

Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie?

Forschungsprojekt im Auftrag des
Jubiläumsfonds der österreichischen Nationalbank
Projekt Nr. 9652

Laufzeit: Oktober 2002 bis Dezember 2003

Endbericht

Projektleitung:

Univ.-Prof. Dr. Karl Ucakar

Institut für Staatswissenschaft und vergleichende Gesellschaftswissenschaft,
Universität Wien

AutorInnen:

Dr. Ulrike Kozeluh, Zentrum für Soziale Innovation, Wien

Dr. Michael Ornetzeder, Zentrum für Soziale Innovation, Wien

unter Mitarbeit von:

DI Judith Feichtiger

Katharina Handler

Susanne Lehrner



Wien, Februar 2004

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1 EINLEITUNG..... | 1 |
| 1.1 HINTERGRUND DER STUDIE..... | 1 |
| 1.2 ZIELE..... | 2 |
| 1.3 METHODISCHER ZUGANG..... | 3 |
| 1.4 INHALTLICHER AUFBAU DER STUDIE..... | 4 |
| 2 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG - LOKALE AGENDA 21..... | 6 |
| 2.1 STANDORTSUCHE..... | 6 |
| 2.2 INTERNATIONALE NACHHALTIGKEITSPOLITIK | 7 |
| 2.2.1 Agenda 21..... | 8 |
| 2.2.2 Aalborg-Charta..... | 11 |
| 2.2.3 Aarhus-Konvention..... | 12 |
| 2.2.4 European Governance: A White Paper | 12 |
| 2.3 LA 21: GOVERNANCE BY PARADIGM..... | 14 |
| 3 LOKALE AGENDA 21: STAND DER SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG..... | 19 |
| 3.1 AKTUELLE ANSÄTZE..... | 19 |
| 3.1.1 Government-orientierte Untersuchungen..... | 20 |
| 3.1.2 Organisationssoziologische Zugänge..... | 23 |
| 3.1.3 Problemfeldanalysen..... | 29 |
| 3.1.4 Spieltheoretische Ansätze..... | 30 |
| 4 DAS KONZEPT DER NACHHALTIGKEIT UND SEINE EINBETTUNG IN DEMOKRATIETHEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN..... | 32 |
| 4.1 PROBLEMSTELLUNG..... | 32 |
| 4.1.1 Paradoxa der Demokratie | 33 |
| 4.1.1.1 Demos: Die selbstbestimmte Gemeinschaft..... | 34 |
| 4.1.1.2 Repräsentation..... | 35 |
| 4.1.1.3 Entscheidungsfindung: Individuelle Präferenzen und die Mehrheitsregel..... | 37 |
| 4.1.1.4 Die Legitimität von Entscheidungen..... | 39 |
| 4.2 IDEOLOGISCHE VERORTUNG..... | 40 |
| 4.2.1 Der zivilgesellschaftliche Republikanismus..... | 42 |
| 4.2.2 Der politische Liberalismus..... | 43 |
| 4.2.3 Kommunitarismus | 44 |
| 4.3 PARTIZIPATIVE DEMOKRATIETHEORIE | 46 |
| 4.3.1 Erzieherisch orientierte Entwürfe..... | 49 |
| 4.3.2 Tugend- und Common Sense-orientierte Entwürfe..... | 50 |
| 4.3.3 Prozedural orientierte Entwürfe..... | 51 |
| 4.3.4 Stärken und Schwächen der Partizipativen Demokratietheorie..... | 54 |
| 4.4 ENTSCHEIDUNGSFINDUNG..... | 57 |
| 4.5 CIVIL SOCIETY..... | 61 |
| 4.5.1 Begriffsgeschichtliche Orientierung..... | 63 |
| 4.5.2 Gegenwärtige Konzeptionen von Zivilgesellschaft..... | 64 |
| 4.5.2.1 Die liberale Bürgergesellschaft..... | 65 |
| 4.5.2.2 Die kommunitaristische Bürgergesellschaft..... | 67 |
| 4.5.2.3 Die radikaldemokratische Zivilgesellschaft: | 69 |
| 4.5.2.4 Die diskurstheoretische Zivilgesellschaft..... | 70 |
| 4.6 DEMOKRATIEQUALITÄT: WIE MESSEN?..... | 71 |
| 5 DIE ÖSTERREICHISCHE GEMEINDE – BÜHNE KOMMUNALER POLITIK..... | 74 |
| 5.1 HISTORISCHE ENTWICKLUNG..... | 74 |
| 5.2 WIRKUNGSBEREICH DER GEMEINDEN..... | 76 |
| 5.3 GEMEINDEN IN ÖSTERREICH UND DIE EU..... | 77 |
| 5.4 BETEILIGUNG AUF LOKALER EBENE..... | 78 |
| 6 ERGEBNISSE DER STANDARDISIERTEN BEFRAGUNG..... | 83 |
| 6.1 BESCHREIBUNG DER AGENDA 21 GEMEINDEN..... | 84 |
| 6.1.1 Eckdaten des Lokalen Agenda 21 Prozesses..... | 86 |

| | |
|---|------------|
| 6.1.1.1 Status der Projekte..... | 88 |
| 6.1.1.2 Finanzieller Aufwand für die organisatorische Abwicklung..... | 88 |
| 6.1.1.3 Kooperationen mit anderen LA 21 Gemeinden..... | 90 |
| 6.1.2 Entstehung der LA 21 Prozesse in den Gemeinden..... | 91 |
| 6.1.3 Institutionelle Verfasstheit der Agendaprozesse..... | 93 |
| 6.1.4 Interne Organisation der LA 21 Prozesse..... | 96 |
| 6.1.4.1 Planung und Durchführung der LA 21 Prozesse..... | 96 |
| 6.1.5 Zentrale organisatorische Elemente der LA 21 Prozesse..... | 97 |
| 6.1.5.1 ProzessbegleiterInnen..... | 99 |
| 6.1.5.2 LA 21 Koordinationsteams..... | 101 |
| 6.1.5.3 LA 21 Arbeitsgruppen..... | 104 |
| 6.1.6 Art und Ausmaß der Bürgerbeteiligung..... | 106 |
| 6.1.6.1 Information der lokalen Bevölkerung..... | 106 |
| 6.1.6.2 Beteiligung der Bevölkerung in Zahlen..... | 109 |
| 6.1.6.3 Beteiligung und Kosten des Agendaprozesses..... | 112 |
| 6.1.6.4 Besonders aktive Bevölkerungsgruppen und Interessengruppen..... | 113 |
| 6.1.6.5 Bevölkerungsgruppen und Interessengruppen mit besonders geringer Beteiligung..... | 115 |
| 6.1.6.6 Einfluss der beteiligten Akteure auf die Ergebnisse..... | 116 |
| 6.1.6.7 Konflikte im Agendaprozess..... | 117 |
| 6.1.6.8 Themen im Agendaprozess..... | 119 |
| 7 FALLSTUDIEN..... | 123 |
| 7.1 KONTEXTANALYSE: VIER AGENDAGEMEINDEN IM VERGLEICH..... | 124 |
| 7.2 ENTSTEHUNG UND VERLAUF DER AGENDAPROZESSE..... | 125 |
| 7.3 PROZESSANALYSE..... | 128 |
| 7.4 FALLSTUDIE MUNDERFING..... | 132 |
| 7.4.1 Kontextanalyse..... | 132 |
| 7.4.1.1 Wirtschaftliche Situation..... | 132 |
| 7.4.1.2 Sozialstrukturelle Entwicklung..... | 133 |
| 7.4.1.3 Lokaler politischer Kontext..... | 134 |
| 7.4.2 Entstehung und Verlauf der lokalen Agenda 21 in Munderfing..... | 135 |
| 7.4.3 Prozessanalyse LA 21 in Munderfing..... | 139 |
| 7.4.3.1 Politische Integration und Relevanz..... | 139 |
| 7.4.3.2 Beteiligungspraxis..... | 141 |
| 7.4.3.3 Thematische Integration..... | 143 |
| 7.4.3.4 Dauerhafte Veränderungen durch den Agendaprozess..... | 145 |
| 7.5 FALLSTUDIE LINZ..... | 147 |
| 7.5.1 Kontextanalyse..... | 147 |
| 7.5.1.1 Wirtschaftliche Situation..... | 148 |
| 7.5.1.2 Sozialstrukturelle Entwicklung..... | 149 |
| 7.5.1.3 Lokaler politischer Kontext..... | 150 |
| 7.5.2 Entstehung und Verlauf der lokalen Agenda 21 in Linz..... | 151 |
| 7.5.3 Prozessanalyse LA 21 in Linz..... | 153 |
| 7.5.3.1 Politische Integration und Relevanz..... | 153 |
| 7.5.3.2 Beteiligungspraxis..... | 154 |
| 7.5.3.3 Thematische Integration..... | 158 |
| 7.5.3.4 Dauerhafte Veränderungen durch den Agendaprozess..... | 161 |
| 8 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN..... | 162 |
| 8.1 NACHHALTIGKEIT - LOKALE AGENDA 21..... | 162 |
| 8.2 POLITIKTHEORETISCHE VERORTUNG..... | 164 |
| 8.3 DIE POLITISCHE PRAXIS ÖSTERREICHISCHER AGENDA 21 PROZESSE..... | 167 |
| 8.3.1 Voraussetzungen für das Entstehen von Agendaprozessen..... | 168 |
| 8.3.2 Institutionelle Verfasstheit..... | 169 |
| 8.3.3 Interne Organisation der LA 21 Prozesse..... | 170 |
| 8.3.4 Die Praxis der Bürgerbeteiligung..... | 172 |
| 8.3.5 Thematische Integration..... | 174 |
| 8.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN..... | 175 |
| 9 LITERATUR..... | 178 |
| 10 ANHANG..... | 184 |
| 10.1.1 Förderungsstrategien der Länder im Überblick..... | 184 |
| 10.1.2 Institutionalisierte BürgerInnenverfahren in Österreich im Überblick..... | 184 |

| | |
|---|------------|
| <i>10.1.3 Fragebogen zur standardisierten Befragung der österreichischen LA 21 Gemeinden.....</i> | <i>184</i> |
| <i>10.1.4 Ergebnisse der standardisierten Befragung – Auswertungstabellen.....</i> | <i>184</i> |
| <i>10.1.5 Interview-Leitfaden für die Durchführung der Fallstudien.....</i> | <i>184</i> |
| <i>10.1.6 InterviewpartnerInnen- Übersicht.....</i> | <i>184</i> |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| TABELLE 1 VERGLEICH AUSSENDUNG MIT RÜCKLAUF NACH BUNDESLÄNDERN..... | 84 |
| TABELLE 2 DURCHSCHNITTLICHES ANFANGSJAHR DER AGENDAPROZESSE IN DEN BUNDESLÄNDERN..... | 87 |
| TABELLE 3 FINANZIELLER AUFWAND PRO AGENDAPROZESS..... | 89 |
| TABELLE 4 AUS DEM AGENDAPROZESS HERVORGEGANGENE UMSETZUNGSPROJEKTE..... | 89 |
| TABELLE 5 FINANZIELLER AUFWAND PRO UMSETZUNGSPROJEKT..... | 90 |
| TABELLE 6 HAUPTINITIATOREN DES AGENDAPROZESSES..... | 91 |
| TABELLE 7 WICHTIGE FAKTOREN FÜR DAS ZUSTANDEKOMMEN DES AGENDA 21 PROZESSES.... | 92 |
| TABELLE 8 HAUPTVERANTWORTLICHKEIT FÜR DEN AGENDAPROZESS..... | 93 |
| TABELLE 9 INSTITUTIONELLE BEHANDLUNG VON LEITBILDERN UND PROJEKTKONZEPTEN.... | 94 |
| TABELLE 10 UMSETZUNGSPLAN, NACHHALTIGKEITSINDIKATOREN, ÜBERPRÜFUNG DER ZIELSETZUNGEN..... | 96 |
| TABELLE 11 PLANUNG UND DURCHFÜHRUNG DES AGENDAPROZESSES..... | 97 |
| TABELLE 12 ORGANISATORISCHE ELEMENTE DER AGENDAPROZESSE..... | 99 |
| TABELLE 13 AUFGABEN DER PROZESSBEGLEITERINNEN..... | 101 |
| TABELLE 14 BERUFLICHER STATUS DER PROZESSBEGLEITERINNEN NACH BUNDESLÄNDERN. | 101 |
| TABELLE 15 STÄNDIG AKTIVE PERSONEN IM LA 21 KOORDINATIONSTEAM NACH AKTEURSGRUPPEN..... | 102 |
| TABELLE 16 STÄNDIG AKTIVE PERSONEN IM LA 21 KOORDINATIONSTEAM NACH GESCHLECHT | 103 |
| TABELLE 17 ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IM LA 21 KOORDINATIONSTEAM..... | 104 |
| TABELLE 18 DURCHSCHNITTLICHE ANZAHL VON LA 21 ARBEITSGRUPPEN..... | 104 |
| TABELLE 19 PRINZIPIEN DER ZUSAMMENSETZUNG VON ARBEITSGRUPPEN..... | 105 |
| TABELLE 20 ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN DEN LA 21 ARBEITSGRUPPEN..... | 106 |
| TABELLE 21 INFORMATION DER LOKALEN BEVÖLKERUNG UND LOKALER ORGANISATIONEN | 107 |
| TABELLE 22 BETEILIGUNG DER LOKALEN BEVÖLKERUNG UND LOKALER ORGANISATIONEN AM AGENDAPROZESS..... | 109 |
| TABELLE 23 AUSMASS DER BETEILIGUNG DER BEVÖLKERUNG AM AGENDAPROZESS..... | 110 |
| TABELLE 24 DURCHSCHNITTLICHE BETEILIGUNG DER BEVÖLKERUNG NACH ALTER DER AGENDAPROZESSE..... | 111 |
| TABELLE 25 DURCHSCHNITTLICHE BETEILIGUNG DER BEVÖLKERUNG NACH BUNDESLÄNDERN | 112 |

| | |
|--|------------|
| TABELLE 26 DURCHSCHNITTLICHE AUSGABEN FÜR DEN AGENDAPROZESS UND BETEILIGUNG NACH BUNDESLÄNDERN..... | 113 |
| TABELLE 27 BEVÖLKERUNGSGRUPPEN MIT BESONDERS STARKER BETEILIGUNG AM AGENDA 21 PROZESS..... | 114 |
| TABELLE 28 INTERESSENGRUPPEN MIT BESONDERS STARKER BETEILIGUNG AM AGENDAPROZESS..... | 114 |
| TABELLE 29 BEVÖLKERUNGSGRUPPEN MIT BESONDERS GERINGER BETEILIGUNG AM AGENDA 21 PROZESS..... | 116 |
| TABELLE 30 INTERESSENGRUPPEN MIT BESONDERS GERINGER BETEILIGUNG AM AGENDA 21 PROZESS..... | 116 |
| TABELLE 31 EINFLUSS VERSCHIEDENER AKTEURE AUF DIE AGENDA-ERGEBNISSE..... | 117 |
| TABELLE 32 KONFLIKTTHEMEN UND KONFLIKTARTEN..... | 118 |
| TABELLE 33 KONFLIKTPARTEIEN..... | 119 |
| TABELLE 34 WICHTIGSTE THEMEN DER LEITBILDDISKUSSIONEN UND DER UMSETZUNGSPROZESSE..... | 121 |
| TABELLE 35 WEITERE NACHHALTIGKEITSRELEVANTE THEMEN UND DEREN BISHERIGE UMSETZUNG..... | 122 |
| TABELLE 36 ÜBERBLICK ÜBER DIE AUSGEWÄHLTEN GEMEINDEN..... | 124 |
| TABELLE 37 CHARAKTIERISIERUNG DER AGENDAPROZESSE..... | 128 |
| TABELLE 38 PROZESSANALYSE IM VERGLEICH..... | 131 |

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Studie

Eine Lokale Agenda 21 ist ein langfristiges Handlungsprogramm zur Umsetzung von Nachhaltiger Entwicklung¹ auf kommunaler Ebene und wird vor allem durch zwei Aspekte charakterisiert:

- (1) durch den integrativen Charakter des Ansatzes, d.h. dass Probleme, die bislang sektoral behandelt wurden, nun gemeinsam und in ihrer ökologischen, sozialen, ökonomischen Wechselwirkung wahrgenommen werden sollen, sowie
- (2) durch die Forderung nach Einbeziehung aller relevanten kommunalen Akteure² bei der Erstellung eines derartigen Handlungsprogramms.

In der Agenda 21, dem entsprechenden Politikdokument, heißt es dazu: Jede Kommunalverwaltung solle in einen Dialog mit ihren BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft treten und eine kommunale Agenda 21 beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren BürgerInnen und von örtlichen Organisationen, von BürgerInnen- Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeit die erforderlichen Informationen erlangen.

Bis dato bekannte sozialwissenschaftliche Studien verweisen jedoch immer wieder auf die Schwierigkeit, diesen umfassenden Ansprüchen des Nachhaltigkeitsbegriffs auf lokaler Ebene gerecht zu werden.

Motivation für die im Rahmen dieses Projektes geplanten Forschungsarbeiten war daher die Suche nach Begründungen für Voraussetzungen und Hindernisse der Implementation von LA 21 Prozessen in kommunale Politikkontexte sowie die Frage nach *der demokratischen Qualität der Kommunikationsprozesse* zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen.

¹ In erster Annäherung soll hier als Nachhaltige Entwicklung eine politische Strategie bezeichnet werden, die sich durch das gleichzeitige Anstreben der Ziele des Umweltschutzes, der ökonomischen Beständigkeit und der sozialen Gerechtigkeit auszeichnet.

² Der Begriff Akteur umfasst Individuen, Rechtskörperschaften und Institutionen als Subjekte politischen Handelns und wird daher als gender-neutral interpretiert.

1.2 Ziele

In Österreich laufen zur Zeit in etwa 130 Gemeinden Politikprozesse, die sich an den Vorgaben der Lokalen Agenda 21 orientieren. Als leitende Forschungsintention kristallisierte sich nach einer ersten Literaturübersicht heraus, zu analysieren, ob in der bisherigen Praxis österreichischer LA 21 Prozesse *qualitativ neue Partizipationsmodelle entstehen*, die als tragfähige Beispiele innovativer demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse gelten können.

Ziel und Zweck dieses Projektes war es, die demokratische Praxis in österreichischen Agenda 21 Prozessen zu untersuchen.

Als These gilt dabei, dass die Wahrscheinlichkeit, überhaupt auf einen Agenda-Prozess zu stoßen, wesentlich vom generell in den Kommunen vorhandenen politischen Innovationspotenzial abhängt. Folglich – so unsere Annahme zu Beginn der Studie - kann daraus auch geschlossen werden, dass unter den bereits bestehenden Agenda 21 Gemeinden Beispiele zu finden sein werden, die als Modelle partizipativer Demokratie über ihren jeweiligen lokalen Bezug von Bedeutung sind.

Um das politische Innovationspotential Lokaler Agenda 21 Prozesse gründlich auszuloten, reicht es allerdings nicht, stattfindende bzw. bereits abgeschlossenen Prozesse in ihrem Verlauf zu beschreiben. Zusätzlich werden daher in Anlehnung an die klassische Differenzierung von Politik in *polity*, *policy* und *politics*, LA 21 Prozesse in einen politiktheoretischen Gesamtzusammenhang gesetzt und analysiert.

Dem Forschungsteam war dabei klar, dass als Einleitung für eine solche Analyse die Verortung der „Catch-all-Phrase“ Nachhaltigkeit in ideologische Konzeptionen sowie Überlegungen zu Demokratie und ihren Paradoxa Voraussetzung ist. Denn die Ausformulierungen partizipativer Demokratie, die in diesem Projekt untersucht werden sollen, knüpfen in ihrem Selbstverständnis an die mit dem aufkommen Neuer Sozialer Bewegungen entstandenen Formen unkonventioneller Beteiligung sowie des – historisch weitaus älteren – zivilgesellschaftlichen Engagements an. Untersuchungsfeld sind damit also nicht mehr nur die Lokalen Agenda 21 Prozesse, sondern in weiterer Folge auch Konzepte von Bürgerschaft und Civil Society.

Mit dem Forschungsprojekt werden daher im Wesentlichen Ergebnisse auf vier Ebenen angestrebt:

- die politiktheoretische Verortung des Konzepts Nachhaltigkeit;
- eine erstmalige umfassende Bestandsaufnahme aller österreichischen Agenda-21-Initiativen;
- eine Analyse typischer Agendaprozesse als neue Formen partizipativer Demokratie;
- die Darstellung der Ergebnisse als Feedback aus der bisherigen Praxis der Agendaprozesse, also das Generieren eines Reflexionswissens, das aktuellen und zukünftigen kommunalen Entwicklungen zur Verfügung stehen soll.

1.3 Methodischer Zugang

Um dem Anspruch einer ersten umfassenden Bestandsaufnahme der Praxis österreichischer LA 21 Prozesse gerecht zu werden, gründet sich der empirische Teil des gegenständlichen Projekts auf eine Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden. Eine derartige Methodenkombination ermöglicht neben Aussagen, die sich auf die gesamte bisherige Agenda 21 Praxis in Österreich beziehen auch vertiefte Erkenntnisse über spezifische, jeweils typische Formen partizipativer Demokratie. Im Konkreten handelt es sich um zwei zentrale Erhebungsschritte:

- Der erste Erhebungsteil besteht aus einer schriftlichen standardisierten Befragung aller bisherigen LA 21 Initiativen. Mit dem dafür entwickelten Fragebogen wurden Eckdaten der Gemeinde und des Agendaprozesses, die Entstehung der LA 21 in der Gemeinde, die institutionelle Verfasstheit, die interne Organisation, die verschiedenen Beteiligungsmethoden und die inhaltlichen Themen der LA 21 erhoben (siehe Anhang). Dieser Fragebogen wurde an sämtliche 133 Agenda-Gemeinden (genaugenommen an die jeweilige LA 21 Kontaktperson) mit der Bitte um Beantwortung verschickt. Die Rücklaufquote betrug rund 50 %. Die statistisch ausgewerteten Ergebnisse dieses empirischen Teils sind zwar – mangels Rücklaufkontrolle – streng genommen nicht repräsentativ für die gesamte Grundgesamtheit, ein einigermaßen zuverlässiges Bild von der Situation der lokalen Agenda 21 in Österreich lässt sich auf dieser Grundlage allerdings sehr wohl skizzieren.
- In einem zweiten empirischen Erhebungsschritt wurden vier Fallstudien in ausgewählten LA 21 Initiativen durchgeführt. Für diesen vorwiegend qualitativen Teil wurden zwei kleine Landgemeinden sowie zwei Städte (Stadtbezirke) ausgewählt: Munderfing in Oberösterreich und Zwischenwasser in Vorarlberg sowie Linz und Wien (Alsergrund). Diese vier Beispiele sollten möglichst unterschiedliche Agendaprozesse repräsentieren: umfassende Beteiligung versus „Verwaltungs-Agenda“, Stadt versus Land sowie unterschiedliche regionale Kontexte. Gezielt haben wir solche Gemeinden ausgewählt, die bereits seit längerer Zeit an einen Agendaprozess arbeiten, um auch mögliche

(längerfristige) Auswirkungen abschätzen zu können. Die Ergebnisse beruhen auf mehr als 20 ausführlichen Leitfadeninterviews mit BürgermeisterIn und Bezirksvorstehern, BeraterInnen, VertreterInnen kommunaler Verwaltungen, engagierten BürgerInnen und sonstigen LA 21 ExpertInnen. Zusätzlich wurden für die Fallstudien eine Reihe schriftlicher Materialien herangezogen (Statistiken, Leitbilder, Materialien aus den Beteiligungsprozessen etc.).

1.4 Inhaltlicher Aufbau der Studie

Das Thema Lokale Agenda 21 hat sich längst in den verschiedensten Forschungsbereichen als Untersuchungsgegenstand etabliert. In der Form von Vergleichs- und Übersichtsstudien sowie von Evaluationsberichten finden sich eine Reihe von Fallbeispielen, in denen auf die Durchführung von einem oder mehreren Agenda-Prozessen im Detail eingegangen wird.

