, 225).

In Helsingborg wird die Intensität und Entwicklung der Partizipation in der LA21 als wellenförmig beschrieben. Im Zuge der Erstellung des LA21-Dokuments bildeten

sich aktive BürgerInnengruppen, die Ideen für die Umsetzung einer LA21 in Helsingborg ausarbeiteten. Das politische Steuerungsgremium sollte diese Arbeit mit Hilfe der Verwaltung vorantreiben. Nach zwei Jahren zerfielen jedoch die BürgerInnengruppen, ohne die Umsetzung ihrer Ideen zu erreichen. Eine Struktur, die konstante Beteiligung ermöglichen könnte, wurde nicht geschaffen. Heute ist in der LA21 Partizipation in Form umfangreicher Konsultationsprozesse mit der Bevölkerung weniger wichtig, die Kommunikationsbeziehungen zu den BürgerInnen beschränken sich weitgehend auf eine einseitige Informationsweitergabe. Für die strategische und inhaltliche Umsetzung der Agenda-Ziele sind die LA21-Koordination und die Steuerungsgruppe verantwortlich. Die Aktionen und Projekte werden von Verwaltung und Regierung erarbeitet. Damit kommt zuerst eine »top-down«-Perspektive zum Tragen, die erst nach inhaltlicher Konkretisierung des Projekts eventuell Anlass für eine Beteiligung geben kann. Unter BürgerInnenbeteiligung wird v. a. Bildung und Informationsverbreitung verstanden. Die inhaltlichen und prozeduralen Einflussmöglichkeiten sind sehr eingeschränkt.

Im Alsergrund stand der Beteiligungsaspekt von Anfang an im Vordergrund. Man entschied sich für eine Strategie, die auf das Engagement und die Bedürfnisse der BewohnerInnen aufbaut. In diesem Prozess werden Ideen nur dann zu Projekten, wenn sie entweder von den BürgerInnen selbst stammen oder bei ihnen auf Interesse stoßen. Die BewohnerInnen des Alsergrundes haben demnach eine ständige Mitgestaltungsmöglichkeit. Der Prozess ist offen, ohne im Vorhinein fix abgesteckte Wege und Ziele festzulegen. Die meisten Projekte zeichnen sich durch innovative Organisation und Struktur aus. Die endgültige Entscheidungskompetenz obliegt, wie auch bei der schwedischen Fallstudie, der Politik. Anders als in Helsingborg muss man als interessierte/r BürgerIn bei der Kontaktaufnahme nicht gleich mit einer Projektidee aufwarten, sondern hat im workshop-artigen Setting der Projekt- und Ideenwerkstatt die Möglichkeit, sich gegenseitig zu inspirieren, Unterstützung zu finden oder sich in schon bestehenden Projekten zu engagieren. Bei aller Offenheit bleibt die demokratiepolitisch problematische Frage der Repräsentativität: Bezogen auf die gesamte EinwohnerInnenzahl des Bezirks ist der Anteil der LA21-AktivistInnen äußerst gering; auch dominieren Personen aus der so genannten Bildungsschicht. All dies deutet darauf hin, dass es sich hier keineswegs um einen ausgewogen-symmetrischen Kommunikationsprozess handelt (Astleithner et al. 2002, 56). Aus der Praxis der BürgerInnenbeteiligung ist dieses Problem wohl bekannt: Die Möglichkeit der Partizipation wird v. a. von der so genannten »Mittelschicht« oder vom »Bildungsbürgertum« genutzt. Als schwer erreichbar gelten ImmigrantInnen, Arbeitssuchende, weniger Gebildete und Frauen.

7. Engagement von BürgerInnen abhängig vom BürgerInnenbild

Aus der verschiedenartigen Institutionalisierung von BürgerInnenbeteiligung in LA21-Prozessen kann man schließen, dass die politischen »Eliten« (v. a. PolitikerInnen und VerwaltungsbeamtenInnen) den »einfachen« BürgerInnen sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Kapazitäten zuschreiben. Da davon ausgegangen werden kann, dass dieses unterschiedliche »BürgerInnenbild« auch weit reichende Konsequenzen für das präfe-

rierte Partizipationsmodell hat, soll dieser Frage anhand eines analytischen Rasters etwas eingehender nachgegangen werden.

