

Lokale Nachhaltigkeitsprozesse

Zukunftsperspektiven der Lokalen Agenda in Deutschland

Kommunale Nachhaltigkeitsaktivitäten sind in Deutschland mittlerweile weit verbreitet. Sie sind aber noch immer nicht der Normalfall. Erfahrungen und Analysen zeigen, dass es hierfür dringend starker Impulse, zusätzlicher Unterstützung sowie einer effektiveren Abstimmung zwischen den föderalen Ebenen bedarf.

Von Katrin Nolting und Edgar Göll

Die verpassten Chancen bei der Bundestagswahl 2013 sowie bei den Landtagswahlen, Nachhaltigkeit zu thematisieren, bieten den aktuellen Anlass, den Blick auf die politischen Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten für eine nachhaltige Entwicklung in Bund, Ländern und Kommunen zu richten, denn diese sind bislang keineswegs ausgeschöpft. Die Basis der nachfolgenden Ausführungen bilden Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Forschungsvorhaben „Rio+20 vor Ort – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven lokaler Nachhaltigkeitsprozesse in Deutschland“ [1], die hier in ausgewählter Form vorgestellt und diskutiert werden sollen, auch vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen insbesondere auf Länderebene (Nolting/Göll 2012).

Das Forschungsvorhaben wurde vom Berliner Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung – IZT gemeinsam mit zahlreichen Kooperationspartnern im Vorfeld der UN-Nachhaltigkeitskonferenz „Rio+20“ (Juni 2012) durchgeführt. Anliegen war es, einen Überblick über lokale Nachhaltigkeitsaktivitäten in Deutschland zu geben und ausfindig zu machen, wie sich die Aktivitäten und Prozesse der Lokalen Agenda 21 seit ihrem Beginn gewandelt und weiterentwickelt haben.

Im Zentrum des Forschungsvorhabens stand eine bundesweite Online-Befragung, mit der im Jahr 2011 kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure zum Verlauf von LA-21- und Nachhaltigkeitsprozessen, zu deren Ergebnissen und Rahmenbedingungen sowie zu innovativen Projekten in Kommunen befragt wurden. 530 Akteure aus dem gesamten Bundesgebiet haben sich an der Befragung beteiligt (Nolting/Göll 2012). In drei vertiefenden Bundesländer-Studien [2] für NRW, Thüringen und Bayern wurden die Ausprägungen lokaler Aktivitäten vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitspolitik des jeweiligen Bundeslandes näher untersucht (Reuter 2012; Miosga 2012; Mann 2012).

Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren auf folgende Themen:

- kommunale Strategien für nachhaltige Entwicklung,
- Stärkung von Bürgerbeteiligung,
- Nachhaltigkeitsaktivitäten auf Bundesländerebene.

1 Kommunale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung

Eine zukunftsfähige, an ökologischen Leitplanken orientierte und soziale gerechte Entwicklung – kurz sustainable development – ist nicht ad hoc zu bewältigen, sondern benötigt einen „Fahrplan“, der Ziele benennt, Akteure einbindet, konkrete Vorhaben umsetzt und ein Bewertungssystem zur Zielerreichung integriert.

Dies wurde auf dem UN-Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro deutlich zum Ausdruck gebracht. Erstmals gelang es dort, auf globaler Ebene umwelt- und entwicklungspolitische Probleme im Zusammenhang zu betrachten und Weichenstellungen für eine weltweite nachhaltige Entwicklung vorzunehmen. Mit der „Agenda 21“ wurde ein umfassender Aktionsplan zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung vorgelegt und in Kapitel 28 erstmals auch die lokale Ebene als wichtiger Handlungsbereich bei der Lösung globaler Probleme adressiert. An die Kommunen ergeht darin der Aufruf, in den Dialog mit lokalen Stakeholdern, so auch der Zivilgesellschaft zu treten, drängende Probleme vor Ort zu identifizieren und ein kommunales Handlungsprogramm für eine zukunftsfähige Entwicklung – eine „lokale Agenda 21“ zu erarbeiten.