Aufgabe dieser Studie ist es nun, nicht nur den Status Quo der Lokalen Agenda Aktivitäten in Österreich zu erfassen, sondern auch Trends, Entwicklungschancen und Sackgassen in der österreichischen Lokalen Agenda – Politik vor dem Hintergrund relevanter Literatur und bekannter Forschungserkenntnisse zu beleuchten. Die bereits genannte leitende Fragestellung (...*Und was ist daran neu?*), die noch nicht oder nicht zufriedenstellend beantwortet werden konnte, soll, über bisherige Forschungszugänge hinaus, durch die Beschäftigung mit *Demokratie* und entsprechenden empirischen Untersuchungsschritten bearbeitet werden.

Der Aufbau der Studie entspricht auch einer Suche nach Orientierung und Konkretisierung im Diskurs um die Begriffe Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21 und ihrer politiktheoretischen Verortung:

Einleitend wird der historische Kontext des Begriffes Nachhaltigkeit und die wichtigsten internationalen Dokumente, die diese Politik festschreiben und Rückgrad für die Kommunen bei der Implementation sein sollen, dargestellt. Ein kurzer Einblick in die unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Zugänge der Klassifizierung und Systematisierung von Lokalen Agenda 21 Prozessen bildet den Übergang zur Zugangsweise dieser Studie, nämlich dem Versuch der Einbettung des Konzepts Nachhaltigkeit in demokratietheoretische Überlegungen.

Die österreichische Gemeinde als *Labor* für die Entwicklung neuer Politikmodelle und Feld unserer empirischen Untersuchungen wird in der Folge kurz in ihrer historischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung dargestellt, um kommunale österreichische Besonderheiten vor den Ergebnissen der standardisierten Befragung aller 133 Nachhaltigkeitsgemeinden nochmals in Erinnerung zu rufen. Auch die Ergebnisse der

Fallstudien sollen im Licht der demokratietheoretischen Überlegungen und der österreichischen Art und Weise des Politik-Machens gesehen werden.

Eine Zusammenfassung der Arbeitsschritte und inhaltliche Schlussfolgerungen zeigen letztlich, ob und in welcher Art und Weise Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich innovative Formen der partizipativen Politikgestaltung sind.

2 Nachhaltige Entwicklung - Lokale Agenda 21

2.1 Standortsuche

Der Begriff der Nachhaltigkeit kommt ursprünglich aus der Forstwirtschaft und bezieht sich auf eine auf Langfristigkeit orientierte Bewirtschaftungsweise. Bereits in den frühen 1970-er Jahren fand dieses Planungsdenken auch Eingang in die internationale Umweltschutzdebatte.

Spätestens seit dem Brundtland-Bericht Ende der 1980-er Jahre³ wurde das Konzept einer Nachhaltigen oder Zukunftsfähigen Entwicklung⁴ erstmals einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. So ist zumindest die in diesem UN-Bericht („Our Common Future“) 1987 geprägte Formel, wonach unter Nachhaltiger Entwicklung „A development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (WCED 1987: 8) zu verstehen ist, in Umwelt- und Entwicklungspolitischen Diskursen in Verwendung. Dieses Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung verbindet Ressourcen und Umweltproblemlagen und versucht „Entwicklungspfade zu finden, die einen gerechten, fairen Anteil aller am Wohlstand ermöglichen und zugleich die natürlichen Lebensbedingungen aller auf Dauer sichern. Das wird üblicherweise mit dem Dreieck der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension von nachhaltiger Entwicklung bezeichnet.“ (Brandt et al. 2001: 12)

Als „Catch-all-Phrase“ (Conrad 1997: 51) versucht Nachhaltige Entwicklung die Begriffe Lebensqualität, qualitatives Wachstum, Sozialverträglichkeit und die Beachtung ökologischer Problemstellungen zu verbinden und verspricht als genuin entwicklungspolitisches Konzept, dass sozialer Wohlstand und Friede, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Integration und Umweltschutz „ergo der Idealtypus moderner Industriegesellschaft im Prinzip gleichzeitig und dauerhaft zu verwirklichen seien.“(Conrad 1997: 51)

Unterschiedliche Auffassungsweisen, die in einer solchen Catch-all-Phrase leicht unterzubringen sind, erschweren das Herausfiltern von Kriterien von Nachhaltigkeit. O’Riordan (1985: 52) entschärft die Bemühungen um Konkretisierung des Konzepts Nachhaltigkeit, indem er die obige Definition durch die Feststellung ergänzt, Nachhaltige Entwicklung sei als ein sozialer und politischer Prozess vorstellen, der zu beständiger Praxis

³ vgl. WCED (World Commission on Environment and Development): Our Common Future, Oxford, Univ. Press 1987

⁴ Der Begriff "*sustainable development*" wird zumeist mit "Nachhaltiger Entwicklung" übersetzt. Weitere gebräuchliche Synonyme sind: dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, umweltgerechte Entwicklung, ökologisch-dauerhafte Entwicklung, zukunftsverträgliche Entwicklung, nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung und zukunftsfähige Entwicklung.

und Reflexion, die gesellschaftlichen Entwicklungen betreffend, anrege. Nachhaltigkeit könne daher niemals Endzustand, sondern nur Katalysator gesellschaftlicher Entwicklung sein.

2.2 Internationale Nachhaltigkeitspolitik

Als eine der Wurzeln des Diskurses über Nachhaltigkeit kann der 1972 vom „*Club of Rome*“ veröffentlichte Bericht „*The Limits to Growth*“ (Meadows et al. 1972) angesehen werden.

1980 präsentiert die IUCN (*World Conservation Union*, vormals: *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*) die „*World Conservation Strategy*“, deren Ziel eine Nachhaltige Entwicklung ist, die damals ausschließlich auf eine ökologische Strategie beschränkt ist; soziale und wirtschaftliche Aspekte bleiben noch ausgeblendet (vgl. Baker et al. 1997: 2).

1987 wird von der WCED (*World Commission on Environment and Development*) (WCED 1987) das UN-Umweltprogramm unter der damaligen Norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland herausgebracht („Brundtland-Report“)⁵. Dieser Bericht verbindet erstmals das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung mit einer gerechten Verteilung globaler Ressourcen auf, er gilt als Vorläufer und Wegbereiter der Agenda 21.

1990, beim Weltkongress für „*Local Governments for a Sustainable Future*“ in New York, wird ICLEI⁶ (*International Council for Local Environmental Initiatives*) gegründet. Ziel von ICLEI ist es, für die lokalen Regierungen eine Möglichkeit zu schaffen, Wissen und Erfahrungen zum Themenbereich Nachhaltiger Entwicklung auszutauschen und zu verbreiten.

1991 wird auf dem 30. „*World Congress of the International Union of Local Authorities*“ (IULA) die „*Oslo Declaration on Environment, Health and Lifestyle*“ erarbeitet. Die Deklaration betont die Verantwortung der Kommunen auf einem Weg zu nachhaltiger Entwicklung auf lokalem Niveau. Sie gilt als ein Grundstein zur Entstehung der später verfassten Lokalen Agenda 21. Die Deklaration vertieft und spezifiziert die Inhalte des Brundtland-Reports (vgl. Lafferty/Eckerberg 1998: 11).

1992 findet der Umweltgipfel (*Earth Summit*), bzw. die „*UN Conference on Environment and Development*“ (UNCED) in Rio de Janeiro statt.⁷ Aus dieser Konferenz gehen 5 Dokumente hervor: die Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung, die Biodiversitätskonvention, die Klimaschutz-Rahmenkonvention, die Walddeklaration und die Agenda 21.

⁵ vgl. WCED (World Commission on Environment and Development): *Our Common Future*, Oxford, Univ. Press 1987

⁶ vgl.: www.iclei.org, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

⁷ vgl: www.un.org/geninfo/bp/enviro.html, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

1994 findet in Aalborg die erste „*European Sustainable Cities and Towns Conference*“ statt, bei der die sogenannte *Aalborg-Charta*⁸ verabschiedet wird. Diese Charta wird von Städten und Gemeinden unterzeichnet, die sich damit öffentlich zu Entwurf und Umsetzung einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik verpflichten.

1996 findet die zweite „*European Sustainable Cities and Towns Conference*“ in Lissabon statt. Als Nachfolger der Aalborg-Charta ist bei dieser Konferenz der „Lissabon-Aktions-Plan“⁹ entstanden.

1997 wird in New York ein „*Five year review of the Earth Summit*“ (auch: „Rio+5“) ¹⁰ abgehalten. Man will damit die Arbeit mit nachhaltiger Entwicklung den Staaten wieder in Erinnerung rufen sowie die bisherigen Erfolge und Hindernisse vergleichen und diskutieren. Aus diesen Ergebnissen werden die Ziele für 1997 – 2002 festgelegt und Inhalte, die 1992 in Rio zu kurz gekommen sind, werden nochmals explizit bearbeitet.

1998 wird in Aarhus (Dänemark) von der UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) die sogenannte „Aarhus-Konvention“ beschlossen.¹¹ Zentrales Ziel der Konvention ist es, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren zu intensivieren und damit das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu stärken.

2002 (von 26. August bis 4. September) findet in Johannesburg der Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung (*World Summit on Sustainable Development, WSSD*) statt. Ziel der Konferenz ist es, die Umsetzung von Aktivitäten zur Erreichung von bereits beschlossenen Anliegen zu verstärken und das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, die Integration von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung unter gleichzeitigem Schutz der Umwelt und damit der Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen, auf globaler Ebene zu verankern. Die Armutsbekämpfung und der verantwortliche Umgang mit den natürlichen Ressourcen stehen im Zentrum des globalen Anliegens. Die Ergebnisse des Gipfels sind der *Implementierungsplan von Johannesburg*¹², eine politische Deklaration sowie eine offene Liste mit Partnerschaften zur Umsetzung der Agenda 21, sowie die Ziele der *UN-Millenniumsdeklaration* und der in Johannesburg vereinbarten neuen Ziele der internationalen Völkergemeinschaft.

2.2.1 Agenda 21

Der Umweltgipfel in Rio de Janeiro im Jahr 1992 hatte die Weiterentwicklung und Konkretisierung des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung zum Ziel. In einem der

⁸ vgl.: www.sustainable-cities.org/keydocs.html, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

⁹ vgl.: www.sustainable-cities.org/keydocs.html, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

¹⁰ vgl.: www.un.org/esa/earthsummit/, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

¹¹ vgl.: www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

¹²vgl.: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf, Abrufungsdatum: 22. Jan. 04

Abschlussprotokolle dieser Konferenz, der *Agenda 21*, heißt es in der Präambel: „Durch die Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und ihre stärkere Beachtung kann es uns gelingen, die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, einen größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeihlichere Zukunft zu gewährleisten“ (Bundesministerium für Umwelt 1997: 9). Die Agenda 21 besteht aus 4 Teilen und insgesamt 40 Kapiteln, die alle wesentlichen Politikbereiche nachhaltiger Entwicklung ansprechen sollen. Die Agenda beansprucht, das von mehr als 170 Nationen verabschiedete „Aktionsprogramm des 21. Jahrhunderts“ zu sein.¹³

Die vier Teile der Agenda 21 sind:

- Teil 1, Kapitel 1 bis 8: Soziale und wirtschaftliche Dimensionen; z. B. Armutsbekämpfung, Änderung der Konsumgewohnheiten, Schutz und Förderung menschlicher Gesundheit, Siedlungsentwicklung;
- Teil 2, Kapitel 9 bis 22: Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung; z. B. Schutz der Erdatmosphäre, Bekämpfung der Entwaldung und der Wüstenbildung, Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft, Erhalt der biologischen Vielfalt;
- Teil 3, Kapitel 23 bis 32: Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen; z. B. globaler Aktionsplan für Frauen zur Erreichung einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung, Kinder und Jugendliche und Nachhaltige Entwicklung, Stärkung der Rolle der nicht-staatlichen Organisationen als Partner für eine Nachhaltige Entwicklung, Stärkungen von Initiativen der Kommunen zur Umsetzung der Agenda 21;

Teil 4, Kapitel 33 bis 40: Möglichkeit der Umsetzung, z. B. finanzielle Ressourcen und Finanzierungsmechanismen, Transfer umweltverträglicher Technologien, Kooperationen und Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten, internationale Rechtsinstrumente und -mechanismen. In Teil 3, Kapitel 28 „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“, wird explizit auf die zentrale Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der formulierten Ziele hingewiesen:

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine 'Kommunale Agenda 21' beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“ (ebd)¹⁴

¹³ Deutsche Version der Agenda 21 unter URL: www.geocities.com/RainForest/7090/agd21k00.htm
Abrufungsdatum: 24. April 2003

¹⁴ www.geocities.com/RainForest/7090/agd21k00.htm
Abrufungsdatum: 24. April 2003

An diese Aufforderung knüpfen all jene Gemeinden an, die sich in den letzten Jahren dazu entschlossen haben, unter weitgehender Beteiligung der Bevölkerung eine auf ihre Situation und Möglichkeiten abgestimmte Agenda 21 zu entwickeln und umzusetzen.

Das Dokument interpretiert die Gemeinden als jene Politik- und Verwaltungsebene, die kommunalen Problemstellungen und der Lösungsentwicklung durch Einbeziehung der BürgerInnen am Nächsten sind. Weiters hätten sie eine entscheidende Rolle bei der Informationsverbreitung, bei der Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Sensibilisierung der Bevölkerung für eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung. Die Kommunen könnten somit direkt den „Nachhaltigkeitsgedanken“ in alle sektoralen Projekte und Programme integrieren. Mitwirkung und Beteiligung der Kommunen ist als ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 festgeschrieben.

Im Kapitel 28 werden folgende vier Ziele festgelegt¹⁵:

Ziel 1: Bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Nationalstaaten gemeinsam mit ihren BürgerInnen einem Konsultationsprozess unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer „kommunalen“ Agenda 21 für die Gemeinschaft erreicht haben.

Den Gemeinderegierungen wird demnach die Verantwortung übertragen, Dialog und Kooperation zwischen den Bürgern, den Wirtschaftsträgern und den lokalen Organisationen für eine Lokale Agenda 21 zu organisieren. Wie das jedoch vor sich gehen soll, wird nicht festgelegt und bleibt damit den Gemeinderegierungen überlassen.

Ziel 2: Bis 1993 soll die internationale Staatengemeinschaft einen Konsultationsprozess eingeleitet haben, dessen Ziel eine zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist.

Ziel 3: Bis 1994 sollen Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen den Umfang der Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben; Ziel dieser Koordinierung sollte insbesondere die Intensivierung des Austausches von Informationen und Erfahrungen zwischen den Kommunen sein.

Als wichtiges Beispiel für Ziel 3 nennen Lafferty und Eckenberg (1998: 3) die Gründung von ICLEI (*International Council for Local Environment Initiatives*) 1990 während des Weltkongresses für „*Local Governments for a Sustainable Future*“ in New York. Aufgabe von ICLEI ist es, Wissen und Erfahrungen sowie Handlungsinitiativen der lokalen Regierungen bezüglich nachhaltiger Entwicklung auszutauschen und zu verbreiten. ICLEI war ein Hauptorganisator der ersten europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und

¹⁵ Deutsche Version der Agenda 21 unter 21.Offline.unter.URL.www.geocities.com/RainForest/7090/agd21k00.htm [2002-04-26]

Gemeinden (*European Sustainable Cities and Towns Conference*) in Aalborg (Dänemark), bei der die Aalborg-Charta entstanden ist.

Ziel 4: Alle Kommunen der einzelnen Nationalstaaten sollen dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist. Weder Fristen, strukturelle Rahmenbedingungen, noch Verfahren werden für dieses Ziel festgelegt.

Das Kapitel 28 ist eines der kürzesten in der Agenda 21. Lafferty/Eckenberg (1998: 2) deuten dies jedoch nicht als Geringschätzung der Anliegen, die Kürze ergäbe sich aus der Verschiedenartigkeit der Struktur und ideologischen Ausrichtung lokaler Regierungen in den Mitgliedstaaten. Man wollte mit der offenen und generellen Formulierung weder eine bestimmte Form von lokaler Regierung noch spezifische lokale Themen voraussetzen, wohl aber für alle Variationen, die sich in den verschiedenen Traditionen und Kulturen ergeben können, offen sein.

Die Agenda 21 ist kein völkerrechtliches Dokument, das einem verbindlichen Konkretisierungs- und Umsetzungsprozess unterworfen wäre. „Sie besitzt eher den Status einer moralischen Selbstverpflichtung all der Staaten, die dieses Dokument unterzeichnet haben. Die mangelnde Verbindlichkeit der Agenda 21 schafft eine hohe Offenheit für unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungsstrategien.“ (Brandt et al. 2001:12)

Relevante Rahmen-Dokumente für die empfohlenen Veränderungen auf lokaler Ebene sind die *Charta von Aalborg* (1994), die *Aarhus Konvention* (1998) und das *Whitepaper on Good Governance der EU: European Governance* (2001)

2.2.2 Aalborg-Charta

Die *Charta von Aalborg* wurde 1994 bei der ersten, von ICLEI koordinierten, „Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“ beschlossen. Mit der Unterzeichnung dieser Charta verpflichten sich europäische Städte und Gemeinden, einen LA21-Prozess zu initiieren und zu unterhalten, ihre Politik und Verwaltung (die gesamte Verwaltung, nicht nur die Umweltreferate) an den Zielen nachhaltiger Entwicklung zu orientieren und die BürgerInnen dazu angemessen zu mobilisieren und zu informieren (vgl. ebd).

Die Aalborg-Charta besteht aus 3 Teilen:

- Teil 1: Durch Konsens angenommene Erklärung: europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit - in diesem Teil verpflichten sich die Städte durch die Unterschrift bestimmte Strategien der Nachhaltigkeit auf Stadtebene durchzuführen.

- Teil 2: die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden- dieser Teil spricht eine Vernetzung zwischen den Städten an, die auf eine gegenseitige Unterstützung und Inspiration abzielt.
- Teil 3: „Lokale Agenda 21“-Prozesse zu initiieren und zu nähren: kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit- in diesem Teil verpflichtet sich die unterzeichnende Stadt wiederholt zum 28. Kapitel der Agenda 21.

Bis zum Jahre 2002 unterschrieben mehr als 1300 europäische Gemeinden die Aalborg-Charta (vgl. ICLEI 2002:4).

2.2.3 Aarhus-Konvention

1998 wird in Aarhus (Dänemark) von der UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) die „Aarhus-Konvention“ beschlossen. Zentrales Ziel der Konvention ist es, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren zu intensivieren und damit das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu stärken. Sie ist ein Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Sie sollte bezüglich Transparenz von Verwaltungsentscheidungen und Bürgerbeteiligung neue Maßstäbe setzen. Das heißt: Vorgänge und Entscheidungen im Bereich der Umwelt sollen nachvollziehbarer werden, die Mitwirkungsrechte der BürgerInnen soll sich quantitativ und qualitativ verbreitern und vertiefen. Damit verbindet die Aarhus-Konvention Umweltrecht mit grundlegenden Bürgerrechten. Die Konvention setzt sich inhaltlich aus drei "Säulen" zusammen: dem Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und der Regelung des Zuganges zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Das schwer festzumachende Verständnis von Nachhaltigkeit führt jedoch dazu, dass auch in der LA 21 Debatte sehr allgemein gehaltene Definitionen verbreitet sind. Diese haben

„(...) genauso wenig wie die vielfältigen Versuche, Indikatorensysteme aufzubauen (...) nicht verhindern können, dass die Bedeutung des Begriffs Nachhaltigkeit umso umstrittener wird, je mehr es darum geht, die mit ihnen verknüpfbaren Ziele umzusetzen. Oder anders ausgedrückt. Je konkreter es um Policy-Making geht, umso deutlicher treten Unterschiede im Verständnis des Begriffes und der Ziele auf.“ (Heinelt 2000:60)

2.2.4 European Governance: A White Paper

Good Governance als politisches Konzept entspringt historisch dem republikanischen Denken – also einer ausgehandelten Common Good Orientierung von Regierenden und BürgerInnen. Kernelement ist die Anerkennung von BürgerInnen als TrägerInnen der Souveränität.

„Democracy depends on people being able to take part in the public debate. To do this, they must have access to reliable information on European issues and be able to scrutinise the policy process in it's various stages.“ (Commission 2001: 11)

Das White Paper schlägt daher eine Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses hinsichtlich Transparenz und BürgerInnenbeteiligung vor. Fünf Prinzipien „Guten Regierens“ sollen diese Bestrebungen untermauern. Es sind dies: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Methodisch umgesetzt werden sollen diese Prinzipien durch die „*Community Method*“, in der informale Verhandlungen mit verschiedenen Interessensgruppen und die Erarbeitung von Kompromissen politischen Entscheidungen vorangestellt werden. Endgültige Entscheidungskompetenz obliegt dabei weiterhin den gewählten Körperschaften (vgl. Commission 2001).

Das Konzept LA 21 beruft sich auf die Notwendigkeit einer Ergänzung des repräsentativen Systems auf lokaler Ebene, wie sie in den unterschiedlichsten Ausformulierungen bereits seit den 70er Jahren angewendet wurden, wie die Durchführung von Beteiligungsverfahren, vor allem bei raumbezogenen Planungen (z.B. Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, Umweltverträglichkeitsprüfungen)¹⁶.

Vor allem in Bereich Stadterneuerung wurden seit den Siebziger Jahren „informelle“ Beteiligungsverfahren eingesetzt; (vgl. Dangschatd/Breitfuß 2000: 9) Hier sei die in der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland entwickelte „Gemeinwesenarbeit“ erwähnt, die anfangs hauptsächlich von SozialarbeiterInnen getragen wurde und zum Ziel hatte, Menschen in ihrem Stadtteil so zu aktivieren, dass sie sich für ihre Belange und die Gestaltung der unmittelbaren Umgebung einsetzen (vgl. Hintje o.J.: 1). Das White Paper on Good Governance bietet dafür, mit einiger Verzögerung, den „offiziellen Sanktus“ auf EU-Ebene.

Neben der Verlagerung von Politikentwürfen unter dem Titel „Government“ zu „Governance“ (Dangschatd und Breitfuß 2000: 10)¹⁷ wird als strukturgebendes Politikkonzept für die Einbettung von LA 21 Prozessen auch „New Public Management“¹⁸ diskutiert.

¹⁶ Vgl. auch die Übersicht Institutionalisierte Beteiligungsverfahren in Österreich im Anhang dieser Arbeit.

¹⁷ Bei „*governance*“ wird die „Regierung“ durch informelle Regelungen und nicht-institutionalisierte Formen des Regierens ersetzt, wobei die Zahl der Kooperationspartner erhöht wird und Entscheidungsstrukturen verändert werden, wie z. B. durch flachere Hierarchien, in denen schnellere Entscheidungen möglich sind, oder durch Übertragung von mehr Verantwortung an die Beschäftigten. Es soll zu einer Auslagerung von Aufgaben kommen, z. B. durch Delegation nach unten oder durch Privatisierung. Einbezogen werden sollen NGOs und andere Assoziationen (vgl. Dangschatd/Breitfuß 2000: 10ff).

¹⁸ Die Strategiedebatte des „Neuen Steuerungsmodells“ wurzelt in internationalen Modernisierungsbemühungen und fasst ein Bündel vorwiegend betriebswirtschaftlich orientierter, systemimmanenter Binnen- Modernisierungsstrategien der Kommunalverwaltung zusammen (vgl. Pamme 2000: 127).

Die Lokale Agenda 21 kann also nicht nur als Beitrag zu an Umweltschutz orientierter kommunaler Politik-Praxis interpretiert werden, sondern auch als Anstoß zu einer Aufwertung zivilgesellschaftlicher Räume und ihrer AkteurInnen sowie als Rechtfertigung einer Ökonomisierung der Verwaltung (vgl. Dangschatd und Breitfuß 2000: 16).