Abbildung 1 zeigt, dass sich die Fähigkeiten und Kapazitäten, welche die Prozessverantwortlichen den BürgerInnen zuschreiben, mit zwei unabhängigen Dimensionen beschreiben lassen: Die erste Dimension gibt an, ob BürgerInnen ihre Interessen *erkennen* können oder ob ihnen eine derartige Fähigkeit fehlt. Die zweite Dimension gibt an, ob BürgerInnen ihre Interessen auch selbst *wahrnehmen* und vertreten können oder ob sie dafür die Hilfe anderer benötigen. Die Überschneidung dieser beiden Dimensionen ergibt vier Ausprägungsformen. Eine davon ist logisch nicht möglich – dass BürgerInnen zwar nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu erkennen, jedoch zur Wahrnehmung und Vertretung dieser Interessen im Stande sind. Selbständige Interessenwahrnehmung, wie etwa fachliche Kompetenz und Durchsetzungsvermögen, setzt jedenfalls Interessenerkennung voraus. Deshalb bleibt der Quadrant links unten leer. Die restlichen drei Quadranten stehen für idealtypische Modelle der Einbindung von BürgerInnen in politische Entscheidungsprozesse:

1. Im *Paternalismus-Modell* (siehe auch das *paternalistische Umsetzungsmodell* von Lafferty/ Coenen) gehen politische EntscheidungsträgerInnen davon aus, dass die BürgerInnen ihre (»objektiven«) Interessen nicht klar erkennen, geschweige denn erfolgreich vertreten können. (»Wohlwollende«) Politik hat deshalb die Aufgabe, Entscheidungen zum Vorteil der BürgerInnen treffen. BürgerInnenbeteiligung in substanziellen Fragen würde wohl wenig Sinn machen, da den BürgerInnen ohnehin die fachliche Kompetenz dazu fehlt.
2. Im *Bedürfnis-Modell* gestehen politische EntscheidungsträgerInnen den BürgerInnen zwar die Fähigkeit zu, ihre Interessen selbst zu erkennen; sie bezweifeln jedoch, dass sie diese auch erfolgreich umsetzen können. Auch nimmt hier immer noch die Politik die Interessen der BürgerInnen wahr und setzt sie um. BürgerInnenbeteiligung hat hier lediglich die Funktion, die Wünsche und Bedürfnisse der BürgerInnen zu artikulieren.
3. Das *Empowerment-Modell* geht schließlich von einem sehr emanzipierten Handlungsmodell aus. Die BürgerInnen sind sowohl in der Lage, ihre Interessen zu er-

Abbildung 1: Partizipationsmodelle in Abhängigkeit von den BürgerInnen zugeschriebenen Fähigkeiten

		BürgerInnen können Interessen selbst <i>wahrnehmen</i>	
		ja	nein
BürgerInnen können Interessen selbst <i>erkennen</i>	ja	Empowerment-Modell	Bedürfnis-Modell
	nein	—	Paternalismus-Modell

kennen als auch diese erfolgreich im politischen Prozess umzusetzen. In diesem Fall kann sich die Politik aus der Entscheidungsfindung zurückziehen und diese den BürgerInnen überlassen.

