

Langfristige Strategie, statt kurzfristiges Aktionsprogramm

# Lokale Agenda 21!! – Lokale Agenda 21??

Kanton Bern

*Gemeinden sind aufgefordert eine Lokale Agenda 21 (LA 21) zu erstellen. Dabei besteht nicht genügend Klarheit darüber, was die Bedeutung einer solchen Agenda für das Fördern der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene ist. In der Schweiz ist die LA 21, wenn sie im Sinne der Agenda 21 von Rio verstanden wird, nicht der Startpunkt einer bewussten Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene, sondern eher deren Resultat.*

Seit der Konferenz von Rio sind die Gemeinden mit der Forderung konfrontiert, eine so genannte «Lokale Agenda 21» zu initiieren, um sich auf den Pfad der nachhaltigen Entwicklung zu begeben. Einerseits gibt es seit einigen Jahren ein finanzielles Anreizprogramm vorerst des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft und heute des Bundesamtes für Raumentwicklung, welches «Lokale Agenda»-Projekte unterstützen will. Andererseits fordern gesellschaftliche

Gruppierungen wie ökologisch orientierte Parteien mit politischen Vorstössen «Lokale Agenda»-Prozesse. Dies geschah zum Beispiel 1999 in allen grösseren Städten der Schweiz in einer konzertierten Aktion. Im Zentrum der Forderungen steht dabei immer auch der Ruf nach einer ausgedehnten Partizipation der lokalen Bevölkerung.

## Zurückhaltung bei Gemeinden und Kantonen

Die angesprochenen Gemeinden reagieren zurückhaltend. Sie nehmen die «Lokale Agenda 21» mehrheitlich als etwas Neues wahr, ohne Bezug zu den bisherigen und laufenden Aktivitäten der Gemeinde. Viele fürchten als Folge der Forderungen nach neuen Partizipationsformen eine Konkurrenz zu ihren traditionellen politischen Entscheidungsprozessen. Der LA21-Prozess erscheint vielen als Mo-

**Inhaltliche Verantwortung:**

**Daniel Klooz**

**Kontaktstelle für nachhaltige Entwicklung**

**Koordinationsstelle für Umweltschutz**

**Kanton Bern**

**Reiterstrasse 11**

**3011 Bern**

**Telefon 031 633 36 52**

**Telefax 031 633 36 60**

**E-Mail: [daniel.klooz@bve.be.ch](mailto:daniel.klooz@bve.be.ch)**



Die inhaltliche Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung wird aufzeigen, dass in der Gemeinde die Welt nicht total neu erfunden werden muss, um sie nachhaltiger zu entwickeln.

Quelle: Baudirektion/TBA

NACHHALTIGKEIT

gelpackung für ein Ökologieprogramm und für neue lokale Entscheidungsmechanismen.

Die Kantone sind eingezwängt zwischen der bundesrätlichen Strategie 2002 zum Fördern der nachhaltigen Entwicklung auf nationaler Ebene und den immer wieder aufflammenden Forderungen nach Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene.

So delegieren einige Kantone das Thema «Lokale Agenda 21» an Dritte. Die Kantone Zürich und Solothurn wollen über die privaten Vereine «Impuls Agenda 21 ZH» (Zürich) respektive die «Geschäftsstelle Lokale Agenda 21» beim Planungsverein Thal (Solothurn) die lokale nachhaltige Entwicklung fördern. Der Kanton Bern hat in seinem Richtplan (!) als eine der Massnahmen das Prüfen des Aufbaus eines LA21-Kompetenzzentrums beschlossen.

### Hintergründe zur Lokalen Agenda 21

Die Promotoren einer «Lokalen Agenda 21» berufen sich auf das Kapitel 28 der Agenda 21, in welchem diese Aktivität ein erstes Mal umschrieben worden ist. Die Agenda 21 ist ein Konsenspapier für eine globale nachhaltige Entwicklung. Es wurde 1992 am Erdgipfel von Rio de Janeiro von rund 180 Staaten, darunter der Schweiz, unterzeichnet. Es handelt sich um einen umfassenden Problemkatalog mit Ansatzpunkten zu Massnahmen für die Gewährleistung einer sozial, wirtschaftlich und umweltmässig nachhaltigen Entwicklung auf der ganzen Erde im 21. Jahrhundert.

