

Reinhold Priewasser

Lokale Agenda 21 – Projektverläufe und Erfolgsbedingungen. Erfahrungen in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark

Welchen Stellenwert hat die Lokale Agenda 21 bisher erlangt?

Die Lokale Agenda 21 – meist kurz LA 21 genannt - hat ihren Ursprung in der Weltumweltkonferenz von Rio de Janeiro von 1992, bei der von Vertretern aus 178 Staaten die sogenannte „Agenda 21“, ein 40 Kapitel umfassendes Aktionsprogramm zur einer nachhaltigen Entwicklung für das 21. Jahrhundert beschlossen wurde. Eines dieser Kapitel ist eben die *Lokale Agenda 21*, welche die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprozesses auf der Ebene der einzelnen Gemeinden und Regionen zum Gegenstand hat, bei der der aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ein besonderer Stellenwert zukommt.ⁱ

Tatsächlich hat sich die LA 21 als Prozess einer interaktiven, von lokaler bzw. regionaler Politik, Verwaltung, Bevölkerung und Wirtschaft gemeinsam getragenen Zukunftsgestaltung, bei der ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele wohl ausbalanciert sind, in der Folgezeit zur einem weit verbreiteten Prozessmodell entwickelt:

So sind weltweit bisher mehr als 6400 solcher LA 21-Prozesse initiiert worden, wobei Europa mit über 5000 LA21-Kommunen klar die Spitzenposition einnimmt. In Österreich befinden sich gegenwärtig etwa 260 Gemeinden in einem lokalen oder - bei Kooperation mehrerer Kommunen – in einem regionalen Nachhaltigkeitsprozess.ⁱⁱ

Ein großer Teil dieser LA21-Gemeinden findet sich in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark. Die Erfahrungen von insgesamt 70 Gemeinden mit LA21-Prozessen in diesen beiden Bundesländern wurden in zwei wissenschaftlichen Untersuchungen - durchgeführt an der Johannes Kepler Universität Linz - erhoben und dokumentiert. Die wichtigsten Ergebnisse daraus sollen in diesem Beitrag dargestellt werden.

Wie laufen LA 21-Prozesse ab und welche Projektthemen stehen im Vordergrund?

Lokale Agendaprozesse erfordern, da es um die Erstellung und Umsetzung eines gesamthaften Entwicklungsplanes für eine Gemeinde oder einen regionalen Gemeindeverbund geht, ein entsprechend strukturiertes Verfahren. Auch wenn es in den Verfahrensverläufen im Detail regionale Unterschiede gibt, lassen sich in der Zusammenschau dennoch 3 grundlegende Prozesselemente erkennen.ⁱⁱⁱ Es sind dies

- *Bestandsaufnahme und Orientierung*, Dabei wird - nach einer vorausgegangenen Grundsatzentscheidung des Gemeinderates über die Durchführung eines LA21-Prozesses und einer ersten Information der BürgerInnen und wichtiger Akteursgruppen - eine Erhebung der Ist-Situation in der betreffenden Gemeinde auf breiter Basis vorgenommen, mit anschließender Stärken-Schwächen- bzw. Chancen-Risiken-Analyse. Auf diese Standortbestimmung folgt die
- *Programmphase*. In deren Mittelpunkt steht die Erarbeitung eines Leitbildes (wahlweise auch als Entwicklungsplan bezeichnet) für die betreffende LA21-Gemeinde. Dieses beinhaltet unter breiter BürgerInnenbeteiligung erarbeitete Visionen und Zielformulierungen für wichtige kommunale Entwicklungsbereiche (z.B. natürliche Ressourcen und Landschaft, lokale Wirtschaft und Beschäftigung, Nahversorgung, Verkehr, Wohnen und Freizeit, Zusammenleben der Generationen u.a.m.). Aufbauend auf diesen – vom Gemeindeparlament zu genehmigenden – Entwicklungsplan wird ein Arbeitsprogramm mit konkreten Projekten und Maßnahmen erstellt. Deren Umsetzung erfolgt in der
- *Realisierungshase*. In diesem Verfahrensteil werden die zuvor ausgewählten Maßnahmen und Vorhaben von Arbeits- und Projektgruppen „in die Tat“ umgesetzt. Zu diesem Verfahrensteil gehört auch eine regelmäßige Überprüfung, inwieweit man den selbst gesteckten bzw. im Leitbild grundgelegten Zielen bereits näher gekommen ist.