Diese drei idealtypischen Partizipationsmodelle lassen auf unterschiedliche Kommunikationsformen und -qualitäten schließen (Ravetz 1999, 342):

1. VertreterInnen des *Paternalismus-Modells* setzen Partizipation mit einseitiger *Informationsvermittlung* oder reiner *Beratung* gleich. Um zu verhindern, dass die BürgerInnen aufgrund mangelnden Wissens entgegen ihren eigenen Interessen handeln, müssen ihnen Politik und Verwaltung beratend zur Seite stehen.
2. VertreterInnen des *Bedürfnis-Modells* verstehen Partizipation als einen *Konsultationsprozess* oder *Dialog*, in dem Informationen ausgetauscht werden. *Dialog* geht insofern über den reinen Informationsaustausch hinaus, als er eine offene Auseinandersetzung über divergierende Standpunkte umfasst. *Dialog* setzt damit die Bereitschaft aller Beteiligten voraus, Verständnis für die Position der Gegenseite zu entwickeln. Politik und Verwaltung wollen die Bedürfnisse der BürgerInnen ergründen, um diese dann in ihren Projekten berücksichtigen zu können.
3. VertreterInnen des *Empowerment-Modells* setzen Partizipation mit *BürgerInnenautonomie* gleich. Diese stellt sicher, dass die BürgerInnen ein Vorhaben oder eine Institution leiten können, und dass sie Ziel, Inhalt und Vorgehensweise selbst steuern. Politik und Verwaltung haben damit nur mehr eine unterstützende, z. B. moderierende Funktion.

Betrachtet man die Partizipation in Helsingborg aus dieser Perspektive, so sind folgende Aussagen zulässig: Die LA21-Verantwortlichen glauben zu wissen, was für die BürgerInnen das Beste sei; ihnen müssten Projekte nur noch näher gebracht und verständlich gemacht werden. Im verwaltungsdominierten LA21-Prozess wurde bislang noch keine Kommunikationsform gefunden, um die Bevölkerung gleichberechtigt in einen Dialogprozess einzubeziehen. Die LA21 in Helsingborg kann demnach dem *Paternalismus-Modell* der Partizipation zugeordnet werden, weil BürgerInnen weder das Erkennen noch das Wahrnehmen ihrer Interessen und Bedürfnisse zugesprochen wird. Diese Kommunikationsform entspricht einer *Informationsvermittlung* oder einer *Beratung*, in der die Koordination oder Projektverantwortliche einseitig Informationen an die BürgerInnen vermitteln.

Im Alsergrund kann von einem völlig anderen BürgerInnenbild ausgegangen werden. Die Art und Weise, wie Projektideen im Bezirk gefunden werden, setzt ein Bild von BürgerInnen voraus, die ihre Interessen klar erkennen und mit Nachdruck in den politischen Prozess einbringen können. Das in der LA21-Alsergrund praktizierte Beispiel der *Projekt- und Ideenwerkstatt* kommt dem Modell des *Empowerments* schon recht nahe. Einzig das Faktum, dass für die Umsetzung der meisten Projekte doch noch externe Finanzmittel meist aus der Bezirks- oder Stadtverwaltung nötig sind, widerspricht dem »reinen« Selbstbestimmungsmodell. Dieser scheinbar kleine »Makel« wiegt jedoch insofern schwer, als v. a. die Stadtverwaltung diesem Konzept der LA21 teilweise skeptisch gegenübersteht. Die von der Verwaltung vorgebrachten Argumente ähneln dabei vielfach jenen der Helsingborger Stadt- und LA21-Verwaltung: Die BürgerInnen

würden die langfristigen Vorteile ökologischen Denkens nicht erkennen; Aufgabe von Verwaltung und Politik wäre es demnach, sie mit Bewusstseinsbildung, Förderungen und (falls notwendig) staatlichem Zwang dazu anzuhalten, entsprechend ihren »wahren« Interessen zu handeln. Hier zeigen sich also deutlich Züge des *Bedürfnis-Modells* und des *Paternalismus-Modells*. Insgesamt kann die Partizipationspraxis in der LA21-Alsergrund als ein Modell-Mix angesehen werden.

8. Prozessorientierung gegen Projektorientierung

Die Lokale Agenda 21 baut programmatisch auf zwei Dimensionen auf: Unter der *prozeduralen* Dimension wird die Möglichkeit einer optimalen Vernetzung von AkteurInnen und gesellschaftlichen Gruppen verstanden. Die *inhaltliche* Dimension spricht die Veränderung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Verhältnisse ebenso an wie eine innovative und erfolgreiche Verknüpfung der drei Bereiche (Brand et al. 2001, 16–17, Astleithner/ Hamedinger 2003, 56–57).