Seither sind in Deutschland zahlreiche Agenda-21-Prozesse gestartet worden. Diese waren oftmals zivilgesellschaftlich geprägt und weisen auf das große Veränderungspotenzial hin, das durch bürgerschaftliches Engagement aktiviert werden kann. Die bundesweite Befragung des IZT hat gezeigt, dass sich diese Prozesse in den letzten Jahren sowohl weiterentwickelt als auch diversifiziert haben. So werden heute auf der einen Seite in vergleichsweise wenigen Kommunen Nachhaltigkeitsprozesse unter dem Label „Agenda 21“ verfolgt. Auf der anderen Seite jedoch widmen sich zahlreiche Kommunen Themen wie Energie- und Klimaschutz, Ressourcenschonung, Bildung für nachhaltige Entwicklung. Die Kommunen nutzen dabei methodische Ansätze wie Leitbildorientierung, Partizipation und Strategieentwicklung, die stark durch die Agenda 21 geprägt wurden. Aktivitäten werden zum Teil unter anderen Bezeichnungen weitergeführt. In vielen Kommunen ist derzeit auch ein Trend hin zu sektoralen Strategien erkennbar, allen

voran Energie- und Klimaschutzstrategien, die wichtige Teilbereiche und konkrete Ansätze einer nachhaltigen Entwicklung bilden.

Erkennbar ist auch, dass einige Kommunen mittlerweile explizit auf eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie bzw. auf ein Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung fokussieren. Auf die Bezeichnung „Lokale Agenda 21“ wird dabei zum Teil bewusst verzichtet. Heutige Nachhaltigkeitsprozesse werden oftmals direkt von kommunalpolitischer Ebene initiiert und gesteuert.

Auffällig ist insgesamt, dass bundesweit nur in vergleichsweise wenigen Kommunen eine systematische Evaluierung der definierten Zielstellungen anhand eines gemeinsam abgestimmten Indikatorensystems zu Nachhaltigkeitsfragen stattfindet.

Stark vereinfacht lassen sich kommunale Nachhaltigkeitsprozesse in ein zeitliches und qualitatives Muster typologisieren. Mit fortschreitenden Aktivitäten werden bestimmte Phasen durchlaufen und damit auch eine immer umfassendere und stärkere Nachhaltigkeit ermöglicht bzw. erreicht. So sind eingangs häufig nur einzelne lokale Initiativen und wenige Akteure engagiert. In einer nächsten Phase agieren die zivilgesellschaftlichen Akteure im Verbund – zum Beispiel bei punktuellen Projekten oder Veranstaltungen. Ein weiterer Schritt besteht im Aufbau von Netzwerken von Nachhaltigkeitsakteuren sowie dem Aufbau von (kleinen) Institutionen. Dies wiederum kann zur Einrichtung eines lokalen Agenda-Büros führen, mit dem Aktivitäten koordiniert werden. Eine finale Phase besteht bislang darin, dass Ämter und Verwaltung den Nachhaltigkeitsprozess (mit)steuern und im kommunalen Netzwerk kooperieren.

Agenda-21- und ähnliche partizipative Gestaltungsprozesse, die in Kommunen erfolgreich integriert sind und sich zu einem positiven Label entwickelt haben, weisen folgende Qualitätsmerkmale auf:

- Der LA-21-/NH-Prozess wird von der politischen Spitze getragen und ist institutionell verankert und wird auch offeniv kommuniziert und unterstützt.
- Es gibt eine Koordinierungsstelle in der Verwaltung mit angemessener Ausstattung für Aktivitäten.
- Nachhaltigkeit wird als wesentliche kommunale Strategie verstanden (zum Beispiel als Stadtentwicklungskonzept) und als Querschnittsaufgabe in das kommunale Handeln integriert.
- Es erfolgt eine mehr oder weniger kontinuierliche Evaluation sowie eine Weiterentwicklung der Prozesse.
- Bürgerbeteiligung wird als wichtiger Bestandteil einer zukunftsfähigen Stadt- und Gemeindeentwicklung (Bereicherung, Potenziale, Ressourcen) anerkannt und in das kommunale Handeln integriert.
- In erfolgreichen Agenda-21-/NH-Kommunen gelingt es, wichtige Stakeholder, wie Wirtschaftsakteure und Verbände, sowie auch eine breitere Öffentlichkeit für die formulierten Zielstellungen zu erreichen und zu mobilisieren.

2 Stärkung von Bürgerbeteiligung

Nachhaltige Entwicklung ist ohne aktive Bürgerbeteiligung nicht denkbar, noch viel weniger lässt sie sich ohne diese realisieren. Dies wurde auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 klar verankert und ist dringlicher als je zuvor. Denn die von vielen Akteuren weltweit von der Rio+20-Konferenz erhofften politischen Weichenstellungen blieben aus. Weder konnten verbindliche Regeln für eine Transformation festgelegt noch eine merkliche Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP) hin zu einer einflussreichen UN-Sonderorganisation mit wirksamen Kontrollmechanismen erreicht werden. Die Enttäuschung über das an vielen Stellen vage bleibende Abschlussdokument „The Future we want“ spiegelt sich in Deutschland in zahlreichen Stellungnahmen von Verbänden, Institutionen und politischen Organisationen wieder.

