

Führt eine Lokale Agenda 21 zu einer zukunftsfähigen Gemeinde?

Die Verantwortung für eine zukunftsfähige Gemeindeentwicklung liegt bei der lokalen Politik. Im Verbund schaffen New Public Management und Nachhaltige Entwicklung die Voraussetzungen für eine weit-sichtige Gemeindepolitik. Diese setzt ihre beschränkten Mittel effektiv und effizient für die inhaltlichen Ziele der Nachhaltigen Entwicklung ein. Dies funktioniert grundsätzlich für Gemeinden jeglicher Grösse, postuliert dieser Diskussionsbeitrag aus dem Kanton Bern.

Nachhaltige Entwicklung ist eine grosse Herausforderung für die Politik, deren Notwendigkeit im 20. Jahrhundert zwar erkannt worden ist, deren Bewältigung im 21. Jahrhundert aber immer noch ansteht. Ein Weg dorthin kann über eine Lokale Agenda 21 (LA 21) führen.

Die LA 21 als reines Aktionsprogramm kann selber kein zukunftsfähiges Politikmodell sein. Wenn dagegen die Forderung nach einer LA 21 als Anstoss verstanden wird, sich mit Fragen der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene im Rahmen der politischen Planung auseinanderzusetzen, dann kann dies zu einer zukunftsfähigen Gemeinde führen.

Verantwortung liegt bei den kommunalen Behörden

Um zu verstehen, welche Bedeutung die Forderung nach einer LA 21 hat, lohnt es sich, das Kapitel 28 der Agenda 21¹ sorgfältig und vollständig zu lesen. Dann zeigt sich, dass nicht, wie vielfach kolportiert, ein Aktionsprogramm im Zentrum steht. Vielmehr werden die Regierungsbehörden vor Ort als dafür verantwortlich bezeich-

net, die lokale Politik auf die Vision der Nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Sie sind aufgefordert, im Konsens mit den Bürgerinnen und Bürgern die lokalen Programme, Politiken, Gesetze und Verordnungen so anzupassen, dass die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung erreicht werden können. Der partizipative Prozess steht jedoch nicht im Vordergrund; ausschlaggebend ist es, die lokale Politiksteuerung anzupassen und sie mit der inhaltlichen Vision Nachhaltige Entwicklung zu verbinden.

Das Streben nach Nachhaltiger Entwicklung ist ein langfristig angelegter Prozess, der grundsätzlich nie abgeschlossen ist. Die geforderte LA 21 ist im Grunde ein Programm zur Weiterentwicklung und Neuorientierung der kommunalen Politik und ihrer Steuerung und nicht ein Aktionsprogramm mit so genannt «nachhaltigen Projekten und Massnahmen».

Inhaltliche Verantwortung:

Daniel Klooz

Leiter Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung

Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern

Reiterstrasse 11

3011 Bern

Telefon 031 633 36 52

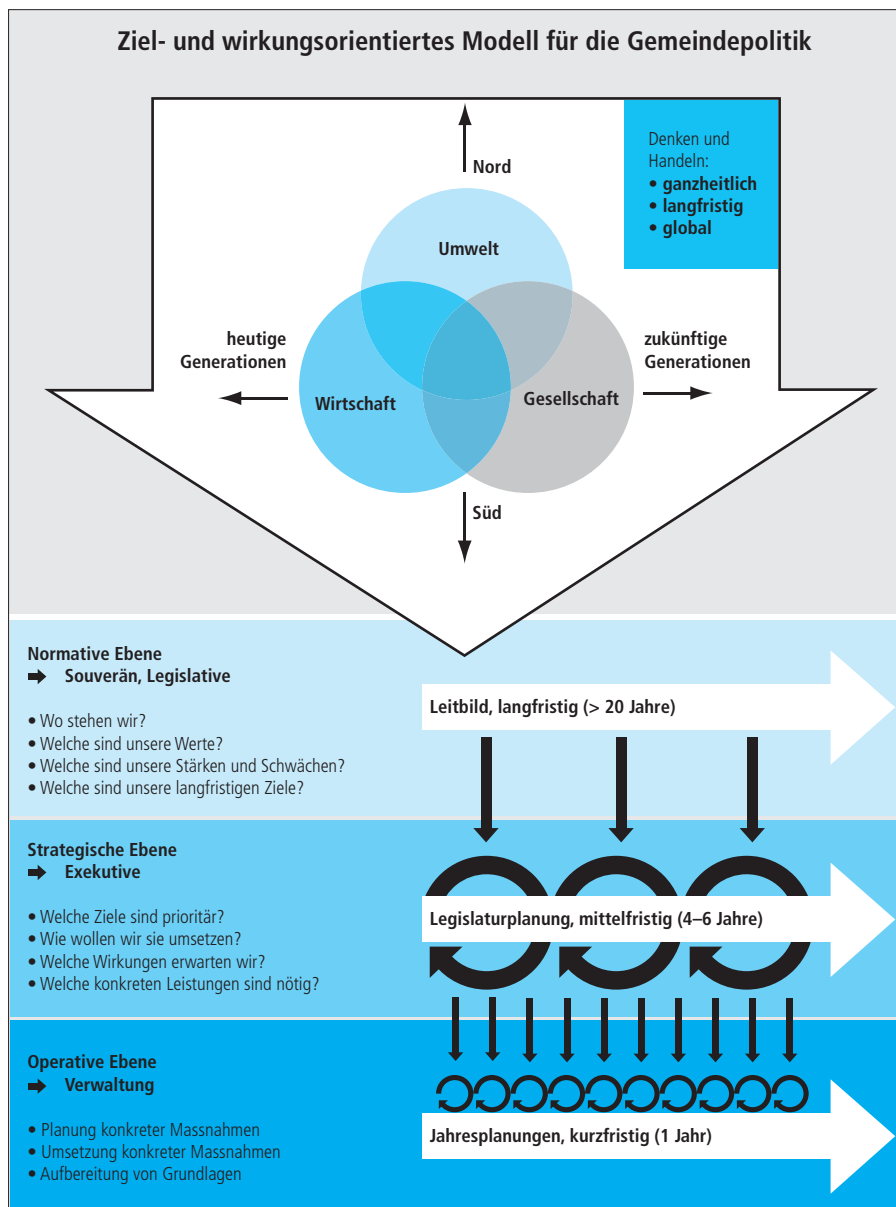
daniel.klooz@bve.be.ch

Nachhaltige Entwicklung



Fragen der Nachhaltigen Entwicklung müssen, um Wirkung zu erzielen, auf lokaler Ebene in die Planung miteinbezogen werden. In Illnau-Effretikon beispielsweise wurde die erarbeitete Lokale Agenda 21 mit Unterstützung der Gemeindeexekutive in das Schwerpunktprogramm der Legislatur 2002–2006 aufgenommen.

Quelle: Michel Roux



Die langfristige Zielvorgabe «Nachhaltige Entwicklung» muss alle Ebenen einer systematischen Gemeindesteuerung durchdringen.

Quelle: Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern

Konkretisierte Zielvorgaben für die Schweiz

Wesentlichste Grundlage für diese Neuorientierung ist das Verständnis, dass Nachhaltige Entwicklung eine übergeordnete langfristige inhaltliche Zielvorgabe ist, die alle Politikbereiche umfasst. In der Schweiz basiert sie auf den Vorgaben der Bundesverfassung von 1999 und der Strategie 2002 zur Nachhaltigen Entwicklung des Bundesrates, einer opera-

tionalisierbaren Konkretisierung des sehr global angelegten Brundtland-Konzeptes. Die wesentlichen Elemente des nationalen Verständnisses in der Schweiz sind²:

1. Die drei Grundprinzipien:

- Ganzheitliche, ausgewogene Berücksichtigung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft,
- Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen (intergenerationelle Solidarität), sowie

- Berücksichtigung der Interessen aller Erdenbewohner (intragenerationelle Solidarität).
2. Die Konkretisierung der Ziele für die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft mit Zielbereichen und den anzustrebenden Entwicklungen in den entsprechenden Politiksektoren.
 3. Regeln zum Umgang mit Zielkonflikten und zum Interessenausgleich (siehe Kasten Seite 12).