2.3 LA 21: Governance by Paradigm¹⁹

Der Diskurs über die politiktheoretische und konzeptionelle Einordnung Nachhaltiger Entwicklung hat, so stellt Schmidt (2000: 67) fest, trotz seiner Interpretationsspanne durchaus stabile, konsensfähige Eckpunkte:

Eine Nachhaltige Entwicklung zeichnet sich durch inhaltliche Grundprinzipien aus, nämlich

- a) Strategien zu entwickeln, die allen Menschen auf der Erde gleiche Entwicklungschancen bieten, unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass die zur Verfügung stehenden globalen (natürlichen) Ressourcen hierfür begrenzt sind.
- b) Diese Strategien sollen jedoch nicht nur für die gegenwärtig lebende Menschheit Sorge tragen, sondern gleichzeitig zukünftigen Generationen die gleichen Entwicklungschancen bewahren. (inter-generational justice²⁰)

Lokale/regionale Nachhaltigkeit kann auch zur Konkretisierung eines civil society - Ansatzes beitragen. Eine besondere Rolle sollte daher die Definition des Raumes einnehmen, wo dieser Diskurs stattfinden soll, vor allem die Frage nach den Problem- und Gegenstandsspezifischen symbolischen und materiellen Regulierungen des Raumes²¹.

Die zentrale Aufforderung der Agenda 21, dass jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine Lokale Agenda 21 beschließen soll, ist nicht nur normatives Postulat (vgl. Heinelt 200: 54). Sie bringt vielmehr zum Ausdruck, dass bürgerschaftliche Partizipation (mit einem implizierten Qualitätsanspruch) als entscheidende Bedingung für effektives Regieren begriffen wird.

BürgerInnen und Nicht-Regierungsorganisationen wird also (wieder?) eine besondere Rolle zugeordnet. Ihnen wird (z.B. bei Heinelt 2000: 54) die Verantwortung für das Gelingen eines (auch organisierten) zivilgesellschaftlichen Kontextes zugeschrieben. Dabei spielen Leitbilder, also bereits ausgehandelte Nachhaltigkeitsverständnisse und -ziele eine zentrale Rolle.

¹⁹ vgl. Heinelt 2000:52

²⁰ Vgl. das Kapitel Demokratietheorie in dieser Arbeit

²¹ Vgl. das Kapitel Demokratietheorie in dieser Arbeit

Eine Lokale Agenda 21 stellt sich als leitbildorientierte – aber dem propagierten Selbstverständnis nach – nicht als ideologieorientierte Handlungsanleitung für „Gutes Regieren“ dar.

Unter dem Dach eines solchen lokal unterschiedlich definierten, gemeinsamen Leitbildes sollen Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Handlungspotentialen innerhalb eines integrierenden Orientierungsrahmens Politik aushandeln. Das Leitbild kann dabei als Gemeinwohl-Orientierung (vgl. Scharpf 1993: 34) gedeutet werden. Leitbilder entfalten sich im sozialen Prozess und bieten bei der Suche nach Problemlösungen Orientierungsfunktion. Jedoch setzt dies eine Orientierung der Akteure auf eben diese Problemlösung voraus, sowie auf eine möglichst einheitliche Problemdefinition:

„Dieser Modus der Handlungskoordination rekurriert wesentlich auf die Existenz gemeinsamer Problemsichten und Handlungsorientierungen und deren kooperativ-argumentative Weiterentwicklung.(...) nur bei hoher Konsensbereitschaft der Beteiligten erreichen solche Politik und Verhandlungsarrangements eine hohe Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit.“ (Scharpf 1993: 34)

Der oben beschriebene, und durch die genannten Dokumente festgeschriebene beabsichtigte Veränderungsdruck auf staatliches Handeln und Planen wird auch von der Einsicht begleitet, dass Planung komplexer Prozesse und Zusammenhänge nicht von einem/ einer AkteurIn alleine gesteuert werden kann. Dadurch entstehen unterschiedliche Kooperationsprozesse zwischen verschiedenen Akteursgruppen aus dem politisch-administrativen System, aus Einzel-BürgerInnen und aus der Wirtschaft. Als Schnittstelle und zur Unterstützung können dabei intermediäre Organisationen dienen. Die kooperative Beteiligung setzt eine Gleichberechtigung der Partner in den Verhandlungen voraus. BürgerInnen als ExpertInnen des unmittelbaren Lebensumfeldes - dies entspricht somit der Orientierung von Politik am „*genius loci*“, eingebettet in globale (UN), europäische (EU) und nationale Zugeständnisse an den zivilgesellschaftlich formulierten Vorwurf des Repräsentationsdefizits.

Lokale Agenda 21 meint also, dort wo sie am konkretesten ist, bei lokalen Politikentwürfen, die ökologische, ökonomische und soziale Problemstellungen betreffen, die Durchführung von Kommunikationsprozessen unter Einbeziehung aller AkteurInnen. Der Ausgang bleibt dabei offen, denn Nachhaltige Entwicklung ist kein konkret definiertes Endziel, im Mittelpunkt steht viel mehr der regulative Prozess.(vgl. O’Riordan 1985: 52)

„Sowohl die konkreten Ziele als auch die Regeln, denen die Akteure folgen (sollen), sind offen und unbestimmt. Das schafft Irritationen und Spielräume für Missverständnisse auf allen Seiten. Fürchten die einen eine Nebenparlament, so begreifen die anderen die Lokale Agenda als ein willkommenes Mittel, die Kommune durch bürgerschaftliches Engagement zu entlasten.“ (Brand et al. 2001:36)

Wie kann nun im örtlichen, außerinstitutionellen/institutionellen Kontext politische Handlungs- bzw. Steuerungsfähigkeit „anders“ hergestellt werden? Nachhaltigkeit als Leitbild liegt meist „quer“ (Lamping und Schridde 2000:93) zu den politisch-administrativ fragmentierten Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsstrukturen einer Gemeinde. Die unterschiedlichen Strukturmerkmale wie Verhandlungsmandat, Interessen und Einfluss, Intellektuelle- und Verhandlungskapazität, Intensität der Teilnahme der individuellen und kollektiven Akteure „verknüpft mit dem prozeduralen, oftmals Event-charakter von Umweltpolitik, (...) begünstigen eher fluide, Ad-Hoc Kooperationsformen anstelle von langzeitstabilen, systematisch-kontinuierlichen pluralen Netzwerken zur Lösung von Umweltproblemen“ (Lamping und Schridde 2000: 93).

Dem Leitbild Nachhaltigkeit versprochene Dialog-Gruppen können neue Orte verständigungsorientierten Argumentierens und Agierens sein, eine solche, sich selbst als kooperative Politik verstehende Politik kann jedoch an vorgeblich ideologiefreien, jedoch durchaus normativen Erwartungshaltungen und einer moralischen Anspruchsüberlastung ebenso scheitern wie an der genannten inhaltlichen Diffusität oder auch einer sachlichen Überfrachtung des Themas.

„Nachhaltigkeit ist eine Problemstellung, die zum Diskurs zwar reizt und zu Beginn immense Motivation evoziert, die jedoch ebenso rasch in Desinteresse, Unlust und Abkehr enden kann, wenn es nicht gelingt, dieses Thema in handhabbare Projekte und Fragestellungen zu zerlegen, es bearbeitbar und gleichzeitig den Nutzen der einzelnen Akteure vermittelbar zu machen.“ (Lamping und Schridde 2000: 95)

Das Leitbild Nachhaltige Entwicklung transportiert den Wunsch nach Gerechtigkeit, die Beendigung eines Wohlstandsmodells, das auf einer Nord-Süd orientierten Ressourcenverteilung basiert, sowie die Abkehr von den Wachstumsmodellen der Moderne. Diese Vorstellungen findet man, als Leitbilder geronnen, in zahlreichen Konzepten und Stellungnahmen wieder.

„Leitbilder haben die Eigenschaft, für Sozietäten und Individuen in diesen Gemeinschaften wahrnehmungsstrukturierend, das Denken fokussierend, für den Einzelnen Entscheidungs- und verhaltensbestimmend zu sein. (...) Leitbilder verdichten die Vorstellungen von übergreifenden Zielen, die in der Gesellschaft geteilt werden. Kurz: Leitbilder reduzieren für das Individuum und für Sozietäten die Komplexität der Welt und strukturieren die Aktivitäten in einzelnen Handlungsfeldern.“ (de Haan et al.: 2000: 32)

Grundlegendes demokratietheoretisches Problem leitbildorientierten Regierens bleibt die Vernachlässigung der Einbindungsmodi der Ergebnisse in die institutionalisierte Gemeindepolitik.

Denn einerseits ist also die Fähigkeit von BürgerInnen und nicht -institutionellen Organisationen gefordert, Zivilgesellschaft herstellen zu können, andererseits aber auch die

Verhandlungsfähigkeit der Verwaltung, die gewährleisten soll, dass es zu einer den Zielen einer Lokalen Agenda 21 konformen Durch- bzw. Umsetzung von Politikinhalt kommt.

Heinelt (2000: 56) formuliert dazu: „Das Problem läuft auf die Frage hinaus, wie die Ergebnisse von Agenda – Debatten (einer deliberativen Verständigung der beteiligten Bürgerschaft) in Entscheidungen des Rates und im Handeln der Verwaltung berücksichtigt werden sollen.“

Auch zeigt das Dokument Agenda 21, Teil 3 Kapitel 28, weitere demokratietheoretische Inkonsistenzen: jede Kommune solle in einen Dialog mit ihren Bürgern treten, Konsultationen abhalten und zu Konsens basierten Entscheidungen über weitere Strategien im Sinne der nachhaltigen Entwicklung gelangen. Zwischen einer Konsultation und der Herstellung eines Konsenses liegen, was Intention und Modus der Durchführung dieser Partizipationsarten betrifft, jedoch himmelhohe Unterschiede, die nicht ohne weiteres überbrückt werden können. Das Erreichen eines Konsenses setzt Diskussion, Dialog, Diskurs voraus, während die Konsultation als Einweg-Informationseinholung isoliert verharren kann. Modi der Verbindung müssen von den Kommunen selbst entworfen werden. Auch wenn die Absicht, Dialog und Kooperation zwischen BürgerInnen zu stärken, eine wichtige Aussage des Dokumentes ist - wie und vor allem unter welchen Prämissen von Qualität von Demokratie dies geschehen soll, wird weder in der Agenda 21 noch in den darauf aufbauenden Konzepten weiter ausgeführt.

Mayntz (1993) beobachtet einen institutionellen Wandel vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat und folgert daraus die Notwendigkeit von Verhandlungssystemen zwischen Verwaltung und privaten Akteuren.

„Am ehesten lässt sich die Lokale Agenda 21 somit als mobilisierendes Netzwerk begreifen, das mittels breiter Partizipation, kommunikativer Vernetzung und dialogisch-kooperativer Verfahren lokale Nachhaltigkeit zu fördern versucht, zu diesem Zweck aber der Legitimation und Unterstützung in formellen Politikstrukturen und- Verfahren bedarf.“ (Brand et al. 2001: 36)

Lokale Politikfelduntersuchungen zeigen, dass

„Lokale Handlungsfähigkeit, wenn überhaupt, dann allenfalls durch pluralistische Verhandlungssysteme (...) hergestellt werden kann. (...) der Kommune kann dabei die Funktion zukommen, als Moderator, der sich als Gemeinwohl legitimieren kann, ein ‚Schnittstellenmanagement‘ zu betreiben, indem Interessen von Akteuren offengelegt, auf deren Überschneidungen hingewiesen und gemeinsame Handlungsmöglichkeiten angeboten werden.“ (Heinelt 2000: 55)

Für Lokale Agenda 21 Prozesse bedeutet dies jedenfalls: durch klare rechtliche Regelungen sei festzulegen, „Wer, in welcher Form, betreffend welche Gegenstandsbereiche in Verhandlungen zwischen Verwaltung und privaten Akteuren eintreten kann.“ (Heinelt 2000: 57)

Dennoch kann jede Deutung von Nachhaltigkeit, so unkonkret sie inhaltlich bleiben kann, stets auf einen zu vollziehenden sozialen Wandel bezogen werden: Heinelt (2000:60) beobachtet, dass im Regelfall LA 21 Debatten unterstellt wird, dass

- a) der laufende Prozess sozialen Wandels durch prozedurale und technische Innovationen, als ein politisches Positiv-Summenspiel gestaltet werden kann
- b) Auswirkungen sozialen Wandels durch Reflexionsprozesse kontrolliert werden können, um nichtintendierte Konsequenzen zu vermeiden.

LA 21 Prozesse sind also in ihrem Integrations- und Umsetzungspotential von lokalen spezifischen Politikfeldern und der lokalen politischen Kultur abhängig. Daher kann innerhalb des Rahmens LA 21 nur ein jeweils lokalen Besonderheiten angepasster „Governance Mix“ (Heinelt 2000: 62) und kein *one size fits all* Konzept zur Anwendung kommen. Das Management der administrativen Abstimmung und deren Vermittlung mit vielfältigen kommunikationsorientierten Partizipationsformen²² bleibt der lokalen Politik selbst überlassen – also „Spielregeln“, Strukturbildung, institutionelle Anbindung. Fragt man nun konkret nach dem *Wie* der Verknüpfung zwischen lokaler institutioneller Ordnung und den „praxisbezogenen Prozessen des ökologischen und zukunftsfähigen Umbaus“ (Lamping und Schridde 2000: 96), findet man die Forderung an die lokale Politik, „fortlaufend dafür zu sorgen, dass sich die Politikprozesse unter möglichst optimalen Bedingungen entwickeln können (*management of flows*).“ (Lamping und Schridde 2000: 97)

²² Vgl. den Überblick im Anhang dieser Arbeit

3 Lokale Agenda 21: Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung

Das Thema Lokale Agenda 21 hat sich in den verschiedensten Fachbereichen als Forschungsgegenstand etabliert. Neben Vergleichs- und Übersichtsstudien, in denen über die Situation in einzelnen oder mehreren Ländern berichtet wird (vgl. ICLEI 2000, BMU 1999, Rösler 2000), finden sich eine Reihe von Fallbeispielen, in denen auf einen oder einige wenige Agenda-Prozesse -empirisch-analytisch - im Detail eingegangen wird (vgl. z.B Stark 2000, Pleschberger 2000). Zudem liegen Berichte vor, die im Zuge von Evaluationsaufträgen entstanden sind (vgl. Difu/FFU 2002 oder de Haan et al. 2000). Diese Evaluationen werden in der Regel von größeren Kommunen beauftragt und sollen abgeschlossene Agenda-Prozesse entweder ex-post bewerten oder laufende Aktivitäten begleitend unterstützen.

3.1 Aktuelle Ansätze

Politikwissenschaftliche und soziologische Untersuchungen versuchen Antworten auf die Systematisierungsproblematik des Mehrfachcharakters der Lokalen Agenda als eigenes System mit eigenen Stabilisierungsbedürfnissen zu finden. Diese Untersuchungen legen sowohl Gewicht auf die institutionellen Rahmenbedingungen und Veränderungspotentiale, als auch auf die sozialen Prozesse vor Ort, sie analysieren die Entstehungsbedingungen lokaler Initiativen, die Wirkungen und Bestandteile des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung, die gewählten Organisationsstrukturen des Agendaprozesses oder die Qualität der Beteiligung der Bevölkerung.

De Haan et al. konnten etwa an Beispielen aus Berlin zeigen, dass es zwar in relativ kurzen Zeiträumen gelingt, Arbeitsgruppen zu etablieren, Leitlinien und Maßnahmenkataloge zu erstellen und einen ersten Agenda-Entwurf zu formulieren. In eine kritische Phase treten die Prozesse allerdings dann ein, wenn diese Vorschläge öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Hier kommt es nicht selten zu Konflikten zwischen dem in der Regel auf Konsens ausgerichteten Kommunikationsstil der Initiativen und den etablierten kommunalen Entscheidungsprozessen (vgl. de Haan et al. 2000: 171f).

Unterschiedliche sozialwissenschaftliche Zugänge der Klassifizierung und Systematisierung sollen in der Folge kurz dargestellt werden; exemplarisch²³ können

- Government –orientierte Untersuchungen,

²³ Aufgrund der Häufungsergebnisse im Rahmen der Literaturrecherche (Anm. d. Verf.)

- Organisationssoziologische Zugänge,
- Problemfeldanalysen sowie
- Systematisierungsversuche mit Hilfe der Spieltheorie festgestellt werden.

3.1.1 Government-orientierte Untersuchungen

Bis dato existierende Government/Governance fokussierte politikwissenschaftliche Studien interpretieren LA 21 Prozesse – aufgrund ihres inhärenten Steuerungsoptimismus – z.B. als Formen neuer lokaler Politik, die im Zusammenhang mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ (*Modern Governance*) diskutiert werden.

Lokale Agenda Prozesse gelten dabei einerseits als Beweise für diese neue Form von interaktiver Steuerung, andererseits werden veränderte politische Strukturen als Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung einer LA 21 angesehen. Aufgezeigt wird auch, dass zwischen der LA 21 und anderen Politikbereichen bzw. Reformbewegungen zahlreiche Anknüpfungspunkte bestehen. Pamme (2000: 119 ff) zeigt dies beispielsweise am Verhältnis zwischen LA 21 und der deutschen Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung nach dem "Neuen Steuerungsmodell" und ortet eine Reihe von Übereinstimmungen. Der lokale Nachhaltigkeitsdiskurs bietet nach diesen Interpretationen Chancen zu einer Neubestimmung lokaler Innovations- und Integrationsstrategien. Mühlich (2000: 227ff) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass etwa die im Konzept der LA 21 vorhandenen Potenziale zur Entwicklung neuer Kooperations- und Lernformen auch für die Innovations- und Integrationspolitik genutzt werden könnten²⁴.

Brand et. al. (2001: 29) diagnostizieren vor diesem Hintergrund ebenfalls eine deutliche Akzentverschiebung in den Modellvorstellungen staatlichen Handelns, „(...) weg von hierarchischen Regierungsformen hin zu horizontalen Verhandlungssystemen.“, die der institutionellen Politik mehr und mehr die Rolle des Moderators zuweisen, der die gesellschaftlichen Selbststeuerungspotentiale zu aktivieren versucht. Auf Grund dieser Beobachtungen unterscheiden sie vier unterschiedliche Formen bzw. Handlungslogiken politischer Einflussnahme und Regulierung im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21:

- (1) Den repräsentativen, konkurrenzdemokratischen Politiktypus
- (2) Protest-, Kampagnen- und Initiativenpolitik
- (3) Problemlösen im Rahmen horizontaler Verhandlungssystem und Politiknetzwerke
- (4) Verständigungsorientierte, dialogisch-partizipative Verfahren der Konfliktlösung.

²⁴ Vgl. die Kapitel Nachhaltigkeit sowie Demokratietheorie in dieser Arbeit.

Ad 1: Das Handeln der konkurrierenden Akteure (Parteien, kommunale Regierung, Opposition) folgt den Spielregeln der parteipolitischen Profilierung im Rahmen des repräsentativen Politikmodells. Dies erfordert Bereitschaft zu Koalitions- und Kompromissbildung auf der Basis von *Bargaining Prozessen* (vgl. Scharpf 2000: 212 ff), die Verwaltung setzt politische Entscheidungen auf der Grundlage von rechtlichen Verordnungen um und ist demnach nach dem Prinzip der traditionellen Ordnungsverwaltung strukturiert.

Ad 2: Protestakteure (oder auch re-aktive Reformakteure) versuchen über eine themenspezifische Mobilisierung der Öffentlichkeit politische Entscheidungen auf nicht-institutionellem Wege rückgängig zu machen oder zu verhindern. Einerseits ist dabei die institutionelle Politik Gegner, andererseits wird versucht, Bündnispartner aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft zu gewinnen.

Initiativen sind im Gegensatz dazu nicht unbedingt an Konfrontation orientiert, teilen aber mit dem lokalen Protest das Prinzip der Selbstorganisation, des Außer- und Gegeninstitutionellen. Initiativen sind, re- oder pro-aktiv initiiert, jedoch stärker an Selbsthilfe orientiert, basieren meist auf ehrenamtlichen Strukturen und können Modelle sozialer Praktiken entwickeln.

Ad 3: Strategische Aushandlungsprozesse setzen voraus, dass alle beteiligten Akteure an einer gemeinsamen Problemlösung interessiert sind- diese ist aber an einem erfolgsorientierten strategisch rationalen Handeln, Grundregeln der Fairness und der gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen gebunden. Durch den Aufbau von kooperativen Netzwerken und eine prozedurale Trennung von Problemlösung und Verteilungsfragen sollen Konflikte, die auf Eigennutzen -Maximierung basieren, vermieden werden (vgl. hier auch Scharpf 2000: 197 ff).

Ad 4: Idealtypisch folgen die Interaktionen bei Verfahren der verständigungsorientierten Konfliktlösung dialogisch-partizipativ und nach den Prinzipien der Perspektivenübernahme²⁵. Anders als in horizontalen Verhandlungssystemen, in denen die Rollen und Interessen der Beteiligten klar strukturiert sind, beziehen sich dialogische Verfahren meist themenorientiert auf Konfliktfelder, in denen die Problemstellungen unterschiedlich, gemäß Weltbild, gedeutet werden. Die dialogische Verständigung über strittige Fragen setzt die erfolgreiche Überwindung von Konflikten (zu einem verbindenden Dilemma) und der Herausbildung eines

²⁵ Perspektivenübernahme: Konsensorientiertes Verstehen von Gründen für den Wissenstand des Gegenübers (vgl. Geulen 1982).

überlappenden Bereiches geteilter Interessen und Problemdeutungen voraus. Konfliktlösung gemäß dialogischer Prinzipien²⁶ impliziert daher:

- Den Einbezug aller in der öffentlichen Debatte vertretenen Positionen
- Wechselseitiger Respekt gegenüber den Konfliktpartnern, Bereitschaft zur Perspektivenübernahme
- Das geeignete prozedurale Verfahren.

Brand et al (2001:34) stellen weiters fest, dass sich diese idealtypischen Formen kommunaler Politik natürlich mischen: Das repräsentative Politikmodell baut direktdemokratische Elemente ein, wie z.B. die Direktwahl der BürgermeisterIn²⁷, die Ausweitung der Möglichkeiten für BürgerInnenbefragungen und -entscheide, die Dezentralisierung kommunaler Entscheidungskompetenzen usw.:

„Die Verwaltung wandelt sich im Rahmen der Verwaltungsreform nicht nur zu einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen, sondern öffnet sich auch für kooperative Planungsverfahren, finanziert Foren und Planungszellen. Politikfeldbezogene Verhandlungssysteme öffnen sich für NGO's und versuchen deren Anstöße und Kompetenz für Innovationen zu nützen.(...) Wettbewerbe und Akteursnetzwerke dienen der Diffusion von Best Practice Modellen. Selbstorganisierte Projekte und Initiativen erhalten im Zuge der Aufwertung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements neuen Rückenwind.“ (Brand et al. 2001: 34)

Diese, vor dem Hintergrund von *Modern Governance* entworfenen Politikformen kommen der Lokalen Agenda 21 natürlich sehr entgegen, diese weist Elemente von allen genannten Politikformen auf, besonders jene der Kampagnen- und Initiativenpolitik, der horizontalen Verhandlungssysteme und der dialogisch-partizipativen Verfahren. „Sie stellt insofern eine Mischform lokaler Politikprozesse dar, die ihren Fokus in Kommunikativen und kooperativen Strategien zur Verbreitung, Konkretisierung und Durchsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung unter den jeweils kommunalen Bedingungen hat.“ (Brand et al.2001:35)

Steuerung erfordert, so ein Ergebnis der politikwissenschaftliche Debatte, eine Aufwertung kommunikativer und kooperativer Strategien (vgl. Scharpf 2000: 276). Darauf antwortet die Lokale Agenda als optimistisches Steuerungsmodell, das nicht mehr nur von Koordination und Planbarkeit ausgeht. Lokale oder Regionale Nachhaltigkeitsprozesse werden als innovative Prozesse mit offenem Ausgang betrachtet, in deren Verlauf sich immer wieder neue Konstellationen von Akteuren, Problemen und Lösungen ergeben. Dies kann sowohl als Steuerungsschwäche als auch –stärke und Innovationspotential interpretiert werden (vgl. Brand et al 2001: 38).