Ordnet man die im Rahmen der LA21-Umsetzung durchgeführten Projekte thematisch zu, so zeigt sich, dass sich diese erwartungsgemäß vorrangig auf Entwicklungsfelder konzentrieren, welche die BürgerInnen in ihrem sozialen und politischen Umfeld unmittelbar berühren. So finden sich übereinstimmend besonders häufig Projekte aus folgenden Bereichen

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Nahversorgung und regionale Produkte• Tourismus und Freizeit (meist als wirtschaftliches „Hoffnungsfeld“ angesehen) |
|--|

- Siedlungsentwicklung und bauliche Gestaltung
- Kinder und Jugend
- Energiesparen, erneuerbare Energien.

Was bewirkt Lokale Agenda 21 in den Gemeinden?

Fragt man die Akteure an der Basis und auch in den Leitungsfunktionen der LA21-Prozesse (in beiden Bundesländern jeweils über 300 Befragte) nach den aus ihrer Sicht von der Lokalen Agenda ausgegangenen wichtigsten Wirkungen auf das Gemeindeleben, so wird an erster Stelle und besonders deutlich ein genereller Aktivierungseffekt für die betreffende Gemeinde wahrgenommen. Dieser äußert sich darin, dass Projekte und Initiativen entstehen, die es ohne Lokale Agenda nicht gegeben hätte und dass verstärkt auch Menschen für die kommunale Entwicklungsarbeit gewonnen werden konnten, die sich bisher wenig oder gar nicht in das Gemeindewesen eingebracht haben.

Alles in allem wird mit sehr großer Übereinstimmung festgestellt, dass durch den LA21-Prozess spürbar ein „neuer Schwung“ in die Gemeinde gekommen ist, begleitet von einem breiten Interesse an einer Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen. Die durch den Prozess angeregte BürgerInnenbeteiligung sowie das gemeinsame Arbeiten auf der Konzept- und der konkreten Projektebene wiederum machen sich im Empfinden eines stärkeren sozialen Zusammenhaltes als bisher in der Gemeinde bemerkbar.

Abgesehen von diesen soziokulturell dynamisierenden Wirkungen auf das Gemeindeleben haben die Lokale Agendaprozesse in ähnlich hohem Maße aber auch eine stärkere Sensibilisierung und ein erhöhtes Bewusstsein für Natur und Umwelt sowie für das Thema Nachhaltigkeit gebracht.

Demgegenüber konnte die LA21 allfällige Erwartungen in Richtung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und wirtschaftlicher Impulse sowie in Bezug auf Kosteneinsparungen für die Gemeinde nur in geringem Ausmaß oder gar nicht erfüllen.

Im Gesamten gesehen wird die Lokale Agenda in ihrem Ergebnis zu einem hohen Prozentsatz als positiv für die Gemeinde gesehen.

Dies gilt auch für die Gemeindeleitung (Bürgermeister und Amtsleiter), welche die Lokale Agenda trotz des damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsaufwandes zu einem weitaus überwiegenden Teil als Bereicherung und entwicklungsfördernd für die kommunalpolitische Arbeit erachten.

Als eine zu hohe Belastung im Arbeitsalltag wird die LA21 nur von wenigen Gemeindegipfeln empfunden.

Welche Unterstützungsleistungen von Seiten der Gemeinden und externer Stellen werden beansprucht?

Es liegt auf der Hand, dass Lokale Agenda-Prozesse und ihre Akteure nicht ohne Unterstützung von außen erfolgreich agieren können. Diese Unterstützung ist vielschichtig und betrifft zum einen sachlich-administrative Hilfestellungen, wie

- Die Mitbenutzung von Gemeindefeinrichtungen (z.B. Veranstaltungsräume, bürotechnische Infrastruktur)
- Organisatorische Hilfestellung (z.B. Bereitstellung von Adressenmaterial, Unterstützung bei Ansuchen oder Anträgen) sowie
- Unterstützung in der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Ankündigungen und Beiträge in der Gemeindezeitung, Einträge auf der Gemeinde-Homepage)