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung als Chance

Für Steuerungsprozesse einer Gemeinde hiess das Zauberwort vor ziemlich genau zehn Jahren «New Public Management» (NPM). Es sollte die öffentlichen Verwaltungen in Zeiten wachsender Aufgaben und schrumpfender Kassen auf mehr Effektivität und Effizienz trimmen. Landauf, landab wurden Reformprojekte lanciert, Globalbudgets erstellt und Indikatoren zur Wirkungs- und Leistungsbeurteilung definiert. Diese Euphorie ist heute verblasst.

Was sind die Gründe für die Ernüchterung? Oft genannt werden Intransparenz, Demokratieverlust und mehr Bürokratie. Der Hauptgrund dürfte aber in der einseitigen Fokussierung auf die Verfahren, Prozesse und Rollenverteilungen liegen. Diese Konzentration auf die eigentliche «Mechanik» führt leicht zu einer kleinlichen und unflexiblen Überreglementierung. Die fundierte Diskussion der übergeordneten inhaltlichen Ziele für die politische Planung bleibt dabei auf der Strecke. Sie ist aber grundlegend, denn ohne verbindliche und über alle Politikbereiche kohärente inhaltliche Zielvorgaben fehlt NPM die Orientierung – mit dem Resultat, dass die Entwicklung hoch-effizient in eine unerwünschte Richtung führen kann.

Ein ähnliches Schicksal wie NPM scheinen die Bemühungen um die Nachhal-

¹ Die Agenda 21 ist eines der wichtigen Dokumente der UNO-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat. Details unter www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm

² Details unter www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/are/index.html

tige Entwicklung zu erleiden. Trotz gut gemeinter Ansätze hat deren Verankerung auf Gemeindeebene bis heute nur unbefriedigend stattgefunden. Entgegengesetzt zu den Erfahrungen mit NPM, scheint hier das bisher erfolglose Ringen um die «Mechanik» der praktischen Umsetzung in der Gemeindepolitik verantwortlich zu sein.

Gemeindeentwicklung integrativ gestalten

Wir haben also heute die Situation, dass wir zwei für die Zukunft von Gemeinden wichtige, aber bis jetzt nur beschränkt erfolgreiche Konzepte haben, die bisher nicht miteinander verbunden worden sind:

- einerseits eine konkrete Zielvision, die Nachhaltige Entwicklung der Gemeinde, ohne dass ein konkretes Vorgehen für ihre Umsetzung vorgegeben wäre, sowie
- andererseits die Verfahren und Prozesse einer modernen, wirkungsorientierten Gemeindesteuerung ohne konkrete, auf die Gemeinde zugeschnittenen Zielvorgaben.

Abhilfe schaffen kann in dieser Situation eine ziel- und wirkungsorientierte Gemeindesteuerung, indem die übergeordneten Ziele der Nachhaltigen Entwicklung mit den Mechanismen der modernen Verwaltungsführung verbunden werden.

Die Steuerung in der wirkungsorientierten Politik findet auf drei verschiedenen Ebenen statt, die jeweils die entsprechenden Zuständigkeiten und Zeithorizonte festlegen (Grafik links):

- Normative Ebene: Der Zeithorizont ist langfristig, zuständig ist die Legislative (Parlament, Gemeindeversammlung). Wie Verfassung, Gesetze, Verordnungen oder übergeordnete Planungen gehören auch kommunale Leitbilder auf diese Ebene.
- Strategische Ebene: Der Zeithorizont ist mittelfristig, zuständig ist die Exekutive. Sie erarbeitet eine Legislaturplanung, die festlegt, welche Ziele und Aufgaben in den kommenden Jahren erfüllt werden müs-

sen. Die Festlegungen auf der normativen Ebene bilden dabei die verbindlichen und unverhandelbaren Leitplanken.

- Operative Ebene: Der Zeithorizont ist kurzfristig, zuständig ist die Verwaltung. Sie plant die konkreten Massnahmen auf der Basis der Legislaturplanung und setzt diese möglichst wirksam und kostengünstig um. Es ist zudem eine wichtige Aufgabe der Verwaltung, die Entwicklungen auf allen drei Steuerungsebenen konsequent zu verfolgen und darauf gestützt Grundlagen für Entscheide auf den übergeordneten Ebenen zu erarbeiten.