²⁶ Vgl auch die Habermas'schen Überlegungen zu deliberativer Politik im Kapitel Demokratietheoretische Überlegungen

²⁷ Vgl. das Kapitel: Die Österreichische Gemeinde – Bühne kommunaler Politik

Als zentral für das Gelingen von LA 21 Prozessen können auf Grund der genannten sozialwissenschaftlichen Studien vor allem zwei Faktoren beobachtet werden: hohe ideelle Unterstützung seitens zentraler politischer FunktionsträgerInnen, sowie ausreichende materielle Ressourcen. Von großer Bedeutung sind finanzielle Aufwandsentschädigungen für aktive Personen, Mittel für Fortbildungsmaßnahmen und Sachausstattungen. Im Vergleich zu Bürgerinitiativen, die durch Betroffenheit und der Fokussierung auf *ein* Thema oft über erstaunliche Stabilität verfügen, ist, so zeigen die genannten Studien, bei LA 21 Initiativen die Gefahr der Fluktuation und der schwindenden Motivation zur Beteiligung deutlich höher. Dieses Problem kann nach Ansicht der AutorInnen nur durch eine entsprechende Institutionalisierung und Betreuung des Prozesses gelöst werden. Zwei dieser generellen Probleme bisheriger Agendaprozesse zeigten sich auch an den bereits genannten Beispielen aus Berlin (vgl. de Haan et al. 2000:17f). Zum einen lässt sich nur ein bestimmtes Segment der lokalen Bevölkerung für ein Engagement gewinnen, so ein Ergebnis dieser Studie, zum anderen bleibt die bewusstseinsbildende Wirkung der Agenda-Aktivitäten weit hinter den jeweiligen Erwartungen zurück.

3.1.2 Organisationssoziologische Zugänge

De Haan und Kuckarz (2000: 56) betrachten LA 21 u. a. aus einer organisationssoziologischen Perspektive und stellen fest, dass diese

„(...) im Prinzip wesentliche Merkmale einer sozialen Organisation bzw. einer sogenannten Non-profit- Organisation (NPO) auf [-weisen]. Das heißt, sie dient einem öffentlichen oder politisch definierten Bedarf und hat nicht den Zweck, Gewinne zu erwirtschaften.(...) Sie hat es mit komplexen Zeitbündeln zu tun und muss sehr unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Ansprüche berücksichtigen und ausbalancieren. Sie kann sich nicht auf bekannte Vorgangsweisen stützen und muss sich mit ganz spezifischen Problemsituationen auseinandersetzen.“

Eine LA 21 Initiative kämpft, so stellen sie weiter fest, mit allen Schwierigkeiten eines offenen Auftrages und der Selbst-Definition von Zielen, organisatorischer Struktur, institutioneller Anbindung etc.:

„Geklärt werden muss bei Arbeitsbeginn nahezu alles. Dieser Grundkonflikt führt zu den unterschiedlichsten Spannungsfeldern, die einen LA –21 Prozess alsbald in die Stagnation führen können. Grundsätzlich ist hinsichtlich der Organisationsform und –Strukturen, in denen sich Subpolitik manifestiert, zu fragen, wie sich diese erfolgreich stabilisieren lassen. Kaum thematisiert ist in diesem Zusammenhang beispielsweise, welche innerorganisatorischen Hemmnisse und welche umfeldbedingten Probleme sich aus der Bindung der LA-21 Initiativen an eine strukturellen Kontext ergeben.(...) so zeigen die Erfahrungen in den LA 21 Prozessen immer wieder, wie problematisch es ist, innovative Denk- und Handlungsansätze in vorhandene, bzw. bekannte Strukturmuster zu implementieren.“ (Haan und Kuckarz 2000: 55)

Eine Hypothese des organisationssoziologischen Ansatzes ist, dass ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der LA-21 Initiativen eine situationsspezifische und gleichzeitig flexible Organisation der internen Kommunikations – und Entscheidungsprozesse ist. Welche Art des LA 21 Modells hemmend/fördernd für ihre Implementation sein kann, wird durch organisationssoziologisch begründete Systematisierungen versucht, festzumachen.

Havelock (1976)²⁸ unterscheidet bei seiner Analyse von Organisationsprozessen in innovativen Vorhaben zwischen 4 Modellen:

- (1) Das *Research, Development, Diffusion and Dissemination* – Modell, in dem eine Akteursgruppe alle Fäden in der Hand behält und den Innovationsprozess ohne wesentliche Partizipation breiter, die Innovation letztlich durchführender Kreise realisieren will.
- (2) Dem *Social Interaction Modell*, in dem auf Partizipation aller in irgendeiner Form involvierten Personenkreise und auf gemeinsame Entscheidungen geachtet wird.
- (3) Dem *Problem Solving Modell*, in dem immer von einem Problem ausgehend nur dieses bearbeitet wird und die Aktivitäten wieder eingestellt werden, wenn das Einzelproblem gelöst zu sein scheint,
- (4) Dem *Linkage Modell*, in dem die jeweils unterschiedlichen Nachteile der genannten Modelle zur Bildung einer effektiver Innovationsorganisation umgangen werden.

De Haan und Kuckarz (2000: 57) unterscheiden für die Einordnung von LA 21 Prozessen in Anlehnung an Havelock zwischen dem

- *Kooperationsmodell*, innerhalb dessen die Planung, Strukturierung, Koordinierung und Durchführung von Innovationen in den Händen der gleichen Akteursgruppe verbleibt. Indikator für das Vorhandensein eines Kooperationsmodelles ist eine intensive Auseinandersetzung mit der Organisation und Durchführung von Beteiligungsprozessen. Es besteht der Anspruch, unterschiedliche Sichtweisen im Diskurs festzustellen/bzw. im Idealfall einem Konsens zuzuführen. Das Modell baut auf dem ehrenamtlichen Engagement seiner AkteurInnen auf und zeigt sich gegenüber unterschiedlichen Methoden der Kommunikation sehr aufgeschlossen „Auffällig ist, dass es schwerfällt, Zeitspannen und Endergebnisse zu definieren. (...) Das führt dazu, dass ein relativ großer Zeitanteil auf Meta-Diskussionen verwandt wird“ (De Haan und Kuckarz 2000: 57).
- *Dem Initiationsmodell*, in dem hierarchisch verfahren wird: eine kleine Gruppe von Akteuren gibt die Leitlinien aus, die sich andere Mitakteure oder Multiplikatoren aneignen sollen, um sie schließlich umzusetzen. Dieses Modell erfährt in der Regel finanzielle Unterstützung, hauptsächlich über freie Träger in Form personeller Ressourcen. „Dadurch entsteht eine gewisse Verpflichtung zu Erfolg, verbunden mit Unsicherheiten darüber, wie lange noch eine finanzielle Unterstützung gewährt werden kann. Der damit

²⁸ In: De Haan et al (2000:56)

verbundene Zeitdruck bremst die Entfaltung eines Raumes für Innovationen, Experimente und Visionen, da schnelle, sichtbare Erfolge angestrebt werden.“ (De Haan und Kuckarz 2000: 63) Effiziente Organisation und Zielorientierung, aber auch eine Gleichsetzung von Machbarkeits- und Wunschprojektionen sind die auffälligsten Merkmale eines Initiationsmodells.

- *Dem Verwaltungsmodell*, in dem Hauptakteure den Rahmen schaffen und organisieren, und andere Interessen und Vorstellungen entfalten können. Arbeitsgruppen werden dabei mit Ressourcen (Raum, Personal, finanzielle Ressourcen) der lokalen Verwaltung unterstützt. „Um lange Informationswege zu vermeiden, (...) gibt es im Idealfall einen – im Bezirksamt oder beim Bezirksbürgermeister angesiedelten – Koordinator, der den Informationsfluss zwischen dem Bezirksamt und dem inhaltlich arbeitendem Forum koordiniert.“ (De Haan und Kuckarz 2000: 64) Die Arbeitsgruppen verstehen sich als Einheiten, die der Bündelung von Interessen der Bevölkerung dienen und damit dann auf die politischen Entscheidungsträger einwirken können.

Dem Netzwerkmodell, in dem lose, themenorientierte Verbände gepflegt und zweckgebundene, projektorientierte ad-hoc Kooperationen von Einzel- bzw. Reformakteuren den Kern der gemeinsamen Organisationsstruktur ausmachen. Sichtbare Erfolge, durch intensive Pressearbeit publik gemacht, sowie die Tendenz, Arbeitsgruppen nicht themen-, sondern projektbezogen einzusetzen, wird im Rahmen eines Netzwerkmodelles angestrebt. „Aufgrund der informellen Struktur und der fehlenden regelmäßigen Präsenz der Akteure und der damit verbundenen minimalen Kontrolle ist insgesamt eine höhere Motivation und Sensibilität erforderlich. Das geringe Ausmaß an Verbindlichkeit, die Unübersichtlichkeit und Unbestimmtheit führt daher meist zu einer größeren Fluktuation der Akteure als es im Rahmen der anderen Organisationsmodelle der Fall ist.“ (De Haan und Kuckarz: 2000: 65)

Diese Netzwerke basieren auf den Kompetenzen von Einzelakteuren und lassen aufgrund der häufigen Re- und Neustrukturierung immer wieder das Hinzukommen bisher nicht integrierter Akteure zu.

Die Klassifizierung der Modelle beruht auf der Unterscheidung von Rahmenbedingungen, verfügbaren Ressourcen und Zielen:

| | Kooperationsmodell | Initiationsmodell | Verwaltungsmodell | Netzwerkmodell |
|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| Organisationsstruktur | Flache Hierarchien | Hierarchisierung | Bürokratische Hierarchisierung | Multizentrische Struktur |
| Strategie | Einbeziehung Vieler | Arbeitsteiliges Einbeziehen Weniger | Unterstützung leisten | Verbundenheit auf Zeit |
| Diskursstruktur | Gleichberechtigte Kommunikation | Unterweisung | Berichterstattung-wenig Diskussion | Know-how austauschen |
| Denkstil | Prozess-orientiertes Denken | Zielorientiertes Denken | Entlastungs-orientiertes Denken | Effizienzorientiertes Denken |

(vgl: De Haan/Kuckarz 2000: 58)

Um also einen koordinierten, am Ziel der Nachhaltigkeit orientierten lokalen Reformprozess in Gang zu setzen, ist eine Auseinandersetzung mit vorherrschenden Handlungsoptimierungen und Praktiken unumgänglich. „Die Lokale Agenda 21 orientiert sich an einem anderen Organisationsprinzip als herkömmliche Politik. Sie setzt auf Partizipation, Dialog und Konsens. (...) Es ist zu erwarten, dass daraus vielfältige Spannungen erwachsen“ (Brand et al. 2001: 16).

Die AutorInnen interpretieren die Lokale Agenda 21 als „Motor“ und „Transmissionsriemen“ (ebd.) lokaler Nachhaltigkeit, demzufolge lässt sich diese Interpretation unter zwei Gesichtspunkten betrachten:

- LA 21 als soziale Organisation, als unterscheidbares System von Akteuren und ihren Beziehungen.
- LA 21 als zielgerichteter gesellschaftsverändernder Prozess.

Diese Aspekte stehen in einer komplexen Wechselwirkung, für die Frage der Stabilisierung lokaler Agenda-Prozesse sind beide Dimensionen und deren Verhältnis zueinander für das Potential ihrer Implementierung von Bedeutung.

Brand et al. (2001: 17) verorten die unterschiedlichen Möglichkeiten dieser Verknüpfung in einem Koordinatenkreuz das

- durch die inhaltliche Ziel- oder Programmachse sowie
- durch die prozedurale Achse der Organisations- oder Prozessstruktur definiert ist.

Mit der Metapher ‚alter/neuer Wein‘ in ‚alten/neuen Schläuchen‘ lassen sich so vier idealtypische Varianten von Agenda Prozessen illustrieren:

Diese Typisierung beschreibt

„Neuen Wein in neuen Schläuchen“ und meint damit ein neues Politikmodell mit prozeduralen und inhaltlichen Innovationen = **Quadrant 1**

„Alter Wein in neuen Schläuchen“ meint Verfahrensinnovationen wie Runde Tische,, Moderation, Fragebogenaktionen etc. aber ohne inhaltliche Erneuerungen = **Quadrant 2**

„Alter Wein in alten Schläuchen“ meint die Inszenierung der Lokalen Agenda 21 als Fassade, hinter der sich alte Politik verbirgt = **Quadrant 3**

„Neuer Wein in alten Schläuchen“ meint das Vorfinden innovativer Agenda-Projekte oder Politikzielen, die aber im Rahmen alter Politikstrukturen verfolgt werden = **Quadrant 4**

Agenda Prozesse weisen unterschiedliche Akzentuierungen von prozeduralen und inhaltlichen Innovationen auf – diese Unterschiede beruhen auch auf den strategischen *Beteiligungsmotiven* der handelnden Akteure. Die AutorInnen unterscheiden fünf Motivkomplexe, als:

- ethisch/moralisch motivierte Strategie, die sich an den Ausgangspunkten der internationalen Nachhaltigkeitsbewegung (Umwelt- und Gerechtigkeitskrise) orientiert
- wettbewerbsorientierte Standortstrategie, die in der Förderung von zukunftsfähigen Stadtstrukturen und im Aufbau eines entsprechenden Standortimages eine Chance zur Vorteilhaften Positionierung im Standortwettbewerb sieht.
- Gesellschaftliche Integrations- und Mobilisierungsstrategie, die Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement befördern will, um soziales Kapital, Gemeinsinn und politische Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens zu stärken
- Pragmatische Mitnahme Strategie, die nationale und internationale Förderprogramme als Finanzierungsquelle für eigene Zwecke nutzt
- Image- oder Anpassungsgründe, sofern dies keine allzu großen Kosten verursacht.

Diese Motivlagen, verknüpft mit den inhaltlichen und prozeduralen Dimensionen eines Agenda Prozesses, führen zu vier idealtypischen Modellvorstellungen von Agenda-Prozessen:

1. Neues Politikmodell
2. Effizienzmodell
3. Bürgermeistermodell
4. Partizipatorisches Bildungsmodell

Ad 1: Das *neue Politikmodell* betrachtet die Lokale Agenda als Werkzeug zur Entwicklung neuer Politikmodelle, herkömmliche Verfahren werden vor dem Hintergrund der globalen ökologischen und ökonomischen Problemstellungen in Frage gestellt.

Ad 2: Das *Effizienzmodell* betrachtet den Agendaprozess eher pragmatisch. Neue Strukturen können zwar entstehen, sollen aber auf den alten aufbauen. In einem ersten Schritt soll man sich daher die Kooperationsbereitschaft der wichtigsten politischen Akteure einer Kommune sichern und diesen den größtmöglichen Nutzen vermitteln können. LA 21 wird als Chance der attraktiveren Gestaltung der Gemeindepolitik für BürgerInnen interpretiert. Bürgerbeteiligung findet dann erst in einem zweiten Schritt statt. Externe Moderatoren spielen in diesem Modell eine wichtige Rolle.

Ad 3 Das *Bürgermeistermodell* interpretiert die Lokale Agenda als institutionen- bzw. verwaltungsgesteuerten Prozess. Initiative und Erarbeitung geht von den wichtigsten lokalen politischen Akteuren aus und wird in den mittleren und unteren Ebenen der Verwaltung umgesetzt. Im Mittelpunkt steht auch hier die möglichst effektive Umsetzung umwelt-sozial- oder wirtschaftspolitischer Ziele innerhalb der Kommune. Der in der Agenda 21 festgeschriebenen Notwendigkeit einer breiten Partizipation im Rahmen lokaler Konsultationsprozesse oder der Entwicklung neuer, der politischen Kultur angepassten Beteiligungsverfahren, wird jedoch wenig Bedeutung beigemessen – Überschneidungen mit dem Effizienzmodell sind hier zu finden.

Ad 4 : Das *Partizipatorische Bildungsmodell*²⁹ stellt das bürgerschaftliche Engagement und die Ergebnisoffenheit des Prozesses sowie Informations- und Wissenszuwachs durch Bildungsangebote in den Mittelpunkt. Kommunikationsprozessen wird hier die größte Bedeutung beigemessen. Demzufolge ist die Vorgehensweise in der Initialphase weniger pragmatisch als im Effizienzmodell. Konkrete Projekte oder Aktionsprogramme haben Nachrang vor Lebensstilveränderung durch Bildungsangebote sowie Leitbild Diskussionen.

²⁹ Vgl. die Ausführungen zu Partizipativen Demokratietheorie

3.1.3 Problemfeldanalysen

Die wissenschaftlichen Bemühungen um Systematisierung und Analyse von LA 21 Prozessen wird ergänzt durch Auseinandersetzung mit jenen Problemfeldern, in denen ebensolche Prozesse stattfinden.

Stark (2000: 202) versucht die Prozessverläufe in den Kommunen über grundlegende Dimensionen des Problemzuganges und der Problemdefinition einzuordnen und damit ein Analysegerüst zu schaffen³⁰.

| Problemdimension | Kriterium | Zur Beurteilung herangezogene Aktivitäten in den Kommunen |
|-----------------------------|------------------|--|
| Problemfeld | Festlegung | <ul style="list-style-type: none"> • Ratsbeschlüsse, begleitende Faktoren zur Beschlussfassung, Rahmenbedingungen • Veranschlagter Zeithorizont • Zur Verfügung stehendes Personal • Zur Verfügung stehende Finanzmittel |
| Problempolarisierung | Einheitenbildung | <ul style="list-style-type: none"> • Auswahl inhaltlicher Schwerpunkte im Rahmen von Arbeitskreisen • Bildung von verschiedenen Dialogformen unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure |
| Problemfokus | Prozessformat | <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung im Gesamtprozess • Veränderungen im Prozessverlauf im Gegensatz zu anfänglichen Planungen • Einbettung des Prozesses in die gesamtstädtische Entwicklung |
| Problemlösung | Umsetzung | <ul style="list-style-type: none"> • Durchgeführte Projekte, Einlösung des Standards, Entwicklung des Gesamtprozesses |

Dieser Versuch einer Systematisierung über Problemstellungen lässt auf Grundbedingungen für die im Leitbild der Nachhaltigkeit angedachten Veränderungen des Politik-Machens schließen, nämlich die Kategorien

- (1) „Veränderungsnotwendigkeit und Veränderungspotential
- (2) Veränderungsangebot und Veränderungsstil sowie
- (3) Veränderungsziele und Veränderungsinstrumente.“ (Stark 2000: 209)

³⁰ Die Kriterien dafür wurden aus Prozessverläufen einer Untersuchung Lokaler Agenda Prozesse in Deutschen Städten gewonnen. (vgl Stark 2000: 201)

Ad 1: Veränderungsnotwendigkeit und Veränderungspotential sind die Grundbedingungen, die dem Teilprozess der Verständigung zuzuordnen sind. Hier wird die Notwendigkeit des Austausches über Gründe für Veränderungen und über die Möglichkeit, bestehende Strukturen zu verändern, öffentlich.

Ad 2. Veränderungsgebot und Veränderungsstil sind die Grundbedingungen, die als Klärungsprozess im Rahmen eines LA 21 Verfahrens zu beschreiben sind. Die Überführung einer anerkannten Veränderungsnotwendigkeit in ein verbindliches Vorgehen bedarf eines innovativen Umganges der Akteure miteinander, der geprägt ist durch einen möglicherweise neuen Kooperations- und Entscheidungsstil.

Ad 3: Veränderungsstile und Veränderungsinstrumente charakterisieren als Grundbedingungen den Entscheidungsprozess, der auf Problemlösung ausgerichtet ist.

Die sozialwissenschaftliche Zugangsweise über die Klassifizierung von Problemstellungen führt zur Frage der Feststell- bzw. Messbarkeit der Bewältigung von Problemstellungen. Neben Stabilisierungskriterien lassen sich „(...) zur Bewertung stattfindender oder abgeschlossener lokaler Agenda 21 Prozesse (...) Indikatoren für die Teilprozesse Verständigung, Klärung und Entscheidung festlegen, mit deren Hilfe die Prozesse überprüft, differenziert beschrieben und ggf. optimiert werden können.“ (Stark 2000: 214)

3.1.4 Spieltheoretische Ansätze

Auf Grund der unterschiedlichen Zugangsweisen zur Erfassung des Innovationspotentials von Lokalen Agenda 21 Prozessen empfehlen Feindt et al. (2000: 217) einen mehrdimensionalen Ansatz zu wählen:

„Aus dem umfangreichen Theorieangebot wird dabei im Sinne eines pragmatischen Eklektizismus auf die Theorie der „Strukturierung“ von Anthony Giddens zurückgegriffen. Der Begriff der Strukturierung bezieht sich auf die Bedingungen, unter denen Regeln und Ressourcen (als strukturelle Eigenschaften sozialer Systeme) reproduziert – also bewahrt oder verändert werden.“

Bei der Betrachtung einzelner Agenda-Prozesse erscheinen diese als Systeme, in denen sich Strukturen herausbilden, in denen Handlungsmuster stabilisiert werden. Auch reproduzieren Agenda-Prozesse Strukturen, die die Eigenschaften größerer sozialer Systeme aufweisen³¹.

³¹ Diese Eigenschaften sind:

Signifikation: Es existieren in einem System Regeln der Bedeutungszuweisung und Sinnkonstitution

Legitimation: Es gibt Regeln der Zugehörigkeit, Zuständigkeit und Zurechnung, in Form von Rechten und Pflichten, in denen Wertestandards zum Ausdruck kommen, über die jedoch nicht unbedingt Konsens herrschen muss.

Domination: es existieren Verteilungsdiskurse betreffend allokativer und autoritativer Ressourcen (vgl. Giddens 1979)

Spieltheoretische Überlegungen lassen dadurch Szenarien betreffend möglicher Konfliktbedingungen und Strategien der Konfliktbewältigung in LA 21 Prozessen zu.

Feindt et al. (2000: 217ff) folgern daraus, dass in Hinblick auf die Regelung von Zuständigkeiten und Zurechnungsfragen sowie von Fragen der Ressourcen Verfügung grundsätzlich nur dann damit zu rechnen ist dass Akteure und Agenturen, die auf freiwilliger Basis zusammenkommen, Kompetenzen und Ressourcen abgeben, wenn sie überzeugt sind, dadurch Informations- und Interpretationsprobleme zu lösen, die eine Kooperation behindern.

Weiters müssen AkteurInnen überzeugt sein, verteilungsbedingte Dilemmata, die einer Kooperation im Wege stehen, durch Vertrauensbildung oder Kontrollmechanismen zu überwinden oder unangenehme Themen delegieren zu können.

Auf kommunaler Ebene ist daher – auch aus Sicht spieltheoretischer Ansätze – mit Widerständen der Kommunalverwaltung und der etablierten Politik dagegen zu rechnen, Zuständigkeiten für mit hohem Einflusspotential versehenen Themen abzugeben

Auf regionaler Ebene ist damit zu rechnen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften Kompetenzen freiwillig nur für bestimmte Zwecke bezogen abgeben, und sich dann Möglichkeiten der Einflussnahme sichern – wie dies in interkommunalen Zweckverbänden üblich ist.

4 Das Konzept der Nachhaltigkeit und seine Einbettung in demokratietheoretische Überlegungen

4.1 Problemstellung

In der Theorie der politischen Steuerung wurde in den letzten beiden Jahrzehnten ein Paradigmenwechsel diskutiert. Der zentral steuernde Interventionsstaat sei durch sein ihm inhärentes Repräsentationsdefizit in Frage gestellt, an seine Stelle tritt der kooperative, die verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme moderierende Staat (vgl. Mayntz 1996). Giddens (1999) diagnostiziert historisch begründet eine durch das Auftreten von Globalisierungsproblematiken entstehende Notwendigkeit der *Demokratisierung der Demokratie* und fordert, „Demokratieformen jenseits der traditionellen Wahlen zu etablieren“ (1999: 91).

Pleschberger (2000: 441) interpretiert die Zusammenhänge zwischen supranationalen Entwicklungen und lokalem politischen Handeln ähnlich, das Konzept der Nachhaltigkeit und, darin eingebettet, die Lokale Agenda 21 sei darausfolgend „der Modellfall schlechthin für ein ‚globales Diskursangebot‘ an die lokale Politik“. Diese formuliere mit der Nachhaltigkeit ein Oberziel der lokalen Politik, „das mit neuen politischen Entscheidungsverfahren erreicht werden soll“.