In Anbetracht der völlig unzureichenden globalen Vereinbarungen verweist der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltfragen (WBGU) in seiner vielbeachteten Stellungnahme „Pioniere, bitte übernehmen!“ auf die Vorreiterrolle von „Pionieren“ sowohl auf politischer als auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene: „Nach Ansicht des WBGU werden jetzt Allianzen zwischen Pionierstaaten, Allianzen zwischen Städten, das Engagement von Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft, der Vorreitergeist von Pionieren des Wandels sowie Beispiele für erfolgreiche Projekte der Veränderung in Richtung Nachhaltigkeit immer wichtiger.“ (WBGU 2012) Gesagt wird damit im Grundsatz, dass einerseits Politik auf allen Ebenen dringend ihrer Verantwortung gerecht werden und die Weichen für eine nachhaltige Entwicklung stellen muss. Auf der anderen Seite gewinnt hierbei die Zivilgesellschaft weiter an Bedeutung, da aufgrund unzureichender Fortschritte auf politischer Ebene nicht nur innovatives bürgerschaftliches Engagement gefragt ist, sondern auch ein spürbarer Veränderungsdruck aufgebaut werden muss.

2.1 Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Partizipationsprozesse haben in Deutschland durch die Lokale Agenda 21 einen deutlichen Schub erfahren. Trotz diverser institutioneller und individueller Trägheiten haben sich mittlerweile vielfältige Beteiligungsansätze und -formen herausgebildet, die zunehmend auch praktiziert werden. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Befragung. Besonders offensichtlich ist dies beim derzeitigen Umbau der Energieversorgung. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass Kommunen, die Partizipation gezielt ermöglichen, dadurch innovatives Potenzial in Form „kreativer Lösungen für zentrale kommunale Probleme“ besonders gut mobilisieren. In zahlreichen Kommunen sind positive Veränderungen hinsichtlich einer neuen Beteiligungskultur eingeläutet worden. Deutlich wird aber ebenso, dass die strukturelle Etablierung von Beteiligungsprozessen innerhalb von Politik und Verwaltung in der Mehrzahl der Kommunen noch zu leisten ist und dies als dringliche Aufgabe verstanden werden sollte.

Warum aber ist dieser Aspekt so wichtig? Negative Erfahrungen infolge versäumter Beteiligungsprozesse bei großen Infrastrukturvorhaben wie Stuttgart 21, dem Flughafen Berlin-Brandenburg oder in Frankfurt/M. sind ein zentraler Beweggrund für Entscheidungsträger, um zukünftige Großvorhaben, die unmittelbare Auswirkungen auf die Einwohner vor Ort haben, auch frühzeitig und in angemessener Form mit diesen zu besprechen. Ansonsten drohen erhebliche Zeitverzögerungen und Kosten, die ins Bodenlose abdriften können und zumeist aus öffentlichen Mitteln getragen werden müssen.

Ein zweiter Grund ist, dass sich derzeit eine Vielzahl an Kommunen in einer finanziellen Notlage befindet, zum Teil auch weil Aufgaben von staatlicher Ebene auf Städte und Gemeinden übertragen werden, ohne diese adäquat mit finanziellen Mitteln auszustatten. Auch der demografische Wandel und damit einhergehende Veränderungsprozesse sind ein wesentlicher Grund. Um das Gemeinwesen aufrechtzuerhalten, sind Städte und ländliche Gemeinden in gewisser Weise darauf angewiesen, neue Bündnisse einzugehen und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Wahrnehmung ehemals originärer kommunaler Aufgaben zu beteiligen. Dies kann aber nur gelingen, wenn die verbreitete Forderung nach zivilgesellschaftlicher Verantwortungsübernahme mit einer angemessenen zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Entscheidungsprozessen einhergeht.

Drittens können durch Bürgerbeteiligungsprozesse innovative Potenziale gehoben werden, die zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung von Städten und Gemeinden bzw. Quartieren beitragen und die nachhaltige Lebensstile befördern. Ein Beispiel hierfür sind die zahlreichen interkulturellen Gärten, die sich in den letzten zehn Jahren in Deutschland entwickelt haben. Ein anderes Beispiel sind dezentrale Energieerzeugungsanlagen auf der Basis erneuerbarer Energien, die immer häufiger durch zivilgesellschaftliche Energiegenossenschaften realisiert werden und regionale Wirtschaftskreisläufe fördern.