Darüber hinaus braucht es neben den eben skizzierten sachlichen Hilfeleistungen für einen erfolgreichen LA21-Prozess vor allem auch in mehrfacher Hinsicht personeller Unterstützung. Von der politisch-administrativen Seite kommt hier den Bürgermeistern und Amtsleitern eine überaus wichtige Rolle zu. Vor allem die Bürgermeister stellen nach den vorliegenden Ergebnissen eine zentrale Figur im LA 21-Prozess dar. In ihrer Mehrfachfunktion als

- hauptsächliche Initiatoren von LA21-Prozessen
- wichtige politische Unterstützer,
- direkte Ansprechpartner für leitend in der Agenda Tätige und
- Bindeglied zwischen den Agenda-Gruppen und zu den Gemeindeorganen (Verwaltung, Gemeinderat).

bestimmen sie die Dynamik und den Erfolg von Lokalen Agenda-Verläufen entscheidend mit.

Im operativen Bereich wiederum, also im „Alltagsgetriebe“ der LA21, kommt dem/der *Prozesskoordinator/in* ein besonderer Stellenwert zu. Koordinator/inn/en bilden gewissermaßen die Knotenpunkte des Agendaprozesses. Bei Ihnen laufen die „Fäden“ aus

den einzelnen Arbeitsgruppen zusammen. Sie sind Organisations-, Informations- und Kommunikationsdrehscheibe sowie generell Anlaufstellen für die Bedarfe aus der Agendaarbeit.

Nicht minder wichtig für das Gelingen von Lokalen Agenda-Prozessen ist ein professionelles Coaching durch *externe Berater bzw. Prozessbegleiter*. In der Leitbildphase sind diese als Moderatoren gleichsam unverzichtbar, indem sie – da sie keine eigenen Interessen im Prozess haben – bei unterschiedlichen Interessenslagen oder Konflikten als Neutrale ausgleichend und vermittelnd wirken. In der Umsetzungsphase wiederum sind sie wichtige Ansprechpartner in Sachen Projektentwicklung und Projektmanagement sowie in der Öffentlichkeitsarbeit und bei der Beantragung von Projektfördermitteln. Auch für die wiederkehrende Evaluierung von LA21-Prozessen ist eine externe Begleitung jedenfalls ratsam.

Ein ganz wesentlicher Punkt ist auch die finanzielle Basis von LA21-Prozessen. Auch wenn LA21-Projekte ihre Finanzmittel zumeist aus verschiedenen „Fördertöpfen“ der Länder, des Bundes oder der EU schöpfen, zeichnen sich besonders erfolgreiche LA21-Gemeinden dadurch aus, dass sie im Gemeindebudget einen eigenen Finanzansatz für die Agenda-Arbeit vorsehen. Eine solche Mittelbereitstellung schafft vor allem für Bedarfe an Vor- bzw. Überbrückungsfinanzierung bei Projekten einen gewissen Spielraum.

Wie steht es um die Integration der LA 21-Arbeit in kommunalpolitische Entscheidungen?

Ein wichtiger Erfolgsmaßstab für LA21-Prozesse als ein Instrument partizipativer Zukunftsgestaltung ist sicherlich im Grad der Berücksichtigung der Tätigkeit der Arbeits- und Projektgruppen bei kommunalpolitischen Entscheidungen zu sehen. Diese Integration kann – neben der zuvor angesprochenen finanziellen Grundsicherung - als ein weiterer Indikator für die innergemeindliche Anerkennung der LA 21 angesehen werden. Eine solche Verzahnung von Agenda-Arbeit und kommunalpolitischem Handeln im Sinne eines wechselseitigen Impulsgebens stellt sich schließlich auch eine wichtige Motivationsgrundlage für einen beständigen LA21-Prozess dar. In der Realität fließen die Ergebnisse der Agenda-Arbeit in immerhin 30 bis 40 Prozent der LA21-Gemeinden regelmäßig, in einer noch größeren Zahl der Fälle zumindest manchmal in kommunalpolitische Entscheidungen ein.

Eine wesentliche Voraussetzung, damit die Agenda-Arbeit in der Gemeindepolitik Berücksichtigung finden kann, sind aktive Informationsbeziehungen zwischen den Arbeitsgruppen und der Gemeindevertretung. In den untersuchten Gemeinden geschieht dieser Informationsaustausch zwar durchaus intensiv, doch ist er sehr stark auf Kontakte mit dem Bürgermeister fokussiert, während der Austausch auch mit den Gemeindegremien eher die Ausnahme darstellt. Solche Informationsbeziehungen zu Gemeinderat und Ausschüssen zu pflegen wäre allerdings wichtig, da dadurch immer wieder festzustellende Vorbehalte der Gemeindefunktionäre gegenüber Agenda-Gruppen ausgeräumt bzw. vermieden werden können.