Was LA 21 Konzeptionen mit „neuen politischen Entscheidungsverfahren“ in erster Linie anbieten, ist, neben einer Forderung nach „mehr Demokratie“, „verbesserten Partizipationschancen“ und einer Aufwertung des/der einzelnen BürgerIn zum Reformakteur sowie der lokalen Community als Hort der Modernisierung (vgl. Pleschberger 2000: 449), eine (vordergründig) ideologiefreie Darstellung eines idealen Transformationsprozesses der Demokratie unter Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Problemstellungen.

Was in der Literatur³² zu globalen Nachhaltigkeitsstrategien und Lokalen Agenda 21 Konzeptionen jedoch weitgehend unbehandelt bleibt, ist deren politikphilosophische, ideologische³³ Einbettung. Die Feststellung von Dryzek (1996: 475)³⁴ „(...) if Democracy is a good thing, than more Democracy should presumably be an even better thing“ kann hier nicht wirklich Abhilfe schaffen.

³² Soweit sie den VerfasserInnen bekannt: vgl. das Literaturverzeichnis am Ende dieser Arbeit

³³ Ideologie: Ist nach Seliger (1976, zit. in: Eagleton 2000:13) die Menge von Ideen, durch die man Mittel und Ziele organisierter gesellschaftlicher Handlungen postuliert, erklärt und rechtfertigt. Als gesellschaftliche Handlungen werden besonders politische Handlungen verstanden, gleichgültig, ob sie auf den Erhalt, die Verbesserung, Zerstörung oder die Restauration einer bestimmten Gesellschaftsordnung abzielen. Oder auch:

Ideologie ist der Stoff, der unsere Identität konstruiert. (Eagleton 2000:29)

³⁴ in: Schmidt (2000:253)

Die Debatte um die Begründungszusammenhänge eines europäischen, nationalstaatlichen und lokalen Demokratiedefizit hat also durchaus paradigmatischen Charakter, denn sie stellt die Frage nach den Ermöglichungsbedingungen von Demokratie wieder neu. Daher gilt es, in Erinnerung zu rufen, was denn der Minimalgehalt von Demokratie und die der Demokratie inhärenten Problematiken sind, bevor, darauf aufbauend, Modelle von Demokratie überlegt oder in einem neuen Zusammenhang, wie eben jenem der Nachhaltigkeit, analysiert werden können. Voraussetzung unserer Überlegungen ist jenes Vorverständnis von Demokratie, nachdem

„(...) Demokratie im Kern unlösbar mit individueller Selbstbestimmung verknüpft [ist] und auf die Herstellung der Kongruenz zwischen den Betroffenen einer Entscheidung und denjenigen, die auf die Entscheidung Einfluss nehmen können. Demokratische Theorien und demokratische Praxis werden folglich daran gemessen und danach beurteilt, wie weit sie diesen Anspruch einlösen.“ (Abromeit 2002, 13)

Es gilt also, all die Bereiche einer näheren Betrachtung zu unterziehen, die *die AkteurInnen* (BürgerInnen und ihre Tugenden), *die Bühne* (civil society) und *die Rahmenhandlung* (die Paradoxa der Demokratie und politische Ideen zu ihrer Überwindung) für „vermehrte und verbesserte BürgerInnenbeteiligung“, wie in offiziellen Nachhaltigkeitsdokumenten³⁵ gefordert, darstellen.

4.1.1 Paradoxa der Demokratie

Einfache Fragen, die Bedingungen und Inhalt eines demokratischen Prozesses oder einer demokratischen Ordnung³⁶ betreffen, ziehen bereits die Notwendigkeit einer Spezifizierung nach sich:

Um welche territorial begrenzte Verfasstheit handelt es sich: eine nationale, regionale, lokale? Vor wem müssen EntscheidungsträgerInnen ihre Entscheidungen rechtfertigen? Wem sind sie verpflichtet? Bei welchen Themen ist ein „breiterer“ Entscheidungsfindungsprozess notwendig, wer entscheidet darüber und wie sollte dieser gestaltet sein? Wann ist eine Entscheidung legitim?

Das Anerkennen von „Demokratie als historischem Projekt“³⁷ impliziert eine bestimmte Sensibilität für *Strukturdefekte der Demokratie*, die die Einlösung des Anspruches einer auf Selbstbestimmung angelegten Regierungsform permanent durchkreuzen (vgl. Schmidt 2000:

³⁵ wie z.B. in der Charta von Aalborg, vgl. das Kapitel Nachhaltige Entwicklung

³⁶ Z.B. „Who decides what, when, how?“ Laswell 1971

³⁷ Basierend auf Erkenntnissen von Kelsen (1929), Held (1996), Gastil (1993), Sartori (1997), Schmidt (1995, 2000), Abromeit (2002), et al. definieren die AutorInnen Demokratie als historisches Projekt, das die größtmöglichen Annäherung an ein ideales Verhältnis von Freiheit und Gleichheit zum Ziel hat.

268) und durchaus Grund für Problematiken der Implementation von LA 21 Prozessen in die institutionalisierte Gemeindepolitik sein können.

Diese Strukturdefekte der Demokratie sind Grund für eine Kluft zwischen Anspruch und Praktikabilität von demokratischen Normen, sie lassen sich um 3 – eng miteinander verwobenen - Hauptdilemmata arrangieren:

- Wie lassen sich Vorstellungen von Freiheit und Gleichheit in Balance bringen?
- Wie lässt sich das Verhältnis von Repräsentation und Partizipation ausgewogen verbinden? Wie kann „Ausgewogenheit“ praktikabel umgesetzt werden?
- Wie können Individualpräferenzen in Kollektiventscheidungen übertragen werden, ohne an inhaltlicher Qualität zu verlieren?

Je nach ideologischer Interpretation des Konzepts Demokratie werden diese Dilemmata gewichtet und unterschiedliche Vorschläge zu ihrer Überwindung entworfen.

Abromeit (2002: 12) präsentiert Hauptfragen, die eine Abgrenzung ideologischer Deutungen von Demokratie möglich machen. Diese sollen in der Folge zum Zweck der politikphilosophischen Einordnung von Beteiligungsforderungen kurz diskutiert werden:

- Wie wird Community (also der Demos) als Politikfeld der Lokalen Agenda 21 definiert?
- Wie stellt sich die Rolle des Individuums innerhalb des Demos dar? Welche Konzepte von BürgerInnen und Zivilgesellschaft werden davon berührt?
- Welche Entscheidungsfindungsprozesse werden präferiert, wie wird das Spannungsverhältnis zwischen Partizipation/Repräsentation gelöst?
- Welcher Stellenwert wird Mehrheiten und Minderheiten im Rahmen eines Entscheidungsfindungsprozesses eingeräumt?
- Wie ist die Verbindung zwischen Prozedur, Ergebnis und Legitimation der Entscheidungsfindung gestaltet?

4.1.1.1 Demos: Die selbstbestimmte Gemeinschaft

Die Vorstellung von Zivilgesellschaft als zentralem Subjekt politischen Handelns, als Hauptakteur und/oder Handlungsfeld einer nachhaltigen Entwicklung, verlangt nach einer konkreten Vorstellung, was denn eine solche selbstbestimmter Gemeinschaft ausmacht und wo ihre Grenzen liegen.

Der Definitionsprozess, welche Eigenschaften und welchen Bindungsgrad eine Gemeinschaft auszeichnen sollen, ist Voraussetzung für Fragen der Gestaltung von Inklusivität, Partizipation, Repräsentation und Entscheidungsfindungsprozessen. Die

Konkretisierung des Demos gestaltet sich schwierig, sobald Demokratie nicht an territoriale/nationalstaatliche Grenzen gebunden gedacht ist. Dahl (1989: 115) argumentiert, dass daher nicht die territoriale Begrenztheit, sondern andere erste Prämissen für eine selbstbestimmte Gemeinschaft gelten sollen. Jede Person, die Rechtssubjekt ist, sollte innerhalb eines Demos inkludiert sein.

John Gastil definiert den Bindungsgrad eines Demos ebenfalls über die Inklusivität. Jene, die von Entscheidungen betroffen sind, sollen diese Entscheidungen auch in vollem Ausmaß selbst treffen können. Er schlägt, da für die große Mehrheit von Individuen und Gruppen Inklusivität nur jeweils annähernd erreicht werden kann, eine Klassifizierung von Inklusivität vor:

“A democratic group strives to include those people who are profoundly affected by its decisions, invite those significantly affected, and at least consider the views of those marginally affected.” (Gastil 1993: 18)

Dahl (1989:124) definiert unter Berücksichtigung der bereits genannten Dilemmata der Demokratie die Mitgliedschaft innerhalb eines Demos anhand von Konzepten von Bürgerschaft:

“Citizenship as a Categorical principle: Every person subject to a government and its laws has an unqualified right to be a member of the demos.

Citizenship as a Contingent principle: only persons who are qualified to govern, but all such persons, should be members of the demos.”

Goodwin (2000: 295) hingegen stellt fest, dass innerhalb eines Demos nur eine begrenzte „künstliche“ Gleichheit für jeden und jede hergestellt werden kann und begründet dies mit der indirekten Inkompatibilität zwischen den beiden Ideen Freiheit und Gleichheit.

Eng verbunden mit der Frage der Größe eines Demos (lokale Gemeinde, Nation/Staat etc.) ist die Frage der Gestaltung von Repräsentation und Partizipation. Als Mitglied eines Demos, wie Gastil (1993:22) analysiert, kann angenommen werden, dass niemand besser die eigenen Interessen formulieren und durchsetzen kann, als die Personen selbst. Diese Idee entstamme wieder von einem starken Prinzip der Gleichheit, basierend auf einer Idee von Gerechtigkeit, daher folgert er, dass „(...) at the very last, members assume that no members are so definitely better qualified than the others that they should be entrusted with making the decisions.“ (ebd.)

4.1.1.2 Repräsentation

Rousseau's Frage „How can a man be both, be free and forced to conform to wills that are not his own?“ (1968: 30) zeigt das permanente Spannungsverhältnis zwischen individueller

Freiheit, Repräsentation, Autorität und der Einforderung gleicher politischer Rechte. Die Beschäftigung mit diesem Spannungsverhältnis ist notwendig, um Grundlagen für die Legitimation von Regierungs- sowie Repräsentationsstrukturen zu schaffen und politische Rechte und Pflichten der BürgerInnen zu begründen.

Ideologische Konzepte begründen und konzipieren Repräsentation unterschiedlich (z.B. per Mandat, durch delegierte oder gewählte Eliten), sie beinhalten auch Vorstellungen über die politische Elite, die Repräsentanten. Eine strikt arbeitsteilig orientierte Vorstellung, wie sie z.B. Schumpeter³⁸ entwirft, lässt Partizipation nicht zu. Nach Abromeit (2002:176) ist das Volk dabei gut beraten, sich

„(...) aus dem Geschäft der Politik herauszuhalten. (...) Direkte Formen der Beteiligung werden nicht allein aus Praktikabilitätsabwägungen abgelehnt: sie stören, sind unzulässige Einmischung. Repräsentation wird damit zu einer (nicht normativ unterfütterten) Quasi-Norm. Das einzige, was der Wähler zu tun hat, ist seine Repräsentanten zu autorisieren; bis zur nächsten Wahl sind sie frei und ungebunden, das zu tun, was sie für richtig halten.“

Die der Demokratie inhärente „Fiktion der Repräsentation“ wie Kelsen (1929:30) es so treffend bezeichnete, wurde bereits von Rousseau diskutiert, der davon ausging, dass eine Person prinzipiell niemals eine andere repräsentieren könne:

“Rousseau’s view seems to be philosophically sound. If you could represent me ideally, you would need so much understanding and knowledge of me and my interests that you would be virtually be identical with me, in which case I may as well represent myself.” (Goodwin 2000: 292)

Die potentielle Inkompatibilität zwischen individuellen/individualisierten Vorstellungen von Freiheit (wie vom Konzept des Liberalismus verfolgt) und einer kollektivistisch orientierten Vorstellung des „Volkswillens“ (wie im Republikanismus entworfen) führt (vgl. ebenfalls Goodwin 2000: 293) zur „Notlösung“ Repräsentation³⁹.

Die Anerkennung von BürgerInnen als ExpertInnen ihrer Lebensumstände impliziert also eine Aufhebung einer strikt arbeitsteilig orientierten Vorstellung von Repräsentation.

³⁸ Vgl. Schumpeter, Josef A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Leske und Budrich, Opladen 1998

³⁹ Vor allem auf die Umsetzung von Demokratie im nationalstaatlichen Kontext bezogen, wird Repräsentation für unvermeidbar gehalten. Der Repräsentant ist dabei entweder ein einfacher Sprecher, der bei regelmäßig abgehaltenen Wahlen zur Rechtfertigung gezogen werden kann. Oder eine andere Interpretation von Repräsentation entwirft das Parlament als Mikrokosmos der Nation und sieht den Repräsentanten als einem angenommenen Common Good und dem Wähler verantwortlich, aber unabhängig.

4.1.1.3 Entscheidungsfindung: Individuelle Präferenzen und die Mehrheitsregel

Lokale Agenda 21-Konzepte legen zwar Wert auf Bürgerbeteiligung und Diskursivität, das Wie der Entscheidungsfindung bleibt jedoch in den meisten Fällen wenig konkret dargestellt⁴⁰.

Das individualistische Axiom der politischen Gleichheit "one man one vote" ist in Demokratietheorien als fundamentales ethisches Prinzip eingebaut und zieht die Mehrheitsregel als praktikable Methode nach sich. Die Position von Minderheiten oder das Einbeziehen von Alternativlösungen bei Entscheidungsfindungsprozessen variiert jedoch mit der jeweils ideologischen Ausrichtung des politischen Systems (vgl. Goodwin 2000: 290).

Abromeit (2002, 142ff.) beschreibt das Prinzip der Mehrheitsregel als dem der Repräsentation ähnlich begründet - als Verlegenheitslösung. Abhängig vom ideologischen Zugang beurteilt sie dieses Prinzip als höchst problematisch, wenn man die Idee von Demokratie als Balanceakt zwischen Freiheit und Gleichheit denkt.

Kriterien für den demokratischen Prozess umgehen meist eine differenzierte Regelung der Entscheidungsfindung. Denn letztendlich bleibt – als Ausweg - immer noch die Majoritätsregel übrig⁴¹.

„So scheint in der politischen Praxis denn vieles für die Mehrheitsregel zu sprechen. Indessen ist sie sehr voraussetzungsvoll. Sie wird nur dann gesamtgesellschaftlich akzeptiert werden, wenn die jeweils überstimmte Minderheit darauf vertrauen kann, dass die jeweilige Mehrheit ihre Position nicht dazu nutzen wird, der Minderheit unerträgliche Lasten aufzuerlegen, und dass das Blatt sich jederzeit wenden kann, d.h. die Minderheit jederzeit die Chance hat, ihrerseits zur Mehrheit zu werden. Geltungsvoraussetzungen sind demnach ein Mindestmaß an Homogenität sowie die Existenz eines stabilen, Mehrheit und Minderheit verbindenden Basis-Konsenses innerhalb der Gesellschaft, die Abwesenheit starker soziokultureller Segmentierung und ‚struktureller Minderheiten‘, ein Modus bei der Gleichverteilung an Intensität der alternativen Präferenzen und schließlich die Garantie von Jeweiligkeit und Periodizität, was ausschließt, dass per Mehrheitsentscheid irreversible Entscheidungen getroffen werden können.“ (Abromeit 2002: 142)

Das Problem der Regelung von Entscheidungsfindung zeigt, dass, wo auch immer ideale Vorstellungen von Demokratie der realen Welt angepasst werden sollen, diese normativen Ansprüche nur als Kompromisse erfüllbar sind. Wenn man, im Zusammenhang mit der Mehrheitsregel an Inklusivität und die Größe des Demos denkt – wer darf mitbestimmen?

⁴⁰ Vgl. die Ergebnisse der standardisierten Befragung und der Fallstudien in Kap. ???: LA 21 Prozesse sind in ihrer Entscheidungsfindung meist konsensorientiert, weitreichende Problemstellungen, die Konflikte auslösen könnten, werden ausgeklammert, wenn kein Konsens erreicht werden kann, wird mit der Mehrheitsregel entschieden.

⁴¹ Explizite Modi der Entscheidungsfindung sind in LA21 Konzeptionen selten niedergeschrieben. Beratschlagung, Konsultation, Konsensfindung, Abstimmung nach Mehrheit werden subsummiert. (Vgl. den Überblick österreichischer LA 21 Konzepte im Anhang dieser Arbeit)

Wenn man den Wirkungsbereich der Entscheidung betrachtet: welche (berechtigten, vernünftigen) Grenzen hat ein Demos – und ist Ausgrenzung jemals vermeidbar?

Das Mehrheitsprinzip kann durchaus die Kluft zwischen jenen, die entscheiden, und jenen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind, fördern, besonders bei lokal gebundenen Entscheidungsprozessen, die weitreichendere Auswirkungen haben können. Gerade bei ökologischen Problemstellungen, die über lokale Gemeindegrenzen hinausgehen, stellt sich hier wieder die Frage der Inklusivität. Mechanismen der Kontrolle von Mehrheitsentscheidungen, wie z. B. Veto, sind re-aktiv angelegt und verstellen den Blick auf alternative Modi der Entscheidungsfindung (vgl. Schmidt 2000: 2712ff).

Mehrheitsentscheidungen bieten zwar durchaus Hilfe bei Verteilungskonflikten. Sie können jedoch das demokratische Prinzip reversibler Entscheidungen einschränken und erlauben keine Sowohl-als-auch Entscheidungen. Das hat zur Folge, dass die Entscheidung einer Mehrheit von Eigennutz-orientierten Parteien immer auf Kosten der ausgeschlossenen Minderheit geht. Mehrheitsentscheidungen können also nicht als die Verteilungsgerechtigkeit erhöhend interpretiert werden:

„Die Schlussfolgerung scheint daher unausweichlich: Wenn man von egoistisch rationalen Wählern ausgeht, dann kann die Mehrheitsregel nicht durch output orientierte Legitimationsargumente gerechtfertigt werden. (...) Es gibt unter diesen Umständen keinen Grund zu der Annahme, dass Mehrheitsentscheidungen die utilitaristische Wohlfahrt oder die Verteilungsgerechtigkeit systematisch steigern. Aber was wäre, wenn man annehmen könnte, dass die Wähler gemeinwohlorientiert und nicht egoistisch sind?“ (Scharpf 2000: 269)

In Entscheidungsfindungsprozessen sollen individuelle Präferenzen möglichst ohne Reibungsverluste in Kollektiventscheidungen verwandelt werden; Schmidt (2000) stellt dazu fest, dass es in ausdifferenzierte Gesellschaften mit einem hohen Grad an Heterogenität nahezu unmöglich sei, stabile Mehrheiten zu bilden. Alle Mehrheiten seien “out –of – equilibrium-majorities”, also labile und ungleichgewichtige Mehrheiten, die “(...) nur durch institutionelle Konventionen, Kontingenz und das Unvermögen der Bürger, alle machbaren Alternativen zum Status Quo der Mehrheitsentscheidung durchzudenken, gestützt werden.” (Schmidt 2000: 271)

Kleine Variationen von Struktur, Prozess und Kontext eines Entscheidungsfindungsprozesses können also bereits unterschiedliche Ergebnisse herbeiführen.

Nach Sartori (1997: 220) kommt die Mehrheitsregel immer dann ins Spiel, „wenn sich die Einstimmigkeitsregel als undurchführbar erweist. Nach den Mehrheitsregeln hat ein bestimmter Teil des Entscheidungsgremiums gar kein Gewicht: doch die Aussichten auf eine Lösung, eine Entscheidung, steigen.“

Das Prinzip der Mehrheitsregel ist vor allem für die Produktion schneller Entweder/Oder Entscheidungen geeignet, die Zeit-, Ort- und Themen- gebunden sind.

„Dort, wo sich Menschen in ihren fundamentalen Lebensinteressen bedroht fühlen, bleibt die Berufung auf eine Mehrheit bei einer direktdemokratischen Abstimmung ebenso brüchig wie die Entscheidung einer Repräsentativkörperschaft. So betrachtet werden durch plebiszitäre Maßnahmen die substantiellen Beteiligungschancen in der Bevölkerung nicht grundlegend verbessert, sondern es wird die von Kelsen so genannte Repräsentationsfiktion, durch eine, um diesen Kelsen'schen Begriff abzuwandeln, Partizipationsfiktion ergänzt.“ (Ucakar 1992: 94)

Die außerordentliche Schwierigkeit, zufriedenstellende und die genannten Dilemmata der Demokratie umschiffende Modi der Entscheidung zu finden, zeigt, dass es möglicherweise keine Entscheidungsregel gibt, die keine in sich widersprüchlichen Ergebnisse produziert oder Präferenzen vernachlässigt.

Zeitgenössische Demokratiekonzeptionen (vgl. Benjamin Barber's „Strong Democracy“, oder Vertreter der Deliberativen Demokratie) versuchen daher durch eine verstärkte Gewichtung auf diskursive Elemente diese Problemstellungen zu entkräften.

4.1.1.4 Die Legitimität von Entscheidungen

Gerade bei Entscheidungsfindungsprozessen, die außerhalb institutionalisierter Verfahren ablaufen, stellt sich die Frage nach der Legitimität der Ergebnisse – die ja Voraussetzung für deren Umsetzung ist.

Daran knüpft die prinzipielle Frage an, wann eine Entscheidungsfindung überhaupt legitimiert ist, denn Präferenzen stehen stets in Bezug zu den Menschen, die von den Entscheidungen betroffen sind.

Output-Legitimation kann also eine demokratische Input-Legitimierung nicht ersetzen.

„So gesehen sind Lösungen nur dann effektiv, gut und richtig, wenn sie auf Akzeptanz stoßen.(...) Ohne partizipatorischen Input also, zeigt sich die angebliche Selbst-Legitimierungsfähigkeit des guten Politik-Outputs nur im negativen: im manifesten Scheitern dieses Anspruches. (...) Output-Legitimierung funktioniert nicht allein. Sie bedarf der Ergänzung durch Input-Legitimierung.“ (Abromeit 2002: 19)

Gründe für die Legitimität und Legitimierungsfähigkeit können grundsätzlich in Verfahren, Ergebnissen, und Norm oder Wertkonformitäten liegen. Politische Entscheidungen können durchaus anererkennungswürdig sein, weil sie auf bestimmte Weise zustande gekommen sind – dies bedarf aber einer Übereinkunft, wie z.B. einer an den Prämissen der Nachhaltigkeit orientierten Gemeindepolitik .

„Was die Legitimität politischer Entscheidungen betrifft, sind die Vorstellungen ambivalent. Sie oszillieren zwischen verschiedenen Kombinationen von Verfahren (repräsentativ; direkt, ausbalanciert) und qualitativen Anforderungen: Annerkennungswürdig sind Gesetze, die unabhängig von der wie auch immer erfolgten Zustimmung durch das Volk oder seine Repräsentanten (bzw. deren jeweilige Mehrheiten), erst dann, wenn sie Vernunftgemäß sind, keine selbstsüchtigen partikulären Interessen begünstigen, den Schutz von Freiheit und Eigentum des Individuums nicht verletzen, mit dem Gemeinwillen (der mit dem Mehrheitswillen bekanntlich nicht notwendigerweise identisch ist) im Einklang stehen.“ (Abromeit 2000:150)

Die Legitimität von Entscheidungen kann mit einer Orientierung auf den Input oder auf den Output eines Entscheidungsfindungsprozesses formuliert werden. Ein *und* zwischen diesen beiden Orientierungen wird v.A von KritikerInnen partizipativer Verfahren ausgeschlossen und illustriert die angenommene Dichotomie zwischen „citizen participation“ and „system effectiveness“ (Dahl 1994)⁴² als ein demokratisches Dilemma. Nur in einer sehr homogenen Gesellschaft kann reine output-orientierte Problemlösungseffektivität mit Akzeptanz rechnen.