2.2 Bürgerhaushalte als gutes Beispiel für kommunale Beteiligungsprozesse

Um Beteiligungsprozesse in die Routinen des Verwaltungshandelns zu integrieren, können Instrumente wie ein Nachhaltigkeitscheck bzw. eine Nachhaltigkeitsprüfung von Ratsvorlagen hilfreich sein (Nolting/Göll 2012, S. 101 ff.). Hierbei kann unter anderem abgefragt werden, ob und inwieweit Partizipation bei bestimmten kommunalen Vorhaben vorgesehen ist. Regelmäßige Prüfungen zu Partizipationsaspekten können auch über ein Nachhaltigkeitsmanagementsystem innerhalb der Verwaltung erfolgen.

Ein inhaltliches Beispiel, bei dem sowohl der politische Wille zu mehr Bürgerbeteiligung an kommunalen Fragen sichtbar wird und das gleichermaßen direkt in der Verwaltung verankert ist, ist der Bürgerhaushalt. Nach dem „6. Statusbericht Bürgerhaushalte in Deutschland“ wurden bis Januar 2013 in Deutschland insgesamt 274 Kommunen in die Karte der Bürgerhaushalte aufgenommen. Danach wird in rund 100 deutschen Kommunen ein Bürgerhaushalt ein- bzw. fortgeführt. In

den verbleibenden Kommunen ist der Bürgerhaushalt in der Diskussion bzw. wurde bereits ein Beschluss zur Einführung gefasst (Schröter 2013).

Neben dem Bezirk Berlin-Lichtenberg sind unter anderem die Städte Jena, Bonn und Potsdam besonders interessant, da hier komplexe und mehrstufige Beteiligungsverfahren durchgeführt und Bürgerinnen und Bürger an den Haushaltsentscheidungen der Kommunen beteiligt und auch über die Ergebnisse informiert werden. Der Bürgerhaushalt wird in diesen Städten nicht als ein singuläres Instrument zur zivilgesellschaftlich getragenen Haushaltskonsolidierung betrachtet, sondern als ein wichtiger Schritt in Richtung Bürgerkommune und damit hin zu einer umfassenderen Teilhabe (Nolting/Göll 2012, S. 70 ff.).

2.3 Beteiligungsprozesse auf Länderebene ermöglichen

Für die Durchsetzung einer deutlich besseren Teilhabe an demokratischen Prozessen sind auch tief greifende Aktivitäten auf Länderebene erforderlich. Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg schlägt diesbezüglich einen neuen und beachtenswerten Weg ein. Sie trat 2011 mit einem Koalitionsvertrag an, der nichts weniger als die soziale und ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ins Zentrum rückt und dabei offensiv auf einen neuen Politikstil setzt. So sollen in der laufenden Legislaturperiode entscheidende Weichen dafür gestellt werden, „das Prinzip der Nachhaltigkeit in allen Bereichen (zu) verwirklichen“ und „Baden-Württemberg zum Musterland demokratischer Beteiligung (zu) machen“ (Bündnis 90/Die Grünen und SPD Baden-Württemberg 2011, S. 1 f.). „Mehr Bürgerbeteiligung auf allen Entscheidungsebenen“ und „eine neue politische Kultur des Dialoges und der Offenheit für Vorschläge unabhängig davon, wer sie macht ...“ (Bündnis 90/Die Grünen und SPD Baden-Württemberg 2011, S. 1 f.) sollen künftig das Handeln der politischen Entscheidungsträger(innen) im drittgrößten Bundesland bestimmen. Dieses Vorhaben ist bedeutsam: Denn wenn seine Realisierung im Ansatz gelingt, könnte die neue und politisch gewollte Bürgerbeteiligungskultur nicht nur eine intendierte Vorbildwirkung auf die eigenen Kommunen haben, sondern sich mittelfristig auch auf das Handeln von Politik und Verwaltung in anderen Bundesländern sowie auf Bundesebene auswirken und zu einem lange geforderten kulturellen Wandel in Richtung nachhaltige Entwicklung beitragen.

Nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21 soll in Baden-Württemberg „Bürgerbeteiligung die Regel und nicht die Ausnahme“ werden. Die Landesregierung versteht sich selbst als „Bürgerregierung“ und hat zur Umsetzung ihres ambitionierten Vorhabens ein umfangreiches Beteiligungskonzept entwickelt. Als ein erster politisch bedeutsamer Schritt wurde das Ehrenamt einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg geschaffen. Dieser steht zur Umsetzung der geplanten Vorhaben ein Leitungsstab mit mehreren Mitarbeiter(inne)n zur Verfügung. Als Auftakt für eine neue Beteiligungskultur wurde ein umfangreiches Beteiligungsportal der Landesregierung entwickelt, auf dem sich