Individuelle Zufriedenheit der LA21-AkteurInnen

LA21-Prozesse bringen nicht nur nachweisbar positive Wirkungen für das Gemeinwesen hervor, sondern sind zudem für jene, die sich aktiv in die Agenda-Arbeit einbringen, zumeist auch ein persönlicher Gewinn. Auch wenn sich die zu Beginn vorhandenen individuellen Erwartungen der AkteurInnen in der Realität naturgemäß oft nur teilweise erfüllen, ist die Arbeitszufriedenheit der am Prozess Mitwirkenden eine hohe. Vor allem die im Rahmen der Tätigkeit gewonnenen Lernerfahrungen und die Zusammenarbeit mit anderen Aktiven werden als besondere Bereicherung empfunden. Ein sehr aussagekräftiges Indiz ist in diesem Zusammenhang das Ausmaß der Bereitschaft der AkteurInnen, sich bei Bedarf neuerlich im Agenda-Prozess zu engagieren. Vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen würden sich – weitgehend unabhängig von der bisher innegehabten Funktion (KordinatorIn, Arbeitsgruppen-LeiterIn, Arbeitsgruppen-Mitglied) zwischen 80 und 85% der Befragten wieder einbringen.

Welche Risiken und Unterstützungsbedarfe sollten besonders beachtet werden?

Auch wenn die LA21-Prozesse in vielen Gemeinden recht erfolgreich verlaufen, sollte dies nicht über vorhandene Risiken und weitergehende Unterstützungsbedarfe hinwegtäuschen. Einige solcher beachtenswerter Gestaltungsaspekte werden im Folgenden kurz skizziert.

Ausgewogenheit der Aktiven hinsichtlich Alters- und Geschlechterverhältnis

In Lokalen Agenda-Prozessen ist es offenbar schwierig, einerseits jüngere Menschen sowie andererseits Frauen für ein aktives Mitwirken gewinnen zu können. Beide Aspekte hängen insofern zusammen, als aufgrund des offenbar altershängigen Rollenverständnisses der Frauenanteil in Richtung der jüngeren Aktiven signifikant zunimmt. Die insgesamt feststellbare Zurückhaltung jüngerer Personen erklärt sich u. a. aus deren allgemeiner altersspezifischer Lebenssituation, in der die „verfügbaren“ Energien zu einem Gutteil durch Hausstands- und Familiengründung sowie durch berufliche Ambitionen gebunden sind. Dennoch erschien es gerade in LA21-Prozessen, wo es um Fragen der kommunalen Zukunftsgestaltung geht wichtig, dass jüngere Personen daran in größerer Zahl aktiv beteiligt sind.

Anknüpfungspunkte für das Gewinnen von jüngeren und weiblichen Personen bieten vor allem LA 21-Projekte, an denen Kindergärten und Schulen mitwirken. Dabei kommen über die spielerische Einbeziehung der Kinder auch deren Eltern mit der LA21-Arbeit in Berührung.

Um speziell Jugendliche ansprechen zu können, sollte bei Projekten im Bereich Jugendförderung besonders darauf Bedacht genommen werden, dass diese nicht „für“ sie, sondern „mit“ ihnen konzipiert und durchgeführt werden

Abfedern von Rückläufigkeitstendenzen im LA21-Prozess und von Rückgängen in der Beteiligung

Vor allem wenn Gemeinden sich schon längere Zeit in einem LA21-Prozess befinden und die ersten Projekte bereits abgeschlossen sind, kann es verbreitet zu „Ermüdungserscheinungen“ kommen, insbesondere wenn sich Teile der Aktiven der ersten Generation wieder zurückziehen und aktuell keine neuen Projekte in Planung stehen oder sich nur zögerlich entwickeln. In solchen Situationen können mittels eines gezielten Coachings durch einen externen Berater neuer Schwung und eine neue Zielperspektive gewonnen werden.