Das mit der Agenda 21 dokumentierte, auf der Basis des Brundtland-Berichtes<sup>1</sup> gewachsene Bewusstsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung stellt einen Durchbruch im Verständnis der langfristig global zu lösenden Aufgaben dar: Ausgangspunkt dazu waren die in den 70er Jahren aufgetauchten Warnzeichen bezüglich verschiedener kritischer globaler Umweltprobleme. Es wurde erkannt, dass die Auswirkungen der zivilisatorischen Entwicklung zu einer Kollision mit der Tragfähigkeit des Planeten Erde zu führen drohen. Wich-

tige globale Umweltveränderungen, wie die Entwicklung des Weltklimas, aber auch Ressourcenprobleme wie Wasser, Kulturland und Artenvielfalt, rückten in ein breiteres Bewusstsein. Bald zeigte sich jedoch, dass einseitige, rein ökologisch ausgerichtete Korrekturstrategien nicht umsetzbar waren. Es wurde klar, dass ein Einbezug der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mechanismen, die diese Probleme verursachen, zwingend notwendig ist.

Anlässlich des Gipfels in Rio wurde das erste Mal weltweit anerkannt, dass für eine zukunftsfähige Entwicklung alle Ansprüche und Bedürfnisse im Rahmen der zivilisatorischen Entwicklung zwingend gleichgewichtig beachtet werden müssen. Eine rein ökologische Interpretation von Nachhaltigkeit, wie sie heute noch häufig angetroffen wird, greift dementsprechend zu kurz.

Nachhaltige Entwicklung hat die Brundtland-Kommission im Auftrag der UNO für die ganze Welt wie folgt beschrieben:

*«Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche weltweit die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken.»*

Diese globale Sicht der nachhaltigen Entwicklung muss immer im Auge behalten werden. Darüber hinaus ist diese Vision und die daraus abgeleitete Agenda 21 aber zwingend für den nationalen und insbesondere den lokalen Rahmen zu interpretieren und zu konkretisieren.

### Demokratie nicht neu erfinden

Die Agenda 21 fordert in ihrem Kapitel 28: *«Die Lokalbehörden spielen als Regierungsbehörden, die den Menschen am nächsten stehen, in der Erziehung und im Sensibilisieren der Öffentlichkeit für eine nachhaltige Entwicklung eine entscheidende Rolle. Bis 1996 soll jede Lokalbehörde ihre Bürger und Bürgerinnen befragt und eine Lokale Agenda 21 für ihre Gemeinschaft ausgearbeitet haben ...»*

Diese Forderung gilt für alle Unterzeichnerstaaten der Welt mit ihrem sehr unterschiedlichen Stand der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung. In der Folge müssen die Vorgaben auf die konkreten, länderspezifischen Verhältnisse, also auch die schweizerischen, übersetzt werden. Klar ist, dass im Kapitel 28 die Lokalbehörden aufgerufen sind, die Lokale Agenda 21 auszuarbeiten und nicht irgendwelche Bürgergruppen. Die Lokalbehörden haben jedoch die von



Die Lokalbehörden spielen als Regierungsbehörden, die den Menschen am nächsten stehen, eine entscheidende Rolle für eine nachhaltige Entwicklung. Im Bild: Gemeindehaus in Zumikon.

Quelle: P. Schneider

<sup>1</sup> Benannt nach Gro Harlem Brundtland, frühere Ministerpräsidentin von Norwegen und heutige Direktorin der WHO (World Health Organization)

**Zehn Jahre LA 21**

«Man nehme alle gesellschaftlichen Interessengruppen, arrangiere sie um einen Runden Tisch, lasse sie in konstruktiver Atmosphäre ein wenig brodeln und schäle einen Konsens heraus über eine gemeinsame Zukunftsvision und konkrete Projekte, die dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sind.»

«Auf die Interview-Frage, was denn nach zwei Jahren LA-21-Prozess geblieben sei, antworten viele Beteiligte, dass man in Kontakt geblieben sei, sich auf der Strasse grüssen würde und das dies ein echter Gewinn an Lebensqualität sei.»

«Für die meisten LA-21-Prozesse fällt alles Wünschenswerte unter den Begriff der nachhaltigen Entwicklung.»

*Zitate aus «Zehn Jahre Lokale Agenda 21 – Warten auf das Christkind» von Angela Oels in Politische Ökologie, Nr. 76, April/Mai 2002, ökom-Verlag, München*

den Bürgern und Bürgerinnen geäusserten Bedürfnisse mit einzubeziehen.