Die Studie ergibt, dass in den beiden untersuchten Städten selektiv jeweils eine Dimension betont wird. In Helsingborg dominiert, auch durch die vorgegebenen Richtlinien der (Investitions-) Programme, der technokratische Aspekt. Die Umsetzung erfolgt aus einer expertInnen geleiteten »top-down«-Perspektive, die prozedurale Dimension bietet keine ausreichenden Innovationsmöglichkeiten. Im Alsergrund hingegen kann die Umsetzungsstrategie als kommunikativ-partizipatorisch bezeichnet werden. Der Prozess versucht, einen Rahmen für neue Kommunikationsformen und für gemeinsames Handeln zu schaffen, und betont so vorwiegend den prozeduralen Aspekt, ohne die inhaltliche Dimension vorweg festzulegen. Diese Schwerpunktsetzung bewirkt bisher eher eine kurzfristige Projektorientierung.

Im Alsergrund zeigt sich bislang ein Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach einer allgemein gültigen *Leitbildentwicklung* und einer *Projektorientierung* (Astleithner/ Hamedinger 2003, 64). Auf Bezirksebene gilt ein Aktionsplan als Einschränkung für die Bedürfnisse der BürgerInnen, weshalb bislang kein derartiger Plan ausgearbeitet wurde. Die Stadtverwaltung kritisiert aber das Fehlen einer langfristigen, zielorientierten agenda-bezogenen Programmformulierung, da eine mangelnde formale Verankerung einen langfristigen Prozess gefährde.

Die Fluktuation zwischen langfristiger Zielorientierung und kurzfristiger Projektumsetzung wirkt sich erfahrungsgemäß auch wesentlich auf die prozedurale Dimension aus, da entweder die administrativen oder die bürgerschaftlichen Handlungschancen erhöht werden.

Für das Erreichen langfristiger Ziele werden meist Leitbilder oder Handlungspläne von der entscheidungsbefugten Elite sowie von ExpertInnen erarbeitet und beschlossen. Erst bei kurzfristigeren konkreten Projekten werden InteressenvertreterInnen und BürgerInnen besser eingebunden – eine Innovation der prozeduralen Dimension. BürgerInnen sind leichter für spezifische Themen mit direkter Betroffenheit als für strategische Fragen zu interessieren (Fudge/ Rowe 2001, 1539).

9. Thematische Integration

Unter thematischer Integration wird die Behandlung (miteinander verknüpfter) ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte verstanden. Um diese Integration zu gewährleisten, schlagen Brand et al. (2001, 233) eine integrative Leitbildentwicklung unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte vor, um unklar formulierten und in Konflikt stehenden Zielen zu entgehen. Ebenso sollten neue Instrumente einer »Querschnittspolitik« (sektorenübergreifende Arbeitskreise und Arbeitsweisen; regelmäßige Informations- und Fortbildungsveranstaltungen zur LA21) mangelnde Integration verhindern (Fudge/ Rowe 2001, 1535–1536).

Den Aspekt der thematischen Desintegration hebt auch das *Modell der externen Forum-Umsetzung* (Lafferty/ Coenen) hervor. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es die LA21 in kleinere Untereinheiten teilt, die hauptsächlich Projekte mit traditionellen Inhalten (Kompostierung, Radfahren, Recycling) ausarbeiten und umsetzen. Diese einzelnen Projekte können zwar jeweils für sich wichtige Ergebnisse erzielen: Die mangelnde Integration zwischen den Projekten und die fehlende Einbeziehung in politische und wirtschaftliche Entscheidungen führen aber zu sehr beschränkten bzw. oberflächlichen Veränderungsmöglichkeiten. Lafferty/ Coenen (2001, 295) halten fest, dass dieser Typus in Europa am häufigsten sei.