In sehr heterogenen Gesellschaften, wie den pluralistischen Demokratien, ist jedoch schon die Problemwahrnehmung nicht einheitlich, und ebenso die Bewertungen der angebotenen Lösungen. Hier wird zusätzliche Input-Legitimierung unverzichtbar. Eine weitere wichtige Bedingung wäre das Vorhandensein von Exit-Optionen, also vergleichbare Ausweichmöglichkeiten zur Entscheidungsfindung. Nur dort, wo Konflikte nicht sehr tief gehen, kann die Selbstlegitimierung problemlösender Politik greifen.

4.2 Ideologische Verortung

Welche politischen Ideen tragen das Konzept der Nachhaltigkeit und der Lokalen Agenda 21? So wie es LA 21 Konzepten an einer differenzierteren Auseinandersetzung mit dem vielfach zitierten „Demokratiedefizit“ mangelt, so mangelt es an der Auseinandersetzung mit jenen ideologischen Konzeptionen, die die Notwendigkeit von Partizipation begründen oder sich mit der Annahme bzw. Anforderung von *Bürgertugend* bzw. der Orientierung an einem *Common Good* beschäftigen.

Lokale Agenda 21 Definitionen formulieren die Notwendigkeit einer umfassenden Gesellschaftsveränderung.

Die Commission on Sustainable Development der UN versteht darunter:

„For the purposes of this assessment, Local Agenda 21 is? defined as: a participatory, multistakeholder process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the

⁴² In: Abromeit 2002: 15

preparation and implementation of a long-term, strategic plan that addresses priority local sustainable development concerns.

This definition was further expanded to provide several essential criteria. As in the 1997 survey both local authorities and local authority associations were asked to use the following criteria to identify local authorities undertaking Local Agenda 21 processes:

- multisectoral engagement in the planning process through a local stakeholder group which serves as the coordination and policy body for moving toward long-term sustainable development;
- consultation with community partners such as community groups, non-governmental organizations, businesses, churches, government agencies, professional groups, and unions in order to create a shared vision and to identify proposals for action;
- participatory assessment of local social, environmental, and economic needs;
- participatory target setting through negotiations among key stakeholders or community partners in order to achieve the vision and goals set out in a community action plan;
- monitoring and reporting procedures, such as local indicators, to track progress and to allow participants to hold each other accountable to a community action plan.“ (UN 2002: 6)

Brand et al. (2001), definieren die Lokale Agenda 21 wie folgt: „Die Lokale Agenda 21 ist ein Politikprozess auf lokaler Ebene, der sich von anderen Politikprozessen dadurch unterscheidet,

- dass er sich explizit auf Kapitel 28 der „Agenda 21“ bezieht und daraus seine generelle Legitimation gewinnt,
- dass er in einem formellen Gemeinde- oder Stadtratsbeschluss oder in einer anderen politisch wirksamen Form kommunal verankert ist,
- dass er sich in seinen Zielen der integrierten Perspektive, dem ‚magischen Dreieck‘ der nachhaltigen Entwicklung, verpflichtet fühlt,
- dass mit der LA 21 eine neue lokale Politikarena geschaffen wird, die sich an einer möglichst umfassenden Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und an einer dialogischen, möglichst konsensuellen Formulierung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen orientiert.“ (Brand et al. 2001: 15f)

Diese beiden exemplarisch herausgegriffenen Definitionen zeigen - will man den Versuch einer politiktheoretischen Einordnung dieses Konzeptes wagen - Verwobenheiten mit der Politischen Theorie des zivilgesellschaftlichen Republikanismus (vgl. die Punkte 1-4 der Definition von Brand et al.), dem politischen Liberalismus (Punkt 3), dem Kommunitarismus

(Punkte 3-4), sowie Konzepten der Partizipativen Demokratietheorie, wie z.B. dem Entwurf der Habermas'schen Deliberativen Demokratie (Punkt 4).

Die grundlegenden Bausteine dieser Politischen Theorien sollen in der Folge kurz dargestellt werden, um die Verquickung des Konzept der Lokalen Agenda 21 mit unterschiedlichen Gesellschaftsentwürfen zu illustrieren und zu begründen.

4.2.1 Der zivilgesellschaftliche Republikanismus

Im klassischen republikanischen Denken, so interpretiert Habermas (1992: 12ff), wird Politik als „Reflexionsform eines sittlichen Lebenszusammenhanges“ begriffen. Staatsbürgerrechte sind in erster Linie „die politischen Teilnahme- und Kommunikationsrechte“ die nicht nur die Freiheit von äußerem Zwang garantieren, wie im Liberalismus, sondern „die Beteiligung an einer gemeinsamen Praxis, durch deren Ausübung die Bürger sich erst zu dem machen können, was sie wollen – zu politisch verantwortlichen Subjekten von Freien und Gleichen“ garantieren (ebd.).

Der zivilgesellschaftliche Republikanismus, theoretisch angesiedelt zwischen einem liberalen Wertepluralismus und einem kommunitaristischen Wunsch nach Werteorientierung (vgl. Scholdan 1999: 165), hat, auf klassischen Vorstellungen aufbauend, erst in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Er interpretiert die Form einer Gesellschaft als symbolisches Dispositiv. Als solches geht er über den Begriff der Regierungsform im engeren Sinn weit hinaus, das Politische ist nicht allein in der Form, in der Institutionenordnung, lokalisiert: „Formgebung ist zugleich Sinnggebung und Inszenierung.“ (Marchart 2001:166)

Der zivilgesellschaftliche Republikanismus will die Verfolgung gemeinsamer Werte (also des Common Good), durch expansive Partizipation, Selbstgesetzgebung und höchstmögliche Selbstreflexion verbinden.

„We, the people“ gilt als „(...) Metapher für die Einheit zwischen Rechtssetzenden und Rechtsunterworfenen und muss sich einem ständigen dialogischen Prozess aussetzen, dessen TeilnehmerInnen das Ideal politischer Freiheit und Gleichheit in einem modernen liberalen Staat verfolgen.“ (Scholdan 1999: 166)

Der zivilgesellschaftliche Republikanismus schreibt den staatlichen Organen eine „transzendente Aura der Letztverbindlichkeit“ (Rödel et al. 1989:13) zu und wertet (erneut) zivile Forderungen und zivile Solidarität auf. Wer z.B zivilen, gewaltfreien Widerstand übe, so Rödel et al. (1989: 26) sei ein *cives*, ein *Aktivbürger*.

„Selbst wenn der Aktivbürger durch seinen Protest eine begründete und begrenzte juristische Regelverletzung begehen sollte, (etwa in der Form von passivem Widerstand) hat diese

Regelverletzung demokratische Implikationen, insofern sie die Fortsetzung öffentlicher Diskussion einklagt. Der cives stellt die demokratische Frage neu.“ (Marchart 2001: 186)

Die Vermutung, dass ein formal demokratisches Verfahren substantiell gerechte Entscheidungen hervorbringt, gilt im zivilgesellschaftlichen Republikanismus nicht, auch wenn er von der Möglichkeit eines in diskursiven Verfahren gefundenen Konsenses ausgeht. Die inhaltliche Kritik an institutioneller Politik soll in erster Linie in einem öffentlichen, transformativen Diskurs stattfinden, wobei die Orientierung an einem gemeinsamen Wertekanon ständig überprüft werden soll (vgl. Scholdan 1999: 166).

4.2.2 Der politische Liberalismus⁴³

Im Zentrum des politischen Liberalismus steht der Gedanke, dass sich BürgerInnen moderner, demokratischer Gesellschaften gemeinsam zu einer Gerechtigkeitskonzeption bekennen sollen, um ihre zentralen politischen Institutionen zu bewerten und einzurichten. Politischer Liberalismus beansprucht darüber hinaus diese Gerechtigkeitskonzeption (wie beispielsweise der Generationenvertrag der Nachhaltigkeit) so zu formulieren, dass die weltanschaulich entzweiten Bürger, diese, ohne ihre Weltbilder aufgeben zu müssen, in einem übergreifenden Konsens tatsächlich als dauerhafte Basis einer legitimen Rechtsordnung und eines vernünftigen Diskurses akzeptieren können.

Brodcsz/Schaal (2001/26f) sehen die gesellschaftsdiagnostische Stärke des politischen Liberalismus in seinem Sinn für die „Permanenz des Pluralismus“ liegen. Beispielhaft dafür steht die Rawl'sche Interpretation des Liberalismus, die mehr Gewicht auf Vorstellungen der öffentlichen Identität eines Bürgers, sowie auf das Primat einer politischen konsensuellen Gerechtigkeit legt, als auf den Schutz der Freiheiten des Bürgers (die „negative Rechte“, vgl. Habermas 1992:13) wie im klassischen Liberalismus formuliert

Im politischen Liberalismus im Rawls'schen Sinn gelten Gerechtigkeitsprinzipien als moralische Normen, mit deren Hilfe bestehende Institutionen überprüft werden, die das Handeln der Bürger anleiten können.

Legitimität beruht dabei auf dem Grundgedanken, dass die wesentlichen rechtlichen Weichenstellungen allen gegenüber gleichermaßen rechtfertigbar sein müssen, sowie auf weitere Facetten des Autonomiebegriffs, auf die politische Autonomie der Bürger in einem demokratischen Rechtsstaat (vgl. Habermas 1992:13ff).

Die Funktion des „übergreifenden Konsenses“ (Rawls 1998: 225) ist es nun, eine Gerechtigkeitskonzeption stabil und dauerhaft in das Leben der Bürger einzubetten. Als

⁴³ Während das Adjektiv politisch Methode und Skopus der Theorie betrifft, bezieht sich Liberalismus auf ihren Inhalt. (vgl. Brodcsz /Schaal 2001: 26)

Konsens über eine politische Gerechtigkeitskonzeption und die ihr zugrundeliegenden fundamentalen Ideen umfasst er mehr als nur einen Verfassungskonsens der sich allein auf die Spielregeln des politischen Machterwerbes beziehen würde. Die Subjekte des Konsenses sind in Rawls Darstellung vernünftige umfassende Lehren (also z.B. die Nachhaltigkeit), was Rawls mit der Hypothese zu verdeutlichen versucht, dass jede Person einer Lehre zuzuordnen sei (Rawls 1998: 249ff). Dabei ist anzumerken, dass BürgerInnen moderner Gesellschaften unzweifelhaft in multiplen Loyalitätsbeziehungen gegenüber verschiedenen umfassenden Lehren stehen.

Eine weitere These des Politischen Liberalismus im Rawl'schen Sinn ist die Idee der Toleranz, deren Berücksichtigung demokratische gesinnte Bürger einander schulden, sowie darauf aufbauend die Auffassung einer Gesellschaft als faires Kooperationssystem. (Rawls 1998: 81ff)

Brodcsz und Schaal (2001: 26) stellen fest, dass sich von der traditionell als liberal verstandenen Auffassung des Wahlrechtes, die die Stimmabgabe in die Konsequenz privater Interessensverfolgungen stellt, Rawls' Interpretation zur Gänze unterscheidet. Sie ist eher von einem republikanischen Anspruchsprofil geprägt, nämlich jenem der Tugend seiner Bürger, zu dem „auch die Bereitschaft, anderen zuzuhören, und eine faire Gesinnung, wenn es darum geht, zu entscheiden, wann man vernünftigerweise Zugeständnisse an die Auffassungen eines anderen machen sollte.“ (Rawls 1998: 317)

Weiters beobachten sie, dass jede liberale Konzeption politischer Öffentlichkeit die beliebige Auswahl und Diskussion politischer Themen verlangt und BürgerInnen die Möglichkeit haben müssen, an solchen Diskussionen teilzunehmen. Der Zweck des öffentlichen Vernunftgebrauches ist jedoch bei Rawls nicht nur Aufklärung im republikanischen Sinn, sondern die Lösung tiefgreifender politischer Konflikte Diese Zwecksetzung des politischen Liberalismus wird den BürgernInnen als moralische Pflicht zur Bürgerlichkeit (civility) und nicht als Rechtsnorm vorgeschrieben.

4.2.3 Kommunitarismus

Gerade durch ihre Forderung nach einer inhaltlichen Neu- und Umorientierung lokaler Politik kann die Lokale Agenda 21 eine Gewichtung der bisherigen kommunalen und nationalen Aufgabenfelder herbeiführen. Aufgaben, die im Rahmen der staatlichen sozialen Dienste erfüllt wurden, können, durch die Problemdefinition vor Ort, auch politisch-moralisch argumentiert, in Richtung lokale Verantwortlichkeit verschoben werden (vgl. Pleschberger 2000:442), wie im Kommunitarismus entworfen.

Für das kommunitaristische Denken ist der Versuch wesentlich, philosophische und politische Konzeptionen des Liberalismus einer weitreichenden Selbstreflexion und Kritik zu

unterziehen. Diese Kritik gegenüber dem Liberalismus lässt sich wie folgt zusammenfassen: Eine Gesellschaft, die sich auf nur ihrem Eigeninteresse folgende Individuen stützt, komme nicht umhin, ihre eigenen Grundlagen zu untergraben. Umfasst der Liberalismus die Begriffe Individualismus und Rechte (vorwiegend rechtliche Sicherheit und persönliche Freiheit), so stehen für den Kommunitarismus die Begriffe „Gemeinschaft“ und das „Gute“ (moralisch-ethische Verhaltensweisen) im Zentrum (vgl. Reese-Schäfer 1994: 7 ff).

Im Mittelpunkt der politikphilosophischen Bemühungen des Kommunitarismus steht also die Erkundung der Voraussetzungen für die Verbindung einer starken personalen Identität und den Ermöglichungsbedingungen einer „gerechten Gesellschaft“ (Rosa 2001: 57 f). Die kommunitaristische Betonung der Zentralität von Gemeinschaft erfolgt daher stets um der so bestimmten Ziele willen, keinesfalls wird Gemeinschaft zum Selbstzweck erhoben. Vertreter des Kommunitarismus wie Charles Taylor (z.B. 2001), Michael Sandel (1982) oder Benjamin Barber (1994) weisen dem Kommunitarismus im Gegensatz zu dem liberalen Atomismus eine so gedachte holistischere Position zu.

Kommunitarier vertreten die These, dass soziale Charaktere, auch das moderne liberale Selbst sich nur in gesellschaftlichen Zusammenhängen herausbilden können. Die im Liberalismus ausschließliche Betonung der Rechtsansprüche von Individuen führe letztlich zur Zerstörung eben dieser Zusammenhänge und damit der Voraussetzung sozialer Integration. Deshalb gäbe es so etwas wie eine *Verpflichtung zur Zugehörigkeit*⁴⁴, die jeder einzelne aufgrund einer Selbstreflexion auf diese Zusammenhänge entwickeln und ausbilden müsse. Das kommunitaristische Denken versteht sich als eine Art notwendiges und nachträgliches Korrektiv zum liberalen Individualismus. Es will diesen nicht beseitigen oder abschaffen, sondern zu Reflexion nötigen.

Ideologischen Rückhalt für die Konzeption einer Lokale Agenda 21 bietet z.B. Taylor's Entwurf des Kommunitarismus, der den Bereich des Politischen als Bestandteil des „Guten Lebens“ des/der einzelnen BürgerIn sieht. Seiner Ansicht nach sind individuelle und kollektiven Identitäten unauflösbar miteinander verwoben: personale Identitäten werden zu einem wesentlichen Teil geformt und durch die Alltagserfahrungen im öffentlichen und politischen Raumes beeinflusst, sie bedürfen des letzteren als Artikulations- und Ausdrucksraum zu ihrer „expressiven Entfaltung“. Daher ist nicht nur die Lebensfähigkeit des Gemeinwesens, sondern auch die Stabilität und Qualität der personalen Identität davon abhängig, ob Individuen am politischen und sozialen Leben partizipieren und dieses mitgestalten können. Politische Gesetze, aber auch die mit ihnen verknüpften Praktiken und Institutionen, werden nur dann und so lange als legitim empfunden, wie die ihnen -

⁴⁴ „There is an obligation to belong“ (Reese-Schäfer 2001:134)

vorwiegend implizit enthaltenen Konzeptionen des Guten und die darin vorausgesetzten und zugleich bestärkten Selbstbilder mit den von den Akteuren vertretenen Konzeptionen und Selbstbildern übereinstimmen.

Taylor (2001:99f) diagnostiziert, dass die neutralen und unpersönlichen Strukturen des politischen Raumes die Bürger auf grund ihrer inhärenten Rationalitätslogik zu einem nutzenmaximierenden, individualistisch-atomistischen Verhalten verleiten würde, das einer tatsächlichen „moralischen Landkarte“ (auch in Rosa 2001:72) gar nicht entsprechen würde. Würden BürgerInnen allerdings Politik als Teil des Guten Lebens betrachten, „würden wir unsere „moralische Landkarte“ von neuem zeichnen, ausgerichtet nach der Frage, was für ein Gemeinwesen wir errichten wollen und damit den konstitutiven Kontext unseres eigenen Lebens verbessern.“ (Rosa 2001: 73).

Dies sollte, so der Taylor'sche Kommunitarismus, beim Staatsbürger die motivationalen Ressourcen und die nötige Gemeinwohlorientierung erzeugen, um den Verpflichtungen demokratischer Selbstbestimmung und einer auf Gerechtigkeit zielenden Politik genüge tun.

Offen bleibt jedoch die Frage nach dem Handwerkszeug, wie die nötige Motivation herzustellen sei, denn die Bereitschaft, sich tatsächlich „moralisch gut“ für das Gemeinwesen zu verhalten, ergibt sich selten oder nie aus rein intellektueller Einsicht. Ein abstrakter Universalismus (Nachhaltigkeit) mag weniger zu motivieren als vielmehr Nähe und Identifikation (Lokale Agenda 21)⁴⁵.

4.3 Partizipative Demokratietheorie

Die Gemeinde gilt als „Hort der Demokratie“, weil sie den BürgerInnen unmittelbaren Zugang zur politischen Willensbildung eröffnet. „Weiters können sich Bürger „vor Ort“ organisieren, um ihre Problemlagen und Bedürfnisse in das Handeln der lokalen Politik und Verwaltung einzubringen. Dies führt dazu, dass die lokalen politischen Themen zahlreicher werden und sich die soziale Basis jener Bürger verbreitet, die gewöhnlich an einer lokalen Demokratie teilnehmen. Insgesamt kann im konstitutionellen und soziopolitischen Rahmen eine lebendige lokale Demokratie entstehen.“ (Pleschberger 2000: 443)

Der Akteur Bürger und die Bühne Zivilgesellschaft steht also nicht nur in Ideologien (wie z.B dem Kommunitarismus) im Mittelpunkt, sondern erfährt auch durch aktuelle Ansätze der partizipativen Demokratietheorie theoretisch-konzeptionelle Einbettung. Diese sollen in der Folge kurz erläutert werden:

In demokratiethoretischen Ansätzen besteht im Allgemeinen – unabhängig von der Methode der politischen Analyse – und auch bei jenen der partizipativen Demokratietheorie

⁴⁵ Orientierung und Handlungsanleitung bieten hier die entsprechenden Konzepte der Gestaltung von civil society.

eine komplexe Vermischung bzw. ein dynamisches Verhältnis zwischen normativen und deskriptiven Elementen, d.h. Aussagen darüber, wie ein partizipativ-demokratisch orientiertes Gemeinwesen funktioniert bzw. wie es funktionieren sollte. Aufbauend auf dem Vorwurf des Mangels an demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten, an Prozessen der Problemdefinition und Entscheidungsfindung wird – als utopisches Moment – auf den Eigenwert von Beteiligung, auf die Maximierung von Partizipationschancen und die Demokratisierung derjenigen gesellschaftlichen Sphären, die (noch) nicht explizit demokratischer Verfassung unterstehen, gesetzt.

Die partizipatorische Demokratietheorie entwirft für die Durchführung des partizipativen Diskurses ein bestimmtes Bild von den Eigenschaften und politischen Kompetenzen der BürgerInnen – jene seien zu ungleich mehr und ungleich besserer Beteiligung befähigt, als ihnen z.B. durch die elitistische Demokratietheorie (vgl. u.a. Schumpeter [1972]1989) zugeschrieben wird - oder können durch angemessene Organisation des Willensbildungsprozesses dazu befähigt werden. Das Dilemma von effektiver Problemlösung auf intra- oder supranationaler Ebene und durch Repräsentativstrukturen reduzierte direkte Bürgerbeteiligung kann daher nur gelöst werden, wenn dieses (klassische) Demokratiedefizit durch Erweiterung der Diskussions- Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf nationalstaatlicher und/oder subnationaler/lokaler Ebene ausgeglichen wird – so die normative Argumentation der partizipativen Demokratietheorie (vgl. Schmidt 2000: 255). Der dabei zugrunde liegende Demokratiebegriff betont das Aktivistische und Expansionistische: Demokratie wird dabei definiert als „Inbegriff aller Aktivitäten, deren Ziel es ist, autoritäre Herrschaftsstrukturen zu ersetzen, durch Formen der Herrschaftskontrolle von unten, der gesellschaftlichen Mitbestimmung. Kooperation und – wo immer möglich – durch freie Selbstbestimmung.“ (Vilmar 1973: 21).

Diese utopische Form der Demokratie weist also die Intention der Generierung hoher Integrationskraft und der Fokussierung auf souveräne Selbstbestimmung vor (vgl. Holland Cunz 1998:86).

Trotzdem nimmt diese Demokratietheorie innerhalb eines Ideologie-Diskurses eine strittige und als vage gedeutete Position ein. „Demokratie als Lebensform“ könnte ein treffendes Motto für die partizipative Demokratietheorie abgeben, so Holland-Cunz (1998: 139).

Taxonomische Einteilungen gibt es in der partizipativen Demokratietheorie viele, sie sind in ihrer Interpretation autorenabhängig und machen eine genaue Ideologie-relevante Zuordnung noch einmal schwieriger, so unterschiedliche Konzepte wie Räte-demokratie oder Deliberative Politik werden dann darunter subsumiert. Eines jedenfalls ist klar. Im Unterschied zur Direkt-demokratie ist sie, wie bereits erwähnt, immer expansionistisch, direkte Demokratie bezieht sich nicht zwangsläufig auf alle Lebensbereiche. „Direkte

Demokratie lässt sich demnach sowohl als partizipatorische als auch als republikanische Demokratietheorie (...) konturieren.“ (Holland-Cunz 1998: 144)

Historisch ist die Entwicklung von Partizipationstheorien eng mit der Entwicklung der Krisenforschung verbunden. Alemann (1978: 35f) geht davon aus, dass Krisen, die sich mittels der Forderung nach verstärkter Partizipation am Gemeinwesen artikulieren, als „Legitimationskrisen“ bezeichnet werden müssen. Dabei sollte nicht nur ein „Versagen“ der politischen Institutionen betrachtet werden, da auch ökonomische und sozio-kulturelle Strukturen und Bedingungen ihren Anteil am Entstehen und der Entwicklung von Legitimationskrisen besitzen. Der Begriff „Krise“ ist dabei untrennbar an die normative Vorstellung von der Gesamtheit des Gesellschaftssystems gebunden.

Folgt man der Diskussion bei Schmidt (1995: 169ff, sowie 2000: 251 ff), so ist also die partizipatorische Demokratietheorie in erster Linie verfahrensorientiert. Holland Cunz (1998: 140) bezeichnet die potentielle Unbeschränktheit des politischen Raumes als „hoch normativ aufgeladenen Expansionismus“.

Die partizipatorische Demokratietheorie rückt die tätige Mitwirkung der Bürger, die diskursive Konfliktregelung und das Gespräch ins Zentrum. Schmidt (2000:253) führt dazu aus:

„Zu den Beteiligungszielen gehören vor allem die authentische Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielen öffentlichen Angelegenheiten und die politische Partizipation als Weg zur Interessenfindung und Interessenäußerung, zur Kommunikation, Verständigung und wechselseitigen Bildung sowie als Mittel zu Einigung unter den Abstimmungsberechtigten.“

Dabei spielt stets die Leitvorstellung weitest möglicher politischer und sozialer Gleichheit aller eine tragende Rolle, basierend auf der in der Republikanischen Tradition verankerten Auffassung, dass alle dieser Gleichheit gleichermaßen würdig seien.