In der Schweiz besteht aufgrund langer Erfahrungen ein hoch entwickeltes demokratisches System der Entscheidungsfindung mit weitgehenden Partizipationsmöglichkeiten ihrer Bürgerinnen und Bürger. Dies kommt den Vorstellungen gemäss Kapitel 28 bereits sehr nahe. Nach diesen soll eine Lokale Agenda 21 das Ergebnis eines Bewusstseinsbildungs- und Lernprozesses in der lokalen Öffentlichkeit und in der Folge eines Meinungsbildungs- und Konsensfindungsprozesses sein. Daraus sollen wünschbare und er-

reichbare Ziele für eine zukunftsfähige Entwicklung der Gemeinde hervorgehen. Dieser Konsens soll das Ergebnis einer Konsultation der Bevölkerung durch die Kommunalverwaltung sein.

Diese Vorstellung des Partizipationsprozesses deckt sich in den wesentlichen Teilen mit der heutigen Organisation der Meinungsbildung im schweizerischen demokratischen System und seinen etablierten Abläufen zur Entscheidungsfindung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob generell in den Gemeinden der Schweiz der Schwerpunkt nicht eher auf die inhaltlichen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung gelegt werden soll, als auf eine Verfeinerung oder gar Neuschaffung demokratischer Mechanismen.

**Nachhaltige Entwicklung als Element etablierter politischer Prozesse**

Inhaltlich kann die Lokale Agenda 21 als Programm oder Aktionsplan zum Fördern der nachhaltigen Entwicklung in einer Gemeinde verstanden werden. Dieser Plan kann jedoch nur Teil sein einer langfristigen Strategie, die beabsichtigt, die nachhaltige, zukunftsbeständige Entwicklung einer Gemeinde, einer Stadt zu sichern. Eine LA 21 als Aktionsprogramm engagierter Bürgerinnen und Bürger, ausserhalb der traditionellen Entscheidungsmechanismen und ohne Bezug zur langfristigen Strategie einer Gemeinde, dürfte, wie Erfahrungen zeigen, wenig bis gar keine Wirkung entfalten.

Die Strategie zum Fördern der lokalen nachhaltigen Entwicklung muss, um erfolgreich zu sein, Element der etablierten politischen Prozesse sein. So kann sie den zentralen Handlungsrahmen für die

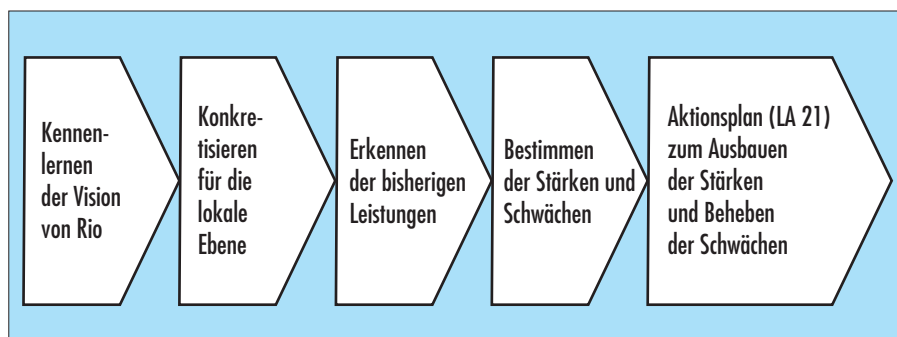
kommunale Entwicklung darstellen. Dabei liefert die Agenda 21 von Rio, aber neuerdings auch die Strategie des Bundesrates, ja sogar die neue Bundesverfassung, thematisch den übergeordneten Wegweiser, welcher sicherstellt, dass durch die Umsetzung auf lokaler Ebene kumulative Effekte mit letztlich globalen Auswirkungen entstehen. Dies entspricht der Vision «Global denken, lokal handeln».

**LA 21 als letztes Glied der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie**

Die propagierten LA-21-Programme in der Schweiz sind bisher auf ungenügende Akzeptanz gestossen. Das und das Unwissen auf lokaler Ebene um die wesentlichen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zeigen: Die Strategie zum Fördern der nachhaltigen Entwicklung kann zweckmässigerweise nicht mit einer LA 21 initiiert werden, sondern es müssen andere Schritte vorgelagert sein. Dies geht auch aus dem genauen Wortlaut des Kapitels 28 hervor. Zuerst geht es um Wissen und Sensibilisieren, um das Erkennen (z. B. durch Befragung), das Analysieren und erst in letzter Linie um das Erstellen eines LA 21 genannten Aktionsplanes.