In Helsingborg ist bislang eine »Umweltlastigkeit« der Lokalen Agenda 21 zu erkennen, die wichtige wirtschaftliche und soziale Themen im Agenda-Prozess ausspart. Die etablierte Verankerung der Agenda in der Umweltabteilung unterstreicht, dass umweltbezogene Aspekte der LA21 betont werden (Eckerberg 2001, 17). Dennoch vermutet Eckerberg (2000, 241–242) hinter der LA21-Strategie Schwedens nicht nur Sorge um die Umwelt. Die LA21 sollte den Gemeinden zwar ein »grünes« Image verschaffen, aber in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Strukturveränderungen auch neue Investoren anziehen und zu einer positiven lokalen Identität führen. Die Umweltmaßnahmen haben in Schweden demnach einen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Hintergrund.

Ein weiterer in Helsingborg als wichtig erachteter Aspekt ist die Verknüpfung der Agenda-Arbeit mit Projekten zur öffentlichen Gesundheitsförderung.

Als der Pilotprozess im Alsergrund begann, war man sich der schwerpunktmäßigen Orientierung an ökologischen Nachhaltigkeitskonzepten in Europa bewusst, und versuchte eine Art Gegenkonzept zu entwickeln (Astleithner/ Hamedinger 2003, 63). Durch institutionalisierte BürgerInnenbeteiligung und die Entwicklung innovativer Kommunikationswege bzw. Zugänge zu Politik und Verwaltung versucht man prinzipiell, einen integrativen Nachhaltigkeitsbegriff zu betonen, ohne jeweils isoliert die soziale, ökonomische oder ökologische Dimension zu bevorzugen (Astleithner et al. 2002, 19). Praktisch scheitert dies jedoch an den begrenzten (personellen) Ressourcen und an der unzureichenden Repräsentativität der Beteiligten. Prinzipiell scheinen die Projektinhalte die drei Dimensionen zwar ausgewogener zu berücksichtigen, die kurzfristige Zielorientierung und die Kurzlebigkeit der Projekte verhindern aber eine thematische Integration.

10. Politische Einbindung und Relevanz – Verknüpfung mit anderen strukturbestimmenden Politikprozessen

Die Lokale Agenda 21 soll als ein zentrales Instrument für nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene fungieren. Eine derartige politisch festgeschriebene Funktion kann dieses Instrument allerdings nur erfüllen, wenn es politisch gut eingebunden und als erheblich relevant eingestuft wird. Ein ausreichendes politisches »Gewicht«, etwa durch Anbindung des Agenda-Büros an die politische Spitzenebene, eine stabile Verankerung der LA21 in der Verwaltung und die Verknüpfung mit anderen zentralen Politikprozessen, ist demnach für eine erfolgreiche Durchsetzung nachhaltiger Entwicklung obligatorisch (Brand et al. 2001, 233).

Die Gefahr, dass dieses Gewicht zu gering ist, ist bislang in beiden untersuchten Städten gegeben. In Helsingborg unterstützt jedenfalls ein sichtbarer nationaler Nachhaltigkeitsdiskurs lokale Aktivitäten. Auf nationaler Ebene wurden symbolisch wie realpolitisch günstige Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeitsprozesse auf lokaler Ebene geschaffen. Die gegenständliche Analyse hat jedoch zahlreiche Hinweise gebracht, dass in Helsingborg die LA21 bloß als »verwaltungsinterne Nebensache« gehandhabt wird, und nicht alle entscheidenden Bereiche berührt. Sektorenkoordination und sektorenübergreifendes Arbeiten werden von den Prozessverantwortlichen der Gemeinde als unzureichend empfunden. Seit der Einbettung der Agenda in eine höhere kommunalpolitische Ebene – die strategische Verantwortung obliegt seit der letzten Wahl dem Gemeindevorstand (*kommunstyrelse*) und nicht mehr der Umweltaustragung – gibt es Chancen, dass die LA21 in Helsingborg zu einer thematischen Integration führt: Entsprechende Ergebnisse sind aber noch abzuwarten.