„Ferner ist da die Überzeugung, dass die Präferenzen der Wähler nicht exogen seien, sondern vielmehr endogene Größen des Politischen Prozesses verkörpern, also Konstrukte, die durch den Vorgang der öffentlichen Aussprache und Willensbildung und durch den dabei erfolgenden Aufklärungsprozess hervorgebracht, geformt und verändert werden.“ (Schmidt 2000: 254)

Dieses Anliegen deckt sich mit einem weiteren Bestreben der partizipatorischen Demokratietheorie, dem Aufdecken und der Mobilisierung verallgemeinerungsfähiger Interessen, d.h. von Interessen, mit denen gemeinschaftliche Belange möglichst sachangemessen und der Form nach vertretbar abgedeckt werden“ (Schmid 1995: 169f).

Partizipation kann also in ihrer Notwendigkeit unterschiedlich begründet sein. Exemplarisch und relevant für die Begründungen von Partizipation in LA 21 Konzepten, werden erzieherisch orientierte Entwürfe, Tugend- und Common Sense- sowie prozedural orientierte Entwürfe vorgestellt.

4.3.1 Erzieherisch orientierte Entwürfe

Erzieherisch orientierte Entwürfe gehen von der Annahme aus, dass die Befähigung zu Partizipation durch Lern- und Aufklärungsprozesse herausgebildet werden könne. Mehr Wissen gehe mit mehr Sensibilität für die eigenen Interessen und die der anderen einher und erzeuge daher Bürgergeist und somit Verantwortung für die Belange des Gemeinwesens. (vgl. Warren 1992:11)

Zu den Standardwerken der partizipatorischen Demokratietheorie, als ein idealtypisches Demokratiekonzept, gehört Carol Pateman's „Participation and Democratic Theory“ (1974). Ihr Konzept zeichnet sich vor allem durch erzieherische und integrative Begründungen aus. Bürgern spricht sie prinzipiell die Fähigkeit zu, zwischen öffentlichen und privaten Interessen unterscheiden zu können. Pateman's wichtigste These lautet:

„Ist das partizipatorische System einmal etabliert, (...) erhält es sich selbst, denn die Eigenschaften, die vom einzelnen Bürger verlangt werden, soll das System erfolgreich funktionieren, sind die gleichen, die der Partizipationsprozess als solcher entwickelt und nährt; je mehr der einzelne Bürger sich beteiligt, desto besser kann er es“ (1974: 25)⁴⁶.

Die Erfahrung, etwas zu bewirken, die Entwicklung eines Sinnes für die politische Wirksamkeit, entscheidet wesentlich über das Bedürfnis nach Partizipation. Repräsentation und Partizipation schließen sich für Pateman auch nicht wechselseitig aus, Formen weitreichender Partizipation sind auch in hochkomplexen Gesellschaften vorstellbar. Für Holland-Cunz (1998:147) stiften sie gewissermaßen die demokratische Verbindung zwischen dem individuellen Alltag und den nationalen politischen Institutionen:

„Die BürgerInnenschaft in einer Partizipatorischen Gesellschaft weiß um ihre politischen Selbstregierungsmöglichkeiten: dies ist für eine Demokratie sozialpsychologisch in hohem Maße bedeutsam. Pateman's Wort vom „sense of political efficacy“, dem Gefühl und Sinn für die eigene politische Wirkungskraft, stellt ein realistisches, empirisch-analytisches Fundament für Bürgertugenden bereit. Sie müssen hier nicht als gemeinsinnige Ansprüche normativ entwickelt werden, sondern ergeben sich aus den individuellen Erfahrungen des alltäglichen Lebenszusammenhanges.“ (ebd.148)

Pateman formuliert jedoch keine unrealistischen Kompetenzerwartungen an die BürgerInnenschaft. Einübung in die gemeinsame Entscheidungsfindung bildet die ihrer

⁴⁶ Deutsche Fassung aus dem Jahr 1974. Im Original: „As a result of participating in decision making the individual is educated to distinguish between his own impulses and desires, he learns to be a public as well as to be a private citizen. Rousseau also believes that through the educative process the individual will eventually feel little or no conflict between the demands of the public and private spheres. Once the participatory system is established, (...) it becomes self-sustaining because the very qualities that are required of individual citizens in the system is to work successfully are those that the process of participation itself develops and fosters; the more an individual participates, the better able he is to do so.“ (Pateman 1970: 25)

Ansicht nach theoretisch hinreichende und praktisch jederzeit erreichbare Basis der partizipatorischen Demokratie.

4.3.2 Tugend- und Common Sense-orientierte Entwürfe

Politisches Handeln zielt darauf ab, Krisen, also Uneinigkeiten zu lösen. Der Entwurf einer „Starken Demokratie“, wie sie Barber 1994 formulierte, hebt sich insofern von anderen Konzepten ab, als jener die zentrale Bedeutung der Uneinigkeit im politischen Prozess anerkennt und sich sogar zunutze macht. Das heißt, starke Demokratie beginnt zwar mit Uneinigkeit und anerkennt diese als Beginn eines partizipativen Diskurses. „Die entscheidenden Begriffe in dieser starken Formulierung von Demokratie sind: Tätigkeit, Prozeß, Selbstgesetzgebung, Schaffung einer Gemeinschaft und Transformation.“ (Barber 1994: 147) Selbstgesetzgebung versteht er nicht als einmaligen politischen Akt, sondern vielmehr als einen Prozess der Erkenntnisgewinnung. Demnach fungiert Partizipation auch als Prozess der Anhäufung und Zugänglichmachung von Wissen.

Dieser Auffassung zufolge ist die Repräsentativdemokratie nur „abgeschwächte“ Demokratie, die notwendigerweise mit Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger einhergehe, sofern sie nicht durch den Ausbau partizipativer Elemente zumindest ergänzt werde (vgl. Schmidt 2000: 254).

Benjamin Barber's Konzept einer partizipativ ausgerichteten Gesellschaft schaffe im Gegensatz dazu eine Bürgerschaft, die fähig ist, vernünftige, öffentliche Beratungen abzuhalten und Entscheidungen zu fällen.

Die Schaffung von Gemeinschaft ist damit die Hauptaufgabe jeder politischen Tätigkeit, die auf Bürgerbeteiligung setzt.

„Politik ist etwas, was Bürger treiben, nichts, was ihnen widerfährt. Tätig werden ist also ihre Haupttugend und Beteiligung, Engagement, Verpflichtung, gemeinsame Beratung, gemeinsame Entscheidung und gemeinsame Arbeit sind ihre Gütezeichen“ (Barber 1994: 122).

Für Barber ist damit partizipativ orientierte Politik vor allem als ein Prozess der Entscheidungsfindung zu sehen. Eine starke demokratische Legitimation ist ohne anhaltende Gespräche undenkbar⁴⁷. Er interpretiert Wählen als bloß statischen Akt, Partizipation jedoch als einen „dynamischer Akt der Vorstellungskraft“ (Barber 1994: 122).

Die prozessuale Dimension demokratischer Entscheidungsfindung wird damit zu einem zentralen Merkmal der Theorie, utopisch konstruiert als unverzichtbarer Dauerdiskurs.

Barber will jedoch die liberale Demokratie nicht völlig zugunsten der starken Demokratie aufgeben, sondern sie in Richtung politische Gemeinschaft öffnen. Somit stellt er sich in die

⁴⁷ „At the heart of strong democracy is talk“ (Barber 1994: 173)

Reihe der Kommunitaristen, die grundsätzlich am Konzept der liberalen Demokratie festhalten, unter der Förderung einer Stärkung der „Civil society“ in ihren unterschiedlichen Auslegungsformen. (vgl. Barber 1994: 292)

Die Frage nach der Herstellung eines Common Sense über starke Demokratie innerhalb einer Gesellschaft bleibt von ihm nur unzureichend beantwortet. Barber stellt hier die Idealvorstellung der Fähigkeit aller Menschen auf, im Rahmen eines definierten „politischen Feldes“ Veränderungen in Richtung starke Demokratie versuchen zu wollen (vgl. Barber 1994: 105) Öffentlichkeit als Ziel des öffentlichen Handelns ist dabei nicht nur als Zugehörigkeit zu einer Gruppe definiert.

Bei Barber's Begriff der Vernünftigkeit des politischen Handelns steht nicht Rationalität im Vordergrund, da dieser Begriff so etwas wie einen vorpolitischen Maßstab unterstellen würde. „Eine vernünftige Entscheidung oder ein vernünftiges Übereinkommen ist nicht notwendigerweise rational, aber sie wird als überlegt, nicht beliebig, zwangsfrei und in einem praktischen Sinn als fair betrachtet.“ (Barber 1994:114) Brodocs und Schaal (2001:55ff) interpretieren Barber's Demokratieentwurf so, dass eine unverzichtbare Bedingung für die Herstellung eines Konsenses darin besteht, trotz aller Diversität einen überlappenden Teilbereich in den Werthorizonten der Mitglieder des Gemeinwesens diskursiv zu erzeugen, ohne abweichende Minderheiten einfach von vornherein auszuschließen.

Die Möglichkeit der dialogischen Herstellung gemeinsamer Präferenzen für kollektive Zwecke im politischen Prozess wird von Befürwortern des kommunitaristischen bzw. auch eines republikanischen Politikmodells vertreten.

4.3.3 Prozedural orientierte Entwürfe

In Abgrenzung zur partizipativen Demokratietheorie der 1960-er und 70-er Jahre (wie z.B. der Entwurf von Pateman) liegt der Wert der prozedural orientierten partizipativen Demokratietheorie vor allem in ihrem instrumentiellen Potential (vgl. Abromeit 2002: 102).

Jedoch lassen sich Struktur und Inhalt der Demokratie nicht einfach trennen. Der prozedural orientierten Demokratie werden verstärkt die Funktionen zugeschrieben, die Regierenden am Missbrauch ihrer Macht zu hindern und den Bürgern Gelegenheit zu geben, öffentliche Politik zu beeinflussen oder ihre Interessen zu schützen. Sie ist damit eine (klassische) Staatsform, die das Staatshandeln an die prinzipielle Zustimmung der BürgerInnen bindet.

Als ein beispielhaft prozedural orientiertes Konzept gilt die Deliberative Demokratietheorie, diese versteht sich als Kritische Theorie, intendiert also eine „bessere“ Realität, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Sie zielt auf ein höheres Maß an Inklusivität ab, auf vermehrte und verbesserte Formen der Partizipation.

„Improving the quality of the reasons for public decisions while maintaining egalitarian standards“ beschreibt Bohmann (1996: 6) die Zielsetzung einer deliberativ orientierten Demokratie.

Der Demos steht damit mitten im Zentrum des Konzepts – „aber er steht gewissermaßen (...) als ein ‚Demos ohne Eigenschaften‘, als eine Mulde, in die von verschiedenen Seiten argumentative Rinnsale fließen“ (Abromeit 2002).

Die Vorschläge der Vertreter der deliberativen Demokratietheorie laufen auf eine Variante post-parlamentarischer Demokratie hinaus. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Abwertung der gängigen „voluntaristischen Logik von Interessensverfolgung, öffentlicher Willensbildung und Entscheidungsfindung und deren Ersetzung durch ein diskurstheoretisches Ideal des öffentlichen Vernunftgebrauchs“ (Schmalz-Bruns 1999:188). Dies legt die Verlagerung von Politik in dezentrale Prozesse der Entscheidungsfindung, in „Deliberative Gremien“ nahe und erlaubt die Konzeptualisierung von demokratischer Politik abseits von nationalstaatlichen Institutionen.

Dabei wird einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit per se hohe deliberative Qualität zugeschrieben, über deren Selbstorganisation bleibt die Literatur jedoch unklar. Sie aktualisiert sich – und verkoppelt sich ggf. mit Instanzen des Regierungssystems – in einem –„multifarious set of institutional arrangements“ (Eriksen/ Fossum 2000: 21) der offene Kommunikationsfluss in und zwischen den diversen „deliberativen Foren“ der Zivilgesellschaft ist offenbar nicht erst die Bedingung, sondern für sich allein schon das entscheidende Merkmal deliberativer Demokratie; Bindungswirkung mag wünschbar sein, erscheint aber letztlich als zweitrangig (vgl. Abromeit 2002: 106).

Nach Eriksen/Fossum (2000:21) sollte zu den öffentlichen deliberativen Arenen prinzipiell jede/r Zugang haben, der etwas zu sagen hat. „Equal access“ als Grundvoraussetzung bleibt jedoch in deliberativen Konzeptionen wenig eindeutig. Als Beratungs- teilweise auch als Problemlösungsgremium konzipiert (die den parlamentarischen Komplex entlasten und ihm Entscheidungshilfe leisten, wobei die Bindungs- bzw. Verpflichtungswirkung unklar bleibt) basieren sie auf Repräsentation wie auf Organisation: Betroffenen Gruppen beschicken die betreffenden Gremien mit ihren VertreterInnen.

Als ideale politische Ordnung einer deliberativ geprägten Gesellschaft favorisiert Schmalz-Bruns (1995: 239) „Network Governance“. Vernetzung gilt als Form „mikrokonstitutioneller Selbstorganisation“ (von verschiedenen Problemlagen betroffenen Gruppen, die zum Zweck der Lösung des betreffenden Problems in kommunikativen Kontakt treten und so dezentral wie möglich, kleinteilig Konsens herzustellen versuchen. Dem in Netzwerken sich ergebenden Verständigungsprozess wird, da er auf Konsens abzielt, diskursive Qualität zugesprochen. Der Überlegenheitsanspruch der VertreterInnen deliberativer Demokratie

gründet sich also letztlich doch auf die Erwartung „moralischer“ und „vernünftiger“ Politik, die durch ein ideales Verfahren erreicht wird. (vgl. ebd.)

Für die Willensbildung in „Deliberativen Arenen“ (wie also z.B. einem Lokalen Agenda -Prozess) gelten Postulate, die sich unter dem Begriff des „epistemischen Prozeduralismus“ (Abromeit 2002: 34) zusammenfassen lassen:

- (1) Die TeilnehmerInnen erstreben Problemlösung, nicht Interessensdurchsetzung;
- (2) Sie rechtfertigen ihre Positionen mit Gründen, die für alle einsehbar und zumutbar sind und dem Licht der Öffentlichkeit standhalten können
- (3) Die Problemlösung basiert auf Information und Wissen, d.h. sie ist zugleich auch Verständigung;
- (4) Nicht Interessen werden aggregiert, sondern es wird ein Konsens gesucht, der aus Lerneffekten bei allen Beteiligten resultiert. Alle Teilnehmer müssen sich als Gleichwertig respektieren.
- (5) Es werden institutionelle Vorkehrungen getroffen, die die größtmögliche Inklusivität der betreffenden Arenen bzw. Gremien sicherstellen.

VertreterInnen der Deliberative Demokratietheorie tendieren dazu, bestimmte Formen der Kommunikation und der Argumentation zu privilegieren. Ein egalitärer Anspruch ist deshalb schwer einzulösen, weil sich zwar ideell jeder im öffentlichen Raum zu Wort melden kann, nicht jeder indessen Zugang zu den relevanten Arenen erhält, in denen er die eigenen Anliegen ebenso diskursiv wie wirksam zur Geltung bringen kann. (vgl. Abromeit 2002:105)

Habermas (1994:391) stellt sein Modell deliberativer Demokratie konträr zu jenem der aggregativen Interessensvermittlung (wie das Mehrheitsprinzip) denn es unterscheidet auch

„(...) die Ausgangspräferenzen, per Verfahren muss also dafür gesorgt werden, dass die individuellen Präferenzen gewissermaßen einen purgatorischen Prozess durchlaufen. Sie werden in den öffentlichen Diskurs eingebracht, um dort „transformiert“ zu werden: In Anlehnung an die Vorstellung der „idealen Sprechsituation“ werden „die Teilnehmer ihre Geltungsansprüche vor einem ideal erweiterten Auditorium rechtfertigen.“

Deliberative Politik sei eine Form der Willensbildung und Verständigung über öffentliche Angelegenheiten, die ihre legitimierende Kraft aus jener Meinungs- und Willensbildung gewinnt, die die Erwartung aller Beteiligten erfüllen kann, dass ihr Ergebnis *vernünftig* sei. Die Qualität des demokratischen Verfahrens liegt damit im idealen prozeduralen Vorgang der Meinungsbekundung, der Erörterung von Argumenten, der Qualität des Diskurses.

Funktionsvoraussetzungen einer partizipativen Demokratie prozeduralistischer Art ist nach Habermas das Zusammenspiel freiwilliger, nichtstaatlicher und nichtwirtschaftlicher Zusammenschlüsse im Rahmen der Bürgergesellschaft mit der durch den Rechtsstaat institutionalisierter Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Bereich, und der

Entscheidungspraxis der Gerichte. Der Nährboden für die Realisierung des Systems demokratisch begründeten Rechts sind nämlich die „(...) Kommunikationsströme und publizistischen Einflüsse, die aus Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit hervorgehen und über demokratische Verfahren in kommunikative Macht umgesetzt werden.“ (Habermas 1994: 532f.) Voraussetzung hierfür seien die Wahrung autonomer Öffentlichkeit, erweiterte Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten, Zählung der Medienmacht und ferner „(...) die Vermittlungsfunktion nicht-verstaatlichter politischer Parteien.“ (Habermas 1994: 533)

Die engagierte BürgerInnenschaft wird in der Habermas'schen Diskurstheorie nicht – wie z.B. im Republikanismus – als kollektiver Akteur verstanden. Stattdessen zählt die „Intersubjektivität von Verständigungsprozessen“, Kommunikation in institutionalisierten Beratungen oder öffentlichen Kommunikationsnetzen interpretiert er als „subjektlose Kommunikation“ (1992: 23).

Insoweit rationale Diskurse auf die mögliche Zustimmung nicht nur aller Beteiligten, sondern auch aller Betroffenen abzielen – was verfahrensmäßig durch größtmögliche Inklusivität, theoretisch allerdings schon durch die Präsenz aller relevanten Argumente garantiert wird – ist das angestrebte „vernünftige Ergebnis“ mit der jeweils „gerechten Lösung“ identisch.

Die Öffentlichkeit soll dabei Raum für die Verklammerung zwischen administrativen Strukturen und kommunikativen Prozeduren bieten. Dadurch richten sich erhebliche Erwartungen an „Öffentlichkeit als institutionellen Bezugspunkt.“ Jedoch gelingt dem Habermas'schen prozedural orientierten, deliberativen Zivilgesellschaftsmodell „trotz aller Brauchbarkeit keine ausreichende Vermittlung von Diskurs und Entscheidung“ (Holland-Cunz 1998:168).

Die deliberative Demokratietheorie erhebt den Anspruch, dem Phänomen gesellschaftlicher Diversität besser gerecht zu werden. Der deliberative Ansatz und Konzepte wirksamer Gruppenrepräsentation erscheinen als „natürliche Verbündete, da die öffentlichen Diskurse auf Inklusivität abzielen, also alle relevanten sozialen, und politischen Perspektiven eines politischen Problems einzuschließen trachten.“ (Abromeit 2002: 130).

4.3.4 Stärken und Schwächen der Partizipativen Demokratietheorie

Die partizipative Demokratietheorie entwirft Demokratie als „epistemischen Prozeduralismus“. Jedoch verstellt die Suche nach idealen Diskursbedingungen, wie sie z.B. Habermas formuliert, den Blick auf Verteilungs- und Machtfragen.

Wenn Demokratie als Ermöglichungsform individueller Selbstbestimmung verstanden wird, dann erscheinen Inkonsistenzen: Was nutzen dem Individuum vielfältige partizipative

Verfahren, wenn sie primär darauf abzielen, es von seinen selbstüchtigen partikulären Interessen zu befreien. Die Deliberative Demokratie ist laut Bohmann „a self limiting political system“ (1998: 418).

Wir stehen vor dem Paradoxon, dass Partizipation in politischen Konzepten wie der Lokalen Agenda 21 als Instrumentarium durchaus ernst genommen wird, jedoch weniger das Individuum, das doch von der vermehrten, verbesserten Partizipation zuallererst profitieren sollte. „Der moralische bzw. Vernunft-Anspruch läuft ständig Gefahr, den partizipativen und Selbstbestimmungs-Impetus der Theorie zu desavouieren. Das könnte sich vermeiden lassen, wenn man das deliberative Moment auf kleinteilige lokale Problemlösungen beschränkt (...)“ (Abromeit 2002: 111)

Zur Standardkritik an der Partizipativen Demokratietheorie gehören zusammengefasst 6 Argumente⁴⁸:

- (1) Der Primat des Normativen: Soll- Werte werden sehr hoch gesteckt. So die These der Selbstentfaltung und die vom Doppelcharakter der Demokratie, wodurch durch mehr Wissen - mehr Partizipation - Produktion von individuellem und öffentlichem Willen erzeugt wird. Dies kann jedoch nicht als allgemein gültig unterstellt werden. Das „(...) mag für manche Gruppen und manche Perioden durchaus zutreffend sein, z.B. für gut ausgebildete jüngere Bürger mit postmaterieller Wertorientierung, (...) doch käme es darauf an, die Bedingungen zu nennen, unter denen diese Aussagen gelten und den Nachweis zu erbringen, dass sie empirisch zutreffen.“ (Schmidt 1995: 175)
- (2) Das unrealistische Menschenbild: Der partizipatorischen Lehre liegt ein überoptimistisches Menschenbild zugrunde: Vor allem übersehe dieses, „(...) dass der Bürger ein Maximierer individuellen Eigennutzes und nur unter speziellen Bedingungen zu gemeinwohlorientierter Kooperation willens und fähig sei.“ (ebd.: 175)
- (3) Tocquevilles⁴⁹ Problem: Umfassende Demokratisierung steigere die Gefahr des Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus.
- (4) Destabilisierung durch Übermobilisierung: Eine „expansive Demokratie“ erzeuge einen nicht mehr zu verkraftenden Überschuss an Beteiligung und Ansprüchen gegenüber dem politischen System und schwäche somit die erforderliche Balance zwischen Konflikt und Konsens, sowie zwischen Aktivismus und Apathie. Durch dieses Übermaß an Beteiligung könne die politische Orientierung destabilisiert werden.
- (5) Eindimensionalität: Die Maximierung von Beteiligung wird zum Ziel, im schlechtesten Fall werden Qualität und Folgen politischer Entscheidungen, die in diesem Prozess erzeugt werden, weitgehend vernachlässigt.

⁴⁸ Vgl. neben Schmidt 1995:175 ff auch Schaurhofer 1997, Alemann 1978, Abromeit 2002 et al.

⁴⁹ Alexis de Toqueville (1805-1859) Als Toqueville's Problem wird der fundamentale Konflikt, der für Toqueville zwischen Gleichheit und Freiheit im Allgemeinen und zwischen Mehrheitsdemokratie und Freiheit im Besonderen besteht, benannt. Der Vormarsch der Gleichheit kann der Freiheit gefährlich werden, und die Demokratie birge die Gefahr des Umkippens in den Despotismus in sich. Die Allmacht der Mehrheit schließe die „Tyrannei der Mehrheit“ mit ein. (vgl. Schmidt 1995.:87f.)

(6) Überschätzung der Bürgerkompetenzen: „Dies gelte sowohl hinsichtlich des – meist niedrigen – Informationsstandes über politische Sachverhalte und Entscheidungsalternativen, und des begrenzten Zeitbudgets, das einer umfassenden Beteiligung an möglichst vielen wichtigen Abstimmungen über öffentliche Angelegenheiten entgegenstehe, als auch in Hinblick auf die fehlende Bereitschaft vieler Wahlberechtigter, sich umfassend zu beteiligen“ (Schmidt 1995: 175f).

Auch in Gruppen- oder Kollektiventscheidungen herrschen individuelle Präferenzen vor, die bei geringfügigen Varianten der Gewichtung höchst unterschiedliche Entscheidungsergebnisse hervorbringen können.⁵⁰

Die Autonomie des Individuums im Sinne von Selbstbestimmung ist eine Voraussetzung für Selbst-Regieren. Nach Abromeit (2002:122) sind die Präferenzen des Individuums jedoch immer Gruppen-geprägt. die Frage nach der individuellen Autonomie zielt darum nicht nur auf die Kompetenz des Individuums, sondern auch auf den Stellenwert, der seine Präferenzen innerhalb des Demos beizumessen ist. „Und wiederum geht es hier um einen Doppelaspekt: Wie autonom bilden sich Präferenzen (...) ? und wie ist das überhaupt feststellbar? Doch ist nicht Realisierung der eigenen Präferenzen der eigentliche Kern individueller Selbstbestimmung?“ (ebd.)