Kommunale Leitbilder spielen in diesem Modell eine Schlüsselrolle. Sie definieren die übergeordneten inhaltlichen Ziele in einem langfristigen Zeitrahmen und sind bestens dafür geeignet, die Vision einer Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene zu verankern. Sie dürfen dabei nicht eine Ansammlung von Allgemeinplätzen sein, sondern sollten konkrete, überprüf-

bare Ziele zum Inhalt haben (z.B. «Wir streben einen ausgeglichenen Finanzhaushalt an. Die durchschnittlichen mittel- und langfristigen Schulden sollen einen Jahresgemeindesteuerertrag nicht übersteigen.» Oder «Wir wollen den Wert öffentlicher Gebäude erhalten und streben bei Sanierungen den Minergiestandard an.»). Mit der Verabschiedung durch die Legislative erhalten sie die demokratische Legitimation und Verbindlichkeit, die alle Festlegungen auf der normativen Ebene benötigen. Um auch eine ausreichende Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten, durchlaufen Leitbilder normalerweise den selben Entscheidungsprozess wie beispielsweise Nutzungsplanungen: Die Exekutive erarbeitet einen Entwurf und legt diesen öffentlich auf, die Bevölkerung kann dazu schriftlich Einwendungen machen, diese werden geprüft, und die entsprechend überarbeitete Vorlage wird der Legislative zur Abstimmung vorgelegt.

Während die Trennung von strategischer und operativer Ebene ein be-

	Aspekte Nachhaltige Entwicklung	Input/Impuls	Aspekte Gemeindesteuerung
Vision	Hintergrund und Geschichte	➔	Hintergrund und Geschichte
	Grundverständnis und Postulate der NE	➔	Selbstverständnis der Gemeinde
Struktur	Institutionelle Anforderungen aus Sicht NE	➔	Gemeindeorganisation
	Handlungsfelder und Zielbereich, NE-Indikatorensystem	➔	Fachbereiche bzw. Ressort
Prozesse	Lagebeurteilung und langfristige Ziele aus Sicht NE, prioritäre Handlungsschwerpunkte aus Sicht NE	➔	Leitbild, d. h. langfristige Zielsetzungen und Schwerpunkte auf Basis Lagebeurteilung
	NE-Beurteilung von Strategien und Konzepten	➔	Legislaturplanung, Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) aufgrund mittelfristiger Prioritäten
	NE-Beurteilung von Projekten Kohärenz	➔ ➔	Jahresplanung inkl. Budget, Massnahmen Controlling
Instrumente	Integrale Beurteilung und Planung, ganzheitliche NE-Beurteilung	➔	analytische Instrumente (indikatorenbasiert)
	basisgestützte Beurteilung «Partizipation»	➔	diskursive Instrumente (Einbezug der Bevölkerung)

«Nachhaltige Entwicklung» wirkt bei zahlreichen Aspekten auf die Gemeindesteuerung ein.

Quelle: Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern

Interessensabwägung bei Zielkonflikten

Bei Entscheiden von grosser Tragweite ist es nahe liegend, dass es zu Interessenkonflikten zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung kommen kann. Nach dem Verständnis des Bundesrates können Nachteile in einer Dimension durch klare Vorteile in den anderen zwei Dimensionen bis zu einem gewissen Ausmass kompensiert werden.

Negative Auswirkungen dürfen dabei aber nicht stetig zu Lasten derselben Dimension gehen und kritische Grenzen dürfen nicht unter- bzw. überschritten werden. Solche kritischen Grenzen sind beispielsweise gesundheitlich relevante Umweltnormen (Luftqualität), sozialpolitische Normen (gleiche Chancen, minimale Einkommen, menschenwürdige Lebensbedingungen usw.) oder die Gewährleistung der Menschenrechte. Diese stellen nicht verhandelbare Minimalanforderungen und Schwellenwerte dar. Diese Interpretation wird als «Schwache Nachhaltigkeit Plus» bezeichnet.

kanntes Element des NPM ist, kommt die Trennung von normativer und strategischer Ebene zu kurz. Sie ist Aufgabe des kommunalen Organisationsreglements: Die Gemeindeordnung sollte deshalb festhalten, dass die Festlegung eines Leitbildes Sache des Souveräns ist und dass die Exekutive auf Grundlage dieses Leitbildes eine Legislaturplanung vorzulegen und darüber Rechenschaft abzugeben hat.