In Wien ist die Frage noch offen, ob der LA21 die Position eines zentralen kommunalen Projekts zugestanden wird, oder ob sie weiter in einer »zivilgesellschaftlichen Nische« verharren soll. Bislang gibt es keine ausreichende Verknüpfung mit zentralen politischen Entscheidungen. Von der Lokalen Agenda 21 können zwar innovative Ideen und Impulse ausgehen, inwiefern diese Ideen jedoch von der Stadtpolitik aufgegriffen werden, und welche Veränderungen sie danach im politisch-administrativen System bewirken, kann von der LA21 so gut wie nicht gesteuert werden. Die LA21 der Bezirke läuft Gefahr, von den strukturellen Kernthemen der Stadtentwicklung zu weit entfernt zu bleiben, um sie auch aus einer allgemeinpolitischen Perspektive orientiert auf Nachhaltigkeitsprinzipien zu evaluieren und zu gestalten. Pleschberger (2000, 462–463) spricht daher von einem »Projektizismus auf Nebenschauplätzen«.

11. Resümee

Fasst man die oben referierten Ergebnisse zusammen, so lässt sich feststellen, dass beide Fallstudien-Gemeinden bezogen auf gegensätzliche Aspekte (und) in unterschiedlichem Ausmaß Organisationsstärken und -schwächen aufweisen.

Die Stärken der LA21 von Helsingborg liegen in ihrer politisch gefestigten Verankerung und der strategisch zentraleren Position. Weil die Aktivitäten jedoch innerhalb

etablierter hierarchischer Abhängigkeitsverhältnisse erfolgen, wird eine strukturverändernde Auseinandersetzung mit der LA21 erschwert. Die Verwaltung eignet sich tendenziell eher schlecht als Motor für jene sozialen und strukturellen Änderungen, die ein LA21-Prozess erfordert. Der Helsingborger Prozess legt mit seiner technokratischen Umsetzungsstrategie den Schwerpunkt eindeutig auf Umweltthemen, und koppelt sich von den zivilgesellschaftlichen Ressourcen ab, die für einen politischen Kurswechsel förderlich wären. Der Prozess ist übermäßig von ExpertInnen geleitet und professionalisiert (Fudge/ Rowe 2001, 1543). Wichtig für die LA21 in Helsingborg wäre demnach die Entwicklung und Stärkung der »bottom-up«-Komponente, und zwar so, dass BürgerInnen nicht nur »belehrt«, sondern kreatives Potenzial, Innovationen und Wissen von den ExpertInnen vor Ort in einem symmetrischen Dialog gefördert und berücksichtigt werden.

Im Alsergrund steht im Gegensatz zu Helsingborg eine kommunikativ-partizipative Umsetzungsstrategie im Vordergrund. Die geschaffenen Kommunikationsstrukturen erlauben die kontinuierliche Einbeziehung der BürgerInnen und stellen die Mobilisierung von zivilem Engagement in den Mittelpunkt. Die Beteiligung zielt auf eine Sensibilisierung für soziale Aspekte im Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der Nachhaltigkeit ab und versucht, gesellschaftliche Selbstorganisation zu stärken. Die LA21 läuft jedoch Gefahr, in einer »zivilgesellschaftlichen Nische« zu verharren, weil sie unzureichend mit zentralen politischen Entscheidungsinstanzen verknüpft ist, welche die Strukturen des städtischen Gesamtsystems beeinflussen. Um dieser Gefahr zu entgehen und die LA21 als zentrales Instrument der Nachhaltigkeit zu stabilisieren, wäre in diesem Fall die »top down«-Komponente zu entwickeln. Diese sollte Unterstützung und Rückhalt bieten. Ressortübergreifende Informationsveranstaltungen in der Stadtverwaltung könnten die Verbindlichkeit und Koordination der LA21 fördern. Vorteilhaft wäre die Anbindung der LA21 an die kommunalpolitische Spitzenebene sowie eine bessere und zentralere Verankerung in der Verwaltung. Wien steht wegen der vorgenommenen Erweiterung des LA21-Prozesses an einem Wendepunkt. Diese Veränderung (Gründung des Vereins »Lokale Agenda 21 in Wien« und des *magistratsinternen Agenda-Teams*) könnte die oben genannten Schwächen verringern. Ob nun tatsächlich eine durchgreifende Integration der Nachhaltigkeitsprinzipien erfolgt, eine enge Verknüpfung mit den zentralen politischen Entscheidungsinstanzen hergestellt wird und ob ressortübergreifende Arbeitsweisen angeregt werden, bleibt noch abzuwarten.