Bürger(innen) informieren, aktuelle Gesetzesvorhaben kommentieren und sich auch frühzeitig an Konsultationen zu aktuellen Vorhaben der Landesregierung beteiligen können. Beispielsweise wurde im Jahr 2012 im Zuge der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik ein umfassender Beteiligungsprozess durchgeführt. Der dabei entstandene Strategieentwurf wurde 2013 von der Landesregierung als „ressortübergreifende Entwicklungspolitische Leitlinien“ verbindlich festgeschrieben. Neben der aktuellen Diskussion zu mehreren Gesetzesvorhaben wurde ein „Leitfaden für eine neue Planungskultur“ erarbeitet und im März 2014 veröffentlicht. Er ist das Begleitwerk für die neue „Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“, die sich an die Landesbehörden richtet und erstmals verbindlich die intensive Einbindung von Bürger(inne)n bei Großvorhaben des Landes regelt (Landesregierung Baden-Württemberg 2014).

Baden-Württemberg beschreibt innovative Wege, um eine neue Beteiligungskultur zu entwickeln und diese in den politischen Alltag zu integrieren. An erster Stelle steht hierbei das klare Bekenntnis der Landesregierung. Dies wurde so bislang von keinem anderen Bundesland oder auch der Bundesregierung artikuliert. Die Erfahrungen und absehbaren Erfolge auf dem Weg dahin dürften mit Sicherheit auch von Interesse für Bund und Länder sein.

3 Nachhaltigkeitsaktivitäten auf Bundesländerebene

Kommunen benötigen auf ihrem ambitionierten Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung „fruchtbaren Boden“ und förderliche Bedingungen, das zeigen die Erfahrungen der jüngsten zwei Jahrzehnte. Während ersteres von den lokalen Bedingungen abhängt und von der Fähigkeit der lokalen Akteure, die Ressourcen zu mobilisieren und weiter zu entwickeln, sind die förderlichen Bedingungen auch von höheren administrativen Ebenen abhängig und durch diese beeinflussbar. Neben der nationalen und der EU-Ebene kommt im föderalen System in Deutschland die Ebene der Bundesländer hinzu, die in Bezug auf Kommunalentwicklung wesentliche Bedeutung hat.

In den drei vertiefenden Rio+20-Länderstudien zu NRW, Bayern und Thüringen und deren Vergleich zeigt sich, dass in den letzten 20 Jahren sowohl in den Kommunen als auch auf Bundesländerebene verschiedene Formen und Phasen bei der Entwicklung und Umsetzung von Lokalen Agenden bzw. Nachhaltigkeitsstrategien durchlaufen worden sind – mit entsprechenden Fortschritten, Lernerfahrungen und konkreten Ergebnissen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. Auch wenn zum Teil unterschiedliche Wege gegangen wurden und die Bundesländer NRW, Bayern und Thüringen deutliche Unterschiede aufweisen, so zeigen sich hinsichtlich der Ergebnisse und Schlussfolgerungen mehrere Gemeinsamkeiten:

Die oben formulierten Punkte zu kommunalen LA-21- und NH-Prozessen werden in den Rio+20-Länderstudien betätigt

„Nachhaltigkeit ist immer noch nicht im Mainstream der Kommunen angekommen.“

und untermauert. So zeigt sich vor allem eine Vielfalt an kommunalen NH-Aktivitäten, in deren Rahmen einiges erreicht worden ist, wobei sich Nachhaltigkeit aber insgesamt noch keineswegs zum „Mainstream“ entwickelt hat. Lokale Nachhaltigkeitsprozesse sind dort am erfolgreichsten und tragfähigsten, wo diese politisch gewollt sind und Bürgermeister, politische Gremien, Mitarbeiter(innen) der Gemeinde-, Stadt- oder Kreisverwaltung und die Zivilgesellschaft motiviert und engagiert sind sowie gut und zielgerichtet zusammenarbeiten. Für diese Aktivitäten stehen zudem personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung.

Bedeutsam ist nun, dass für den anhaltenden Erfolg von kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten nicht nur eine koordinierte Abstimmung innerhalb der Kommunen notwendig ist, sondern dass mit Blick auf angestrebte sozialökologische Innovationen und knappe kommunale Ressourcen insbesondere auch eine Vernetzung, Unterstützung und koordinierte Abstimmung der Akteure auf Landesebene eine wesentliche Rolle spielt.