Bleibt die Frage, wie der Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen gewährleistet werden kann. Hier bietet sich das NPM als hilfreiches Werkzeug an, das die übergeordneten Inhalte des Leitbildes durch die verschiedenen Stufen hindurch transparent in die Legislatur- und Jahresplanung, die Aufgaben- und Finanzplanung und in die Leistungsvereinbarungen mit den Verwaltungsabteilungen transportieren kann – nämlich mit einem kohärenten Kriterien- und Indikatorensystem. Dieses ist gleichzeitig un-

Gemeindesteuerung, die sich an der Nachhaltigen Entwicklung orientiert

Eine moderne Gemeindesteuerung bedingt,

- ...dass Verfahren, Prozesse und Rollenverteilungen in der Gemeinde bewusst gemacht werden.
- ...dass ein verbindliches Leitbild vorhanden ist, das breit abgestützt und akzeptiert ist.
- ...dass, der Ist-Zustand und die Entwicklung der Gemeinde mit Hilfe von Indikatoren systematisch beurteilt werden. Diese Lagebeurteilung dient als Grundlage für die politische Planung.
- ... der vordringliche Handlungsbedarf gemessen am Leitbild identifiziert wird.
- ...dass regelmässig (die Öffentlichkeit) informiert wird.
- ...dass es ein Konzept zur Erfolgskontrolle (inkl. Indikatorensystemen) gibt; der Zusammenhang zwischen übergeordneten Zielen und Massnahmen muss aufgezeigt werden können.
- ...dass verwaltungsexterne Akteure bei wichtigen Fragen einbezogen werden.

Damit die Nachhaltige Entwicklung in die Gemeindeentwicklung integriert werden kann,

- ...muss sich die Gemeinde ausdrücklich mit der Vision einer Nachhaltigen Entwicklung auseinandergesetzt haben.
- ...muss der politische Wille zur Umsetzung der Vision einer Nachhaltigen Entwicklung in der Gemeinde verbindlich dokumentiert werden (z. B. Beschluss von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament).
- ...braucht es eine ganzheitliche Sicht, die Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichwertig berücksichtigt.
- ...müssen die langfristigen und globalen Dimensionen in die Entscheide einbezogen werden.
- ...muss bewusst entschieden werden, wie sich die Gemeinde langfristig entwickeln soll (Definition des Soll-Zustandes, z. B. in Form eines Leitbildes).
- ...müssen die möglichen Handlungsoptionen identifiziert und dann systematisch bezüglich ihrer Auswirkungen beurteilt werden.
- ...müssen dazu geeignete Instrumente und Verfahren für die integrale Planung vorhanden sein (Nachhaltigkeitsbeurteilungen, Kommission für Nachhaltige Entwicklung, Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung).
- ...muss bei Zielkonflikten eine bewusste Interessensabwägung vorgenommen werden (Transparenz, expliziter Bezugsrahmen der Nachhaltigen Entwicklung).

verzichtbar für das Überwachen der Entwicklung und für die Erfolgskontrolle der Tätigkeit von Verwaltung und Behörden.

Kennzeichen zukunftsfähiger Gemeinden

Zwei wesentliche Aspekte zeichnen also Gemeinden aus, die sich ernsthaft um die Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene bemühen: Einerseits sollte sich ihre Gemeindesteuerung sichtbar und kohärent an den Grundprinzipien und Zielen der Nachhaltigen Entwicklung orientieren. Andererseits sollte ihre Gemeindesteuerung auf einem modernen Konzept der Organisationssteuerung basieren (Kasten oben). Nur so ist Gewähr geboten, dass die Vision der Nachhaltigen Entwicklung effektiv umgesetzt werden kann.

Weiterlesen

Bisher fehlte ein praxisorientiertes Modell, ein auf die Gemeinderealität ausgerichteter Ansatz zum wirkungsvollen Integrieren der Vision Nachhaltige Entwicklung in die Gemeindepolitik. Der Grundlagenbericht «Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik, Praxisorientierter Grundlagenbericht» schliesst diese Lücke. Er erklärt das Zusammenführen von NPM und Nachhaltiger Entwicklung (NE) und erläutert detailliert die verschiedenen Aspekte der so genannt «NE-orientierten Gemeindepolitik».

Amt für Umweltkoordination und Energie
Reiterstrasse 11
3011 Bern
Tel. 031 633 36 61
info.aue@bve.be.ch