Literatur

- Astleithner, Florentina et al. (2002) *Der Alsergrund unter dem Brennglas: Evaluation des kommunikativen Prozesses und der politischen Partizipation der Lokalen Agenda 21 Alsergrund*. Endbericht einer Studie im Auftrag des Wissenschaftszentrum Wien. Wien: stadt + raum, verfügbar unter: <http://www.agenda21.or.at/>, 9.1.2003.
- Astleithner, Florentina/ Hamedinger, Alexander (2003) *Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in the Case of Vienna*. In: Innovation. The European Journal of Social Sciences, Vol. 16, Nr. 1, 51–75.
- BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) (Hg.) (2001) *Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich, 2. Sustain Bericht*. Wien.

- Brand, Karl-Werner et al. (2001) *Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler AGENDA 21-Prozesse: Modellhafte Stabilisierungspfade*. Universität Bremen ZWE – Forschungsbericht Nr. 14. Münchner Projektgruppe Sozialforschung e. V., Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region.
- Brix, Emil/ Richter, Rudolf (Hg.) (2000) *Organisierte Privatinteressen: Vereine in Österreich*. Wien.
- Buckingham-Hatfield, Susan (1998) *Public Participation in Local Agenda 21: the Usual Suspects*. In: Kivell, Philip et al. (eds.) *Environment, Planning and Land Use*. Aldershot et al., 208–219.
- Data om Helsingborg (2004) *Helsingborgs stad Kommunstyrelsens förvaltning*, verfügbar unter: <http://kommun.helsingborg.se/statistik/Hbgstatistik2004.pdf>, 19. 7. 2004.
- de Haan, Gerhard et al. (2000) *Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen: Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen*. Opladen.
- Eckerberg, Katarina (2000) *Sweden: Progression Despite Recession*. In: Lafferty, William M./ Meadowcroft, James (eds.) *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, 209–244.
- Eckerberg, Katarina (2001) *Sweden – Problems and Prospects at the Leading Edge of LA21 Implementation*. In: Lafferty, William M. (ed.) *Sustainable Communities in Europe*. London, 15–39.
- Eckerberg, Katarina/ Brundin, Pia (2000) *Lokal agenda 21 – En studie av 10 svenska kommuner*. Stockholm.
- Eckerberg, Katarina et al. (1998) *Setting the Pace with Pioneer Municipalities and Schools*. In: Lafferty, William M./ Eckerberg, Katarina (eds.) *From the Earth Summit to Local Agenda 21, Working towards Sustainable Development*. London, 45–75.
- Froschauer, Ulrike/ Lueger, Manfred (1992) *Das Qualitative Interview zur Analyse sozialer Systeme*. Wien.
- Fudge, Colin/ Rowe, Janet (2001) *Ecological Modernisation as a Framework for Sustainable Development: a Case Study in Sweden*. In: *Environment and Planning*, Vol. 33, Nr. 9, 1527–1546.
- Gerlich, Peter (1997) *Politische Kultur der Subsysteme*. In: Dachs, Herbert u. a. (Hg.) *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Die Zweite Republik. Wien (3. Auflage), 506–513.
- Government Bill (1992/93) *The UN Conference on Environment and Development 1992*. UNCED Ministry of Environment, Nr. 13, Stockholm.
- Government Bill (1993/94) *Med sikte mod hållbar utveckling (towards sustainable development)*. Parliamentary record, Nr. 111, Stockholm.
- Hancock, M. Donald (2002) *Sweden*. In: Hancock, M. Donald et al. (eds.) *Politics in Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, and the European Union*. Basingstoke (3. Auflage), 346–401.
- Hülsmann, Michael (1998) *Management von Bürgerbeteiligung*. In: Müller-Christ, Georg (Hg.) *Nachhaltigkeit durch Partizipation, Bürgerbeteiligung im Agendaprozess*. Berlin, 223–246.
- Jahn, Detlef (2003) *Das politische System Schwedens*. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.) *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen (3. Auflage), 93–130.
- Kozeluh, Ulrike/ Ornetzeder, Michael (2004) *Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie? Kurzfassung eines Forschungsberichts für den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Projekt-Nr. 9.652*. ZSI. Wien.
- Lafferty, William M./ Coenen, Frans (2001) *Conclusions and Perspectives*. In: Lafferty, William M. (ed.) *Sustainable Communities in Europe*. London, 266–304.
- Lauber, Volkmar (1997) *Austria: a Latecomer which Became a Pioneer*. In: Andersen, Mikael Skou (ed.) *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester, 81–118.
- Mårtensson, Kenneth et al. (2001) *Lokal Agenda 21 för Helsingborg – Helsingborg i kretsloppet*. Helsingborg.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1991) *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: Garz, Detlef/ Kraimer, Klaus (Hg.) *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen, 441–471.
- Narodoslawsky, Michael/ Grabher, Andrea (2001) *Austria: from Eco-social Market to LA21*. In: Lafferty, William M. (ed.) *Sustainable Communities in Europe*. London, 206–224.
- Novy, Andreas et al. (2001) *The End of Red Vienna: Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance*. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 8, Nr. 2, 131–144.