Um diese zu ermöglichen, sind in allen drei Bundesländern Netzwerke und Koordinatorenstellen auf Landesebene aktiv, die mit qualifizierten und hoch motivierten Personen besetzt sind und die Kommunen in ihren Nachhaltigkeitsbemühungen mit Beratung, Erfahrungsaustausch, Kampagnen etc. aktiv unterstützen und vernetzen. Diese koordinierenden Einrichtungen werden mit unterschiedlicher Intensität vom jeweiligen Bundesland gefördert und haben in Relation zu ihren Kapazitäten einen unterschiedlich großen Aktionsradius. Die organisatorische Basis bilden in Thüringen das „Nachhaltigkeitszentrum Thüringen“ und in NRW vor allem die „Landesarbeitsgemeinschaft NRW e. V.“ (LAG 21 NRW e. V.). In Bayern hatte die frühere landesweite Servicestelle „Komma21-Bayern“ diese Rolle inne, während nach deren Schließung das heutige „Netzwerk Nachhaltige Bürgerkommune“ nur einen deutlich kleineren Teil der Aktivitäten abdecken kann.

Unterschiedliche Arten von Förderprogrammen in den drei Bundesländern sind bzw. waren wesentliche Erfolgsfaktoren für die Entwicklung und den Transfer kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten, denn mit ihrer Hilfe können durch Projekte zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure entscheidende Impulse gegeben und Kontinuität ermöglicht werden.

Neben der Förderung und Unterstützung von landesweiten Nachhaltigkeitsnetzwerken spielt auf landespolitischer Ebene die Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung von Landesnachhaltigkeitsstrategien eine wesentliche Rolle. Die Orien-

tierung auf ein gemeinsames Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung, die Festlegung von Entwicklungszielen und zentralen Handlungsfeldern und Umsetzungsprogrammen sowie schließlich die Benennung von Indikatoren für das Monitoring können bei entsprechender Ausgestaltung einer Landesnachhaltigkeitsstrategie direkte und indirekte Auswirkungen auf die Kommunen und Akteure vor Ort haben. Gefragt danach, ob und welche „Unterstützung von außen“ besonders hilfreich sei, gaben zahlreich Teilnehmerinnen und Teilnehmer der „Rio+20-Befragung“ an, dass dies unter anderem die Nachhaltigkeitsstrategie ihres Bundeslandes sei. Kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure können in diesem Fall ihre eigene Arbeit so deutlich in Bezug zu den Landeszielen setzen und breitere Unterstützung, Anerkennung und zumeist auch finanzielle Förderung erfahren. Die Landesregierung ihrerseits kann eine Vorbildrolle für kommunales Handeln ausüben, so zum Beispiel beim Thema „ökologisch-faire Beschaffung“, das zuerst in den eigenen Ressorts umgesetzt und über ein kommunales Bündnis nach unten vorangetrieben werden kann.

Eine aktuelle Studie im Auftrag der NRW-Landesregierung identifiziert neben der Europäischen und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt elf Bundesländer, in denen Landesnachhaltigkeitsstrategien derzeit umgesetzt, fortgeschrieben oder entwickelt werden (Borbonus et al. 2013). Damit werden für alle Bundesländer außer Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland sowie den drei Stadtstaaten Bremen, Hamburg, Berlin diesbezügliche Prozesse eruiert. Nicht berücksichtigt wurde allerdings der langjährige und intensive Agenda-21-Prozess in Berlin, in dessen Rahmen gemeinsam zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung eine „Agenda 21 für Berlin“ erarbeitet und 2006 vom Abgeordnetenhaus verabschiedet wurde (Abgeordnetenhaus Berlin 2006) sowie ein daraus folgender Bericht der Kernindikatoren von 2012 (Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012).

Die vom Wuppertal Institut erarbeitete Studie bestätigt in inhaltlicher Hinsicht bezüglich der Handlungsempfehlungen für NRW bisherige Erkenntnisse. Zentrale Kriterien erfolgreicher Nachhaltigkeitsprozesse und -strategien wie Zielsetzung, Maßnahmenplan, Indikatoren, Monitoring, horizontale und vertikale Integration, Partizipation etc. sind seit Langem bekannt und vielfach erforscht und beschrieben worden. Besonders hingegen sind zwei andere Aspekte: Zum einen leistet die Studie erstmals seit 2006 einen bundesweiten Überblick über aktuelle Nachhaltigkeitsstrategien auf Länderebene. Damit ist eine wichtige Grundlage für den dringend notwendigen Austausch, den Vergleich und die Diskussion mit Blick auf die Qualität sowie die Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsprozessen auf Länderebene gegeben. Die bislang deutlich unzureichende Kommunikation der Länder untereinander sowie auch zwischen Bund und Ländern zur Abstimmung von Nachhaltigkeitsprozessen (horizontale und vertikale Integration) könnte so auf Basis des nun vorliegenden fundierten inhaltlichen Vergleiches intensiviert werden.