Die bewusste Gestaltung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene müsste somit folgende Schritte umfassen:

1. Das **Kennenlernen** der globalen Vision von Rio und das Wissen um die wesentlichen Zusammenhänge, die zum Postulat der nachhaltigen Entwicklung geführt haben.
2. Das Herunterbrechen und **Konkretisieren** des globalen Postulats nach nachhaltiger Entwicklung für die spezifisch lokalen Verhältnisse in der betrachteten Gemeinde.
3. Das **Erkennen**, dass in der Regel bereits zahlreiche existierende oder früher durchgeführte Aktivitäten auf Gemeindestufe durchaus einen Beitrag an die nachhaltige Entwicklung leisten oder geleistet haben.
4. Das **Analysieren** und **Bestimmen** der allenfalls vorhandenen Defizite und neuen Prioritäten im Handeln der Gemeinde mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene.
5. Das **Erstellen eines gut abgestützten und integrierten Programms** (...das nun



Der Aktionsplan (LA 21) als letzter Schritt der bewusst gestalteten Strategie zum Fördern der lokalen nachhaltigen Entwicklung. Quelle: KUS Bern



Die lokale nachhaltige Entwicklung braucht nicht nur engagierte Bürgerinnen und Bürger, sondern auch politische Instanzen und Behörden mit Ausdauer und Beharrlichkeit.

Quelle: Baudirektion/TBA

als LA 21 bezeichnet werden kann!) zum Stärken der nachhaltigkeitswirksamen Aktivitäten und zum Beheben der als massgebend identifizierten «Nachhaltigkeitsdefizite» der Gemeinde.

### Ziele gewichten

Das Kennenlernen der wichtigen Aspekte des Postulats «Nachhaltige Entwicklung» ist die unabdingbare Voraussetzung für die politischen Akteure, um im zweiten Schritt die nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene für ihre Gemeinde zu definieren. In diesem Schritt sind die drei wichtigen Postulate Umweltverträglichkeit, Sozialverträglichkeit und Wirtschaftsverträglichkeit ausgewogen zu berücksichtigen. Sie bilden kein harmonistisches Konzept; Zielkonflikte sind allein schon auf Grund unterschiedlicher Zeithorizonte unausweichlich. Die Gemeinde muss deshalb klären, wie die unterschiedlichen Ziele zu gewichten sind. Die Herausforderung besteht darin, einen tragfähigen Konsens zu finden, ohne dass einzelne Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zu kurz kommen. Zweckmässigerweise werden die Ergebnisse dieses Schrittes in einem Leitbild für die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde festgehalten. In diesem Schritt ist der Einbezug der breiten Bevölkerung wichtig, da die nachhaltige Entwicklung eine neue Qualität der Wertediskussion erfordert.

### Vorhandene Stärken und Schwächen

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung und das Leitbild werden aufzeigen, dass in der Gemeinde die Welt nicht total neu erfunden werden muss, um sie nachhaltiger zu entwickeln. Vielmehr wird man feststellen können, dass bereits zahlreiche Aktivitäten wichtige Beiträge zur lokalen nachhaltigen Entwicklung leisten.

Andererseits ist zu erwarten, dass auch Defizite zu den Vorstellungen des Leitbildes feststellbar werden. Diese Defizite sind zu untersuchen und auf ihre Wichtigkeit zu überprüfen. Letztlich wird diese Auseinandersetzung auf ein Stärken- und Schwächen-Profil der Gemeinde mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung führen.

In diesem Ablauf kann der als LA 21 bezeichnete Aktionsplan nicht am Anfang der Auseinandersetzung der Gemeinde mit den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung stehen. Er wird vielmehr erst dann erarbeitet, wenn in der Gemeinde genügend Vorarbeiten geleistet und mit ausreichendem Wissen die vorhandenen Stärken und Schwächen mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung identifiziert worden sind. Mit einer derartigen «Lokalen Agenda 21» zum Ausbauen der vorhandenen Stärken und zum Beheben wichtiger Defizite, können die Anliegen der nachhaltigen Entwicklung

im Rahmen der etablierten politischen Prozesse berücksichtigt werden.

Das Etablieren, Integrieren und Umsetzen einer Strategie zum Fördern der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene benötigt einen langandauernden politischen Willen aller Beteiligten und vor allem auch Zeit. Steht eine «Lokale Agenda 21» am Anfang der Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung einer Gemeinde, dürfte es in vielen Fällen sehr schwierig werden, den langfristigen politischen Umsetzungswillen der «etablierten Politik» zu gewinnen.