- Pelinka, Anton (1993) *Österreich: Vor einer Neukonstituierung des Parteiensystems?* In: Kleinfeld, Ralph/ Luthardt, Wolfgang (Hg.) *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme.* Marburg, 102–113.
- Pelinka, Anton/ Rosenberger, Sieglinde (2003) *Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends.* Wien (2. Auflage).
- Petersson, Olof/ Söderlind, Donald (1992) *Förvaltningspolitik.* Stockholm.
- Pleschberger, Werner (2000) *Lokale Agenda 21 zwischen Lebenswelt und Stadtpolitik: Überlegungen am Wiener Beispiel.* In: SWS-Rundschau, 40. Jg., Nr. 4, 441–469.
- Ravetz, Joe (1999) *Citizen Participation for Integrated Assessment. New Pathways in Complex Systems.* In: *International Journal of Environment and Pollution*, Vol. 11, Nr. 3, 331–351.
- Schütz, Otto (1998) *Austria: A Late Start with a Strong Potential.* In: Lafferty, William M./ Eckerberg, Katarina (eds.) *From the Earth Summit to Local Agenda 21, Working towards Sustainable Development.* London, 140–152.
- Sicking, Hubert (2002) *Demokratie in der kleinen Einheit: Wien, Innere Stadt – Eine Fallstudie.* Studienreihe Konfliktforschung, Bd. 14. Wien.
- Sonntag, Tatjana (2001) *Partizipationseuphorie? Praktische Erfahrungen mit Formen informeller Kommunalplanung am Beispiel Bielefeld.* In: Herbold, Ralf (Hg.) *Die »Lokale Agenda 21« als Gestaltungsmodell gesellschaftlichen Wandels.* IWT-Paper 27. Institut für Wissenschafts- und Technikforschung der Universität Bielefeld, 46–64.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (ed.) (1987) *Our Common Future.* Oxford.
- Wien Statistik aktuell (2004) *Arbeitslose in Wien (1/02 – 5/04)*, verfügbar unter: http://www.wien.gv.at/ma66/aktuell/pdf/al_ausl_ost.pdf, 19. 7. 2004.

Kontakt: feichtinger@zsi.at