Neben dem Kommunikationsaspekt ist zudem der Hintergrund für die Beauftragung der Studie interessant. Der seit Jahren dringend benötigte Länderüberblick ist nicht etwa durch die Bundesebene in Auftrag gegeben worden, die mit Blick auf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und eine im Peer Review 2009 (Stigsen et al. 2009) angemahnte Verbesserung der vertikalen Integration ein hohes Interesse daran haben sollte. Die Beauftragung erfolgte durch das Bundesland Nordrhein-Westfalen, dessen rot-grüne Landesregierung von langjährigen Erfahrungen, unter anderem aus den eigenen Agenda-21-Prozessen, lernen möchte und nun in einem zweiten Anlauf versucht, eine fundierte Landesnachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten und gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteuren zu implementieren.

Die von NRW beauftragte Länderstudie sollte von Bund und Ländern als Chance genutzt werden, um endlich einen kontinuierlichen Austausch zu Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken zu initiieren, um um bestmögliche Konzepte zu ringen und um mittelfristig zu einer kohärenteren und damit auch effektiveren Nachhaltigkeitspolitik auf allen föderalen Ebenen zu gelangen. In der Konsequenz könnte sich möglicherweise auch die Motivation von einzelnen Landesregierungen erhöhen, sich intensiver und auf hohem Niveau mit dem Thema nachhaltige Entwicklung zu befassen.

4 Fazit und Ausblick

Die sehr unterschiedlichen kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten haben in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten beiden Jahrzehnte zu einer recht weiten Verbreitung des Leitbildes nachhaltige Entwicklung beigetragen. Die dominanten gesellschaftlichen und politischen Trends stehen dem jedoch meist entgegen. Nachhaltigkeit ist trotz zahlreicher positiver Ansätze in Kommunen noch immer nicht im Mainstream angekommen und es bedarf dazu dringend starker Impulse und zusätzlicher Unterstützung sowie eines effektiveren Vorgehens aller föderalen Ebenen. Hierfür soll mit der IZT-Studie ein Beitrag geleistet werden.

Um nachhaltige Entwicklung stärker als bisher voranzubringen und strategisch zu verankern, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Übergreifendes Ziel sollte es sein, nachhaltige Entwicklung systematisch und über Legislaturperioden als Querschnittsaufgabe auf allen föderalen Ebenen zu verankern und nachhaltiges Handeln als verpflichtend zu erklären.
- Diesbezüglich empfiehlt sich die Einführung von Nachhaltigkeitsmanagementsystemen innerhalb der Verwaltung sowie die Einführung von Nachhaltigkeitsprüfungen von Rats- bzw. von Gesetzesvorlagen.
- Die Erfahrungen aus früheren Agenda-Prozessen sollten für neue NH-Aktivitäten und Prozesse genutzt und einbezogen und hierfür kommunale Agenda-21-Beschlüsse und -programme sowie deren Ergebnisse evaluiert werden.
- Der Trend zu sektoralen Strategien, insbesondere im Ener-

gie- und Klimaschutzbereich, sollte positiv aufgegriffen werden, um daran weitere Nachhaltigkeitsthemen anzudocken.

- Monitoring und Evaluationen gesetzter Nachhaltigkeitsziele auf Basis von Indikatoren finden bislang in Kommunen nur selten statt. Diese sind jedoch wichtig, um Transparenz zu erzeugen und kontinuierlich fundierte Verbesserungen vornehmen zu können. Idealerweise sollten kommunale NH-Indikatoren horizontal und vertikal abgestimmt sein und sich auch auf Indikatoren der Landes- bzw. der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie beziehen.
- Partizipation sollte kontinuierlich ermöglicht und auch strukturell in der Verwaltung verankert werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch kontinuierliche Lernprozesse innerhalb von Politik und Verwaltung zu forcieren.
- Die öffentliche Hand kann eine bedeutende Vorbildwirkung auf zivilgesellschaftliche Akteure und auch Unternehmen ausüben, vor allem indem sie Nachhaltigkeitsstandards bei der öffentlichen Beschaffung setzt, ihre Liegenschaften energieeffizient saniert und Partizipation ermöglicht. Diese Rolle als Trendsetter sollte bewusst wahrgenommen werden.
- Zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, so auch für Austausch und Vernetzung der Akteure, bedarf es der Bereitstellung hinreichender personeller und finanzieller Ressourcen. Diesbezüglich gilt es unter anderem Förderprogramme auf Bundes- und Länderebene nach NH-Kriterien auszurichten und Koordinatorenstellen in Kommunen und auf Länderebene zu schaffen.
- Es gibt politische Versuche auf verschiedenen Ebenen, einer strategischen NH-Ausrichtung in Kommunen mehr Stoßkraft zu verleihen, wie zum Beispiel der Bürgermeisterdialog des RNE, an dem sich bislang die Oberbürgermeister aus 25 großen Kommunen beteiligen. Dies könnte als Anstoß für die Initiierung eines ähnlichen Austausches innerhalb der Bundesländer genutzt werden.
- Letztlich ist ein Dialogprozess auf Augenhöhe sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen Kommunen, Ländern und Bundesregierung zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung perspektivisch notwendig und dringend geboten.