Auch unabhängig von konkreten Rückläufigkeitserscheinungen wäre in regelmäßigen Zeitabständen eine wiederkehrende Standortbestimmung, allenfalls auch verbunden mit einer notwendigen Neuorientierung mit Hilfe eines externen Beraters, anzuraten.

Auch Qualifizierungsangebote für die Agenda-AkteurInnen in Form von Seminar- und Kursmöglichkeiten in ausgewählten inhaltlichen Bereichen wie auch im Methodenbereich

(z.B. Projektmanagement) können dazu beitragen, solche Stagnationsphasen zu überwinden. Zugleich sollte dies - zusammen mit dem zuvor angesprochenen Coaching - einer Erhöhung der Professionalität in den Arbeitsgruppen zuträglich sein, wodurch sich auch die manchmal als unzureichend empfundene Ergebnisorientierung der Gruppenarbeit verbessern würde

Konkret wünschen sich die Agenda-Gruppen externe Unterstützungsleistungen vor allem in den Bereichen

- Fachliche Weiterbildung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Beantragung und Beschaffung von Fördermitteln und Sponsorgeldern sowie
- Beratung bei der Projektentwicklung und im Projektmanagement.

Finanzielle Grundsicherung

Wie bereits zuvor angesprochen ist die finanzielle Grundausstattung von LA21-Prozessen durch die Gemeindepolitik ein wichtiger Erfolgsfaktor. Der Fortgang des Agenda-Prozesses findet ja im Wesentlichen in Form von Projekten statt, welche wiederum von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängen. Neben der rein finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Verfügbarkeit von Geldmitteln - z.B. für Zwischenfinanzierungen von Vorhaben - stellt ein eigener LA21-Budgetansatz letztlich auch einen Indikator und ein Signal für die kommunale Wertschätzung der Agenda-Arbeit dar. Darüber hinaus dürfte dieser auch als Argument bei der Beschaffung von Finanzmitteln aus anderen öffentlichen Stellen von Vorteil sein.

Kooperationen mit anderen Gemeinden

Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ist ein häufig anzutreffendes Begleitelement in LA 21-Prozessen, wobei neben dem bloßen Erfahrungsaustausch nicht selten auch tatsächlich gemeindeübergreifend Projekte angegangen werden. Solche Kooperationsbeziehungen sind in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft. Abgesehen davon, dass lokale Zukunftsaufgaben oftmals ohnehin nur im Verbund mehrerer Gemeinden sinnvoll zu lösen sind, führen Kooperationen mit anderen Gemeinden meist zu Rationalisierungseffekten sowohl in personeller Hinsicht (Aufgabenteilung) wie auch in kostenmäßiger Hinsicht (Kostenteilung), wodurch sich letztlich die Projektmöglichkeiten erweitern.

Nicht zuletzt trägt die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auch ein erhebliches Potential des gegenseitigen Impuls- und Auftrieb-Gebens in sich und wirkt so auftretenden „Ermattungserscheinungen“ im Agendaprozess entgegen.

Autor:

a.Univ.-Prof. Dr. Reinhold Priewasser

Johannes Kepler Universität Linz

Institut für Betriebliche und Regionale Umweltwirtschaft

Altenbergerstraße 69, A-4040 Linz

ⁱ Siehe dazu UN Department of Economics and Social Affairs: Agenda 21 (<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>)

ⁱⁱ Siehe Kuhn, S.: Lokale Agenda international. In: Lokale Agenda 21 in Österreich, Ausgabe 1/2005, S. 5. und http://www.nachhaltigkeit.at/pages/la21/pdf/la21_prozesse_stand_2007-03.xls

ⁱⁱⁱ Siehe dazu den empfohlenen Verfahrensrahmen vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg.): Leitfaden zur Umsetzung der Local Agenda 21 in Österreich. Wien 1998 oder auf Bundesländerebene beispielsweise Humer, G.: Lebensraum mit Zukunft. Leitfaden für eine Nachhaltige Entwicklung von Gemeinden und Regionen. (Hrsg. von der Oberösterreichischen Akademie für Umwelt und Natur), Linz 2002 bzw. Binder, S.: Lokale Agenda 21 Steiermark – LA 21-Aktivitäten in Europa. (Hrsg. von der Fachabteilung Abfall- und Stoffflusswirtschaft des Landes Steiermark), Graz 2004.