Angesichts der vielgestaltigen Herausforderungen betont Marlehn Thieme, Vorsitzende des Rates für Nachhaltige Entwicklung: „Nachhaltigkeit erfordert Entscheidungen – nicht in ferner Zukunft, sondern jetzt.“ (Thieme 2013)

Anmerkungen

- [1] Das Forschungsvorhaben wurde im Zeitraum von 2010–2012 durchgeführt und durch BMU/UBA sowie DBU gefördert.
- [2] Die Bundesländerstudien wurden durch die regionalen Kooperationspartner LAG 21 NRW e.V., ThINK sowie der Universität Bayreuth in Zusammenarbeit mit dem IZT erarbeitet. Vertiefende Einzeluntersuchungen zu Nachhaltigkeitsaktivitäten und -prozessen gab es ebenso in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Kultur sowie kirchliches Engagement, durchgeführt von den Kooperationspartnern FEST, Institut Futur der FU Berlin sowie ISInova. Parallel hierzu erfolgte durch ICLEI die Erarbei-

tung einer internationalen Teilstudie zur Ausprägung und Typologisierung lokaler Nachhaltigkeitsprozesse auf globaler Ebene. Im Vorfeld der Rio+20-Konferenz hat das IZT die Broschüre „Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit“ erarbeitet. Der Endbericht sowie die gesamten Ergebnisse des Forschungsvorhabens stehen auf der Homepage des IZT zum Download bereit unter www.izt.de/rio

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2006): Lokale Agenda 21. Berlin zukunftsfähig gestalten. Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Lokalen Agenda 21 am 8. 6. 2006.
- Borbonus, S. et al. (2013): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene.
- BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN/SPD Baden-Württemberg (2011): Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg 2011–2016.
- Landesregierung Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Im Internet: <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/> (Letzter Zugriff: Mai 2014).
- Miosga, M. et al. (2012): Rio+20 vor Ort in Bayern und Oberfranken. Bayreuth.
- Mann, M. et al. (2012): Rio+20 vor Ort. Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven lokaler Nachhaltigkeitsprozesse in Deutschland. Länderstudie Thüringen. Jena. Im Internet: <https://projekte.izt.de/rio20-vor-ort/ergebnisse/laenderstudien>
- Nolting, K./Göll, E. (2012): Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven lokaler Nachhaltigkeitsprozesse in Deutschland – Abschlussbericht. Berlin.
- Reuter, K. et al. (2012): Länderstudie zur Lokalen Agenda 21 und zu Nachhaltigkeits-Prozessen in Nordrhein-Westfalen: Dokumentation mit Handlungsempfehlungen. Dortmund.
- Schöter, N. (2013): 6. Statusbericht „Bürgerhaushalte“. Bonn. Im Internet: http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/6...Statusbericht_buergerhaushalt.org.pdf (Letzter Zugriff: September 2013)
- Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Kernindikatoren zur nachhaltigen Entwicklung Berlins. Datenbericht 2012.
- Stigsen, B. et al. (2009): Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Im Auftrag der Bundesregierung erarbeitet durch ein internationales Expertengremium unter Leitung von Björn Stigsen. Koordiniert vom Rat für Nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Thieme, M. (2013): Rat für Nachhaltige Entwicklung. Im Internet: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/mitglieder-des-rates/marlehn-thieme> (Letzter Zugriff: September 2013).
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2012): Presseerklärung zum Rio+20-Gipfel „Pioniere, bitte übernehmen! Im Internet: <http://www.wbgu.de/presse-termine/presseerklarungen/2012-06-22-presseerklarung> (Letzter Zugriff: Juli 2012).

AUTOREN + KONTAKT

Katrin Nolting war von 2001 bis 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) Berlin. Aktuell bearbeitet sie Forschungs- und Praxisvorhaben für den Nachhaltigkeitsbeirat Thüringen sowie die Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur.

Kontakt: E-Mail: nolting@posteo.de

Dr. Edgar Göll ist seit 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) Berlin. Er ist Gründungsmitglied von „Berlin 21“ und Mitglied am Runden Tisch der UN-Dekade „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“.

Kontakt: E-Mail: e.goell@izt.de, Internet: www.izt.de/rio