Scharpf (2000: 270) stellt die Frage, ob es überhaupt möglich ist, unterstellen zu können, dass sich BürgerInnen des Unterschiedes zwischen ihren privaten Interessen und dem öffentlichen Interesse bewusst sind und dass sie je so etwas wie Gemeinwohl anstreben.

Die Konzepte der „diskursiven“, „deliberativen“ oder „reflexiven“ Demokratie nehmen an, dass es im demokratischen Prozess nicht um individuelle Interessen und deren Aggregation zu einer „sozialen Nutzenfunktion“ geht, sondern um die Konstruktion von Identitäten und die Entdeckung kollektiver Handlungsmöglichkeiten, die im Lichte des Gemeinwohls relevant werden. Scharpf beobachtet, dass diese Argumentationslinien notwendigerweise die Existenz einer kollektiven Identität bereits voraussetzen, deren kollektives Interesse Gegenstand der Deliberation sein soll. „Die Deliberative Demokratie setzt also die Existenz von Grenzen und die Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern des jeweiligen Kollektivs voraus. Ähnliche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, wenn die erzielten politischen Ergebnisse den Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit genügen sollen.“ (Scharpf 2000: 27)

Vorstellungen von Identität wie von Solidarität setzen eine Definition dieser Grenzen voraus, die festlegen, wessen Wohlfahrt bei der Ermittlung des Gemeinwohls berücksichtigt werden soll und wessen Ressourcenposition relativ zu welcher Bezugsgruppe angeglichen werden soll. „Alles, was darüber hinausgeht, hängt von Prozessen und Strategien der Identifikation

⁵⁰ Vgl. ausführlich dazu die Kritische Demokratietheorie in Schmidt 1995, S.181

und der Identitätsbildung ab, die durch „Wir-Identitäten“ auf unterschiedlichen Ebenen erzeugt werden. Diese können dann genutzt werden, um für jeweils bestimmte Zwecke das „gemeinsame“ Interesse und die Normen der Solidarität abzugrenzen.“ (Scharpf 2000: 271)

Damit deliberative Demokratie funktionieren kann, ist als normative Prämisse anzusehen, dass die BürgerInnen ihre Präferenzen gemeinwohlorientiert und nicht egoistisch definieren und dass es eine institutionelle Infrastruktur gibt, die gemeinwohlorientierte Diskussionen und deren Umsetzung in effektive politische Maßnahmen ermöglicht.

4.4 Entscheidungsfindung

Der Anspruch der Lokalen Agenda 21, bei allen Entscheidungen, die die Themenfelder der Nachhaltigkeit betreffen, BürgerInnen mit einzubeziehen, macht es notwendig, sich mit Modi der Entscheidungsfindung auseinander zu setzen, um die Forderungen nach „besseren Möglichkeiten der Partizipation und Entscheidungsfindung“ auch nach ihrer Praktikabilität verorten zu können.

Beteiligung von BürgerInnen in einem repräsentativ – demokratisch verfassten System wird meist mit Wahlen gleichgesetzt. Wahlen sind akzeptierte Verfahrensregeln, die sich durch hohe Stabilität, als Regelsystem der politischen Willensbildung bewährt haben. Wahlen können als generelles Modell des Thementransportes gesehen werden, sind jedoch kein adäquates Mittel, die unterschiedliche Intensität der jeweiligen politischen Überzeugungen zum Ausdruck zu bringen. Wahlen als Ausdruck demokratischer Qualität sind eine Notwendigkeit, aber nicht hinlänglich. Wählerschaften können weder verhandeln noch Abmachungen schließen. Wählerschaften sind dadurch gekennzeichnet, dass sie wegen der Streuung nicht interagieren, jeder entscheidet letztendlich für sich allein. Wahlen sind nur eine mögliche Form der politischen Willensäußerung.

Nach Sartori (1997:212) gibt es vier Arten von Entscheidungen:

- Individuelle Entscheidungen, die von Einzelnen für sich alleine getroffen werden, ob er nun innen- oder außengeleitet sei.
- Gruppenentscheidungen, die von einer konkreten, durch persönliche Beziehungen gekennzeichneten Gruppe getroffen werden;
- Kollektiventscheidungen, die von „den Vielen“ getroffen werden, aber nicht mit kollektiver Präferenz gleichzusetzen sind, und
- kollektivierte Entscheidungen: diese betreffen ein Kollektiv, ob sie nun von einem, mehreren oder vielen getroffen werden. Das Kriterium hier ist nicht wer die Entscheidung trifft, sondern ihr Anwendungsbereich: Wer auch entscheidet, er entscheidet für alle. Sartori folgert weiters daraus, dass „der Begriff der kollektivierten Entscheidung zunächst einmal die Aussage [ermöglicht], die Politik bestehe in kollektivierten Entscheidungen. Man beachte, dass kollektive und kollektivierte Entscheidungen einander nur dann entsprechen, wenn das entscheidende Kollektiv mit dem zusammenfällt, für das die Entscheidung gilt.“ (1997: 213)

Weiters werden Entscheidungsfindungsmodelle beurteilt nach:

- (1) der Methode der Bildung des Entscheidungsgremiums,
- (2) der Regel, nach der Entscheidungen getroffen werden,
- (3) der Art des Ergebnisses: dieses muss auf seine abstrakteste Form reduziert werden können, ob es allseits vorteilhaft im Sinne eines Positivsummenspiels oder eines Nullsummenspiels ist.
- (4) dem Entscheidungskontext, der als diskret oder kontinuierlich unterschieden wird. Er ist diskret, wenn voneinander getrennte Fragen anstehen, wie bei Referenden und Wahlen. Wenn konkrete Gruppen mit einer Fülle von Entscheidungen betraut sind, so sind diese Entscheidungskontexte kontinuierlich. Er ist kontinuierlich, wenn ein Strom von Fragen durch Verknüpfung behandelt wird.
- (5) der Intensität der Präferenz: Jede Frage, die zur Entscheidung ansteht, löst einen anderen Grad des Affekts, des Interesses oder Desinteresses aus. Die ungleiche Intensität individueller Präferenzen hat Konsequenzen für die Entscheidungsfindungskriterien. Die Mehrheitsregel übersieht diese Tatsache völlig, und behandelt die unterschiedliche Intensität der Präferenzen von unterschiedliche Individuen völlig gleich. Einheitsregeln kommen zwar mit der Intensität der Präferenz besser zurecht, da sie jedes Veto ernst nimmt. Doch die Einstimmigkeitsforderung lässt sich in der politischen Praxis schwer aufrechterhalten. (vgl. ebd)

Nach Sartori (1997: 237) müsste ein ideales Entscheidungssystem folgende Forderungen erfüllen:

- Die Stimme (Präferenz) jedes/jeder Beteiligten erhält das gleiche Gewicht
- Eine Gewichtung der Intensität der Präferenz ist möglich
- Positivsummen- und Nullsummenergebnisse sollten im rechten Verhältnis zueinander stehen
- Die äußeren Risiken und die Entscheidungskosten sind zu minimieren.

Entscheidungsfindung oder Konfliktregelung kann, ohne auf Mehrheitsentscheidungen zurückzugreifen, durch andere partizipative Konfliktbearbeitungsformen passieren. Konfliktbearbeitungsformen, die auf hoheitliche Setzung und Durchsetzung verzichten, werden zumeist als „kommunikative Techniken“ (wie z.B. das Habermas'sche Modell) bezeichnet⁵¹.

„Faktisch geht es vor allem um Verhandlung und Vermittlung.(...) Grundlage dafür ist die prinzipielle Möglichkeit, sich der Perspektive des anderen, also auch des Gegners, hineinzusetzen und ihnen prinzipielle Legitimation zuzubilligen“. (Eckert 1996: 206).

Ein Beispiel – unter vielen – dafür wäre die

- Perspektivenübernahme: Voraussetzung sind Sozietät, Verstehen und Interaktion. Die Fähigkeit zur Perspektivenübernahme ist nun freilich nicht schon per se Garant für konsensuelle Entscheidungsfindung. „Sie dient vielmehr genauso dem Krieg, da jedes strategische Handeln und erst recht jede List nur Erfolg haben kann, wenn sie das Denken und die Pläne des Gegners berücksichtigen. Gleichwohl ist Perspektivenübernahme auch Voraussetzung friedlicher Konfliktregelung. Hier ermöglicht sie zumindest eine Einigung über Gegenstand und Umfang des Streites, erleichtert aber auch Einschätzungen darüber, ob es nicht Gemeinsamkeiten oder gemeinsame Vorteile geben könnte.“ (Eckert 1996: 206)
- Unterschiedliche Formen der Verhandlung: Diese ist eine Form des Konfliktmanagements, die von den Beteiligten ohne Hinzuziehung einer dritten Partei unternommen wird. Im Idealfall werden die Interessen aller Parteien berücksichtigt, die sich gegenseitig Legitimität zugestehen und die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses. Durch die Technik der Perspektivenübernahme wird in Verhandlungen ein Konflikt weniger als Wettstreit zwischen Akteuren, sondern im Idealfall als gemeinsames Problem von Akteuren gesehen, das es durch gemeinsame Überlegungen zu überwinden gilt. „Eine Möglichkeit dafür (...) ist die Umwandlung eines Konfliktes in ein *Dilemma*. Diese Methode knüpft an die Erfahrung an, daß sich unverträgliche Präferenzen und Strategien nicht nur als Konflikte zwischen

⁵¹ Vgl. den Überblick über Modelle und Anwendungsfelder für partizipative Verfahren abseits von Wahlen in: Kollmann/Leuthold/Pfefferkorn/Schrefel (Hg.): Partizipation. Ein Reiseführer für Grenzüberschreitungen in Wissenschaft und Planung. Profil Verlag, München/Wien 2003, S.90-135

verschiedenen Menschen oder Gruppen, sondern auch als Dilemma innerhalb einer Person oder Gruppe manifestieren kann. Dieser Charakter des Dilemmas kann deutlich gemacht werden, indem allgemeine und prinzipiell akzeptierte Ideale, wie gleiche Freiheits- oder Teilhaberechte, auch auf die jeweils gegnerische Gruppe angewendet und ferner die konkreten Positionen der eigenen und der gegnerischen Gruppe mit den allgemeinen Prinzipien verglichen werden.“ (Eckert 1996, S.210)

- **Problem Solving Workshop:** Diese Konfliktlösungsmethode wurde in den späten 60er Jahren als neuer Ansatz zur Analyse und Intervention in internationalen Konflikten entwickelt: Hierbei sollen unter Anleitung eines Konsultationsteams Techniken zur Konfliktregelung gefunden werden, als ergänzende Vorstufen für spätere Verhandlungen, indem Lernprozesse durch Informationsaustausch in Gang gesetzt werden.
- **Konfliktberatung:** Diese sozialwissenschaftlich gestützte Interventionsform vertritt die Annahme, dass konstruktive Konfliktbearbeitung am erfolgreichsten von einem/einer fähigen MittlerIn, dem/der die Parteien vertrauen, eingeleitet werden kann. Die Hauptfunktion dieses/dieser MittlerIn soll Motivation der Konfliktlösung zur Problemlösung sein, Kontrolle der Offenheit und Genauigkeit der Kommunikation, Diagnose von Themen und Prozessen, sowie Regelung der Interaktion der TeilnehmerInnen.
- **Vermittlung oder Mediation:** Diese Möglichkeit stellt ein Verfahren dar, das der Konfliktlösungsregelung der Verhandlung die Freiwilligkeit der Teilnahme und dem Verbindlichkeitsgrad der Ergebnisse gemeinsam hat, jedoch der dritten Person weit über formale Kontrollmechanismen eine aktive und möglicherweise entscheidende Rolle zubilligt. Vermittlung kann als zielgerichtete problemlösende Intervention definiert werden, der/die VermittlerIn hat jedoch nicht die Autorität, den Konfliktparteien eine Lösung aufzuzwingen. (vgl. Eckert 1996: 212)

Formen nichtstaatlicher, kommunikativer Konfliktregelung versuchen ohne Rechts- und Mehrheitsentscheidungen auszukommen und j dabei juristische, oder intergouvernementale Verfahren zu ersetzen. Denn es wächst die Zahl der Konflikte, die weder juristisch noch parlamentarisch regelbar sind.

Ob es in einem Konflikt einen Kompromiss geben kann, hängt häufig von der Definition der Beteiligten ab, worum es eigentlich geht. „Immer dann, wenn die Güter, um die gestritten wird, unteilbar scheinen, ist eine Kompromißlinie nur schwer denkbar, und die Ansprüche schließen sich wechselseitig aus. Dies mag in vielen Konflikten der Fall sein, beispielsweise wo eine Entscheidung für den Bau einer großtechnischen Anlage irreversible Gefahren produziert, die die Gegner nicht tragen wollen.(...) Eine Konfliktlösung hängt schließlich von dem Interesse ab, das die Gegner überhaupt an ihr haben. Auch sollte vor der Hoffnung gewarnt werden, daß sich alle Konflikte kommunikativ lösen ließen.“ (Eckert 1996: 215)

Sicherlich können unverträgliche Interessenslagen nicht mit einer Koexistenzformel geklärt werden; die Logik eines Konflikts ist zwar *auch* aber *nicht nur* eine Frage seiner Wahrnehmung. Kommunikative Konfliktlösungsverfahren, wie in der partizipativen Demokratietheorie angedacht und in LA 21 Konzeptionen gefordert, können auch bei Unverträglichkeiten keine Patentlösungen anbieten, und nicht über *notwendige Grundsatzentscheidungen* hinweg täuschen, die bei der Aufwertung des „Sozialkapitals Bürger“ schon *zuvor* notwendig werden.

4.5 Civil society

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird der wachsende Stellenwert der Civil Society auf das der Repräsentativdemokratie inheräntes Demokratiedefizit zurückgeführt, wie bereits im Zusammenhang mit den Demokratie-Paradoxa diskutiert. Abromeit (2002) unterscheidet dieses Defizit in dreifacher Form, nämlich in ein Legitimations-, ein Repräsentations- und ein Partizipationsdefizit. Was ersteres betrifft, so gibt es eine Reihe von Quellen der Legitimation, die einander speisen. Sollte es z.B. an Input- Legitimation mangeln, kann die Effektivität und Problemlösungsfähigkeit des Entscheidungssystems, also output Legitimation dies wiederum auffüllen; d. h. dieses Problem erscheint prinzipiell als lösbar. „Dagegen ist das Repräsentationsdefizit unlösbar, solange der Adressatenkreis eines Regelungssystems unbestimmt bleibt. (...) Repräsentation ist nämlich nur möglich und sinnvoll, wenn man die zu repräsentierende Grundgesamtheit kennt.“ (Abromeit 2002:11) Der Kern des dritten, eng damit verbundenen Defizits, des Partizipationsdefizits, kann auch als Inkongruenz von Entscheidungsbetroffenheit und Entscheidungsbeteiligung bezeichnet werden.

Die Thematisierung des Veränderungspotentials kommunaler Entscheidungsfindungsprozesse, wie durch die Lokale Agenda 21 angedacht, ist in der deutschsprachigen government/governance untersuchenden politikwissenschaftlichen Literatur verbunden mit der Diskussion um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen oder der damit in Zusammenhang stehenden Modelle politischer Verwaltungsführung. Bogumil (2002: 151) stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Formen kooperativer Demokratie⁵², wie freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger und Verbände- Beteiligung an der Politikformulierung und -umsetzung klassifiziert werden, die bestehenden Formen repräsentativer und auch direktdemokratischer

⁵² Die Kooperative Demokratie betont verhandlungsdemokratische Elemente:

In politischen Systemen koexistieren in der Regel mehrere Konfliktregelungsverfahren. In der Regel hat man es mit Mischformen zu tun, in denen sich Mehrheits- und verhandlungsdemokratische Elemente verbinden bzw. ergänzen. (Held 1996: 217)

Demokratie⁵³ auf lokaler Ebene ergänzen „und kommunalen Entscheidungsprozesse verändern“ (ebd.: 152). Doch fehlt auch hier der Blick auf eine explizite Ideengeschichtliche Einordnung verschiedener Konzepte von Bürgergesellschaft sowie, daraus folgend, ihren unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

Beck beschreibt (1993: 154ff) den wachsenden Stellenwert der civil society und die dadurch entstehende Etablierung von *Subpolitik*. Er diagnostiziert – ebenfalls wie Giddens historisch argumentiert – einen Legitimitätsverlust der nationalen, institutionellen, repräsentativen Politik durch die Auswirkungen der Globalisierung einerseits und die mangelnde Gestaltungskraft auf lokaler und nationaler Ebene und unterscheidet die entstehende Subpolitik von herkömmlicher Politik anhand zweier Merkmale: Einerseits seien hier Personen und Gruppen „außerhalb des politischen und korporatistischen Systems auf der Bühne der Gesellschaftsgestaltung aktiv“ (Beck 1993: 168), andererseits sind es nicht nur kollektive Akteure wie Bürgerinitiativen und NGO's sondern auch zunehmend Individuen, die außerhalb des institutionellen Systems um Gestaltungsmacht ringen.

Robert Putnam stellt 1995 in seinem Aufsatz „Bowling Alone“ fest, dass das bürgerschaftliche Engagement in den USA nach ihrer Hochblüte in den 1960-er und 1970-er Jahren stark zurückgegangen war. Netzwerke, Normen und Vorbilder des Engagements verloren an Bedeutung, vor allem bei Gewerkschaften, kirchlichen Gruppen und z. B. Veteranenverbänden. Gleichzeitig wird das „Sozialkapital BürgerIn“ als wichtiger Faktor nicht nur für Gesetzestreue, sondern auch als Wirtschaftsfaktor wieder erkannt. Der Stellenwert sozialen Lebens, der Gesellschaften zusammenhält, steigt. „Putnam's Befunde lassen eindeutig darauf schließen, dass auch positive Reformschritte im politischen System völlig unzureichende Ergebnisse hervorbringen können, wenn die zivilgesellschaftliche Grundlage nicht hinreichend entwickelt ist. Erfolgreiche Demokratien bedürfen also einer politisch-kulturellen Grundlage“ (Reese-Schäfer 2001: 106).

Aufwertung der zivilgesellschaftlichen Grundlage lautet daher das Rezept zur Abmilderung unterschiedlich begründeter Demokratiedefizite. Unterschiedliche Konzepte von civil society und Bürgerschaft entwerfen Vorschläge für die Abmilderung der Spannung zwischen den Präferenzen des Individuums und jenen des Demos und diskutieren Fragen der Inklusivität, Differenz und der Gestaltung von Partizipation/Repräsentation⁵⁴. Je nach ideologischer

⁵³ Nach Luthardt/Waschkuhn (1997:72) handelt es sich bei direkter Demokratie um eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentativkörperschaften Entscheidungen treffen.

⁵⁴ Nida-Rümelin (1999: 120) schreibt dem Konzept einer „civil society“, einer Zivilgesellschaft, zum einen das Potential eines *Korrektivs nach rechts* zu einer ökonomisch orientierten Gesellschaft, für die politische Institutionen nur einen instrumentiellen Wert haben, und zum anderen das Potential eines *Korrektiv nach links* für eine Politisierung aller lebensweltlichen Aspekte, zu. Die Idee der Zivilgesellschaft beinhaltet jeweils eine Idee von *Citizenship* als eine besondere Art von Mitgliedschaft – Staatsbürgerschaft wird dabei durchaus in einem ethisch-moralischen Kontext als Bündelung von Bürgertugenden interpretiert. Die Unterscheidung des so definierten *citoyen* vom *bourgeois* impliziert den Hinweis auf normative Konstitutiva, die das genuine Bürgersein vom bloßen Mitgliedsein eines

Interpretation wird die Gestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, politischen Entscheidungsträgern und Verwaltung – die Gestaltung der kommunalen Entscheidungsprozesse und Strukturen – dargestellt.

Staatsbürgerschaft kann also als eine besondere Art interpersoneller Kooperation, im Gegensatz zur Konzeption der Staatsbürgerschaft als Etablierung eines kollektiven Akteurs, verstanden werden, oder als strukturelle Konzeption, basierend auf der liberalen Theorie der Rationalität, die im Zusammenhang mit der Annahme steht, Demokratie sei in erster Linie von einem komplexen normativen Regelsystem bestimmt. Auch ist die Frage zentral, „ob zivilgesellschaftliches Engagement tatsächlich mit einem mehr an politischer Kompetenz einhergeht bzw. ob zivilgesellschaftliches Engagement eine unverzichtbare Ressource politischer Legitimität darstellt.“ (Ulram 2000: 10)

4.5.1 Begriffsgeschichtliche Orientierung

Für Orientierung innerhalb der Bedeutungsvielfalt des Begriffs Zivilgesellschaft ist daher ein kurzer Einblick in die politische Philosophie, wie von Kneer (1997: 229ff) dargestellt, hilfreich:

Die Aristotelische Konzeption interpretiert Zivilgesellschaft als herrschaftsfreie Assoziation der freien und gleichen Bürger, sie verkörpert in besonderer Weise die naturangemessene und damit wahre Lebensweise des Menschen. Damit meint Zivilgesellschaft nicht einen vorstaatlichen bzw. außerstaatlichen Raum, sondern eine politisch geeinte (staatliche) Gemeinschaft, in der die Bürger zum Zweck des tugendhaften und glücklichen Lebens zusammenkommen. Die (moderne) Unterscheidung zwischen (politischem) Staat und (ziviler) Gesellschaft ist in der Antike unbekannt, die Begriffe werden synonym verwendet.

Erst die neuzeitliche Philosophie des Vertragsdenkens vollzieht eine deutliche Abkehr von den Prämissen des politischen Aristotelismus. Für die weitere Begriffsgeschichte werden Reflexionen prägend, die auf den einsetzenden industrialisierungs- und Modernisierungsprozess reagieren. Nach deren Auffassung sind es neben politischen Vorgängen insbesondere ökonomische Prozesse, die den Menschen vergesellschaften und zivilisieren. Zivilgesellschaft wird als Wirtschafts- und Eigentumsordnung begriffen, die die Menschen zu einem sich selbst regulierenden sozialen Ganzen zusammenschließt.

Die Hegel'schen Rechtsphilosophie unterscheidet deutlich zwischen bürgerlicher Gesellschaft und politischem Staat (vgl. Riedel 1975:738) Bei Hegel ist die bürgerliche Gesellschaft durch die Differenz bestimmt, die zwischen bürgerlicher Familie und politischem Staat steht. Neben dem Moment der ökonomischen Bedürfnisbefriedigung enthält die bürgerliche Gesellschaft aber auch die Verantwortung zur „Rechtspflege und Korporation“ (ebd.). Die Arbeits –und Wirtschaftsgesellschaft, in der die „voneinander

Staates, einer Community, oder eines Demos, unterscheidet.

isolierten Individuen allein ihrer egozentrischen Nutzenmaximierung“ (Kneer 1997: 231) nachgehen, erweist sich nach Hegel als instabil und bedarf deshalb der Ergänzung durch politisch-rechtliche bzw. ständestaatliche Institutionen.

Der Vorstellung Hegels, dass der Staat die Versöhnung von Allgemeinheit und Besonderheit (Gleichheit und Freiheit) in idealer Weise zum Ausdruck bringt, wird von Marx und Engels widersprochen (vgl. Marx/Engels [1867] 1952: 615 ff).

Als bürgerliche Gesellschaft interpretiert Marx die moderne kapitalistische Organisation der materiellen Lebensverhältnisse. Der Mensch ist also Citoyen und Burgeois, zugleich Teilnehmer am politischen Staat und am Wirtschaftssystem. Mit dieser Auffassung unterscheidet sich Marx deutlich von der Aristotelischen Konzeption der Zivilgesellschaft als jene Sphäre, in der sich Bürger (citoyen) solidarisch als Gleiche und Freie gegenüber treten, während Marx unter bürgerlicher Gesellschaft, die kapitalistische Organisation der materiellen Produktion versteht. (vgl. Kneer 1997: 229f)

4.5.2 Gegenwärtige Konzeptionen von Zivilgesellschaft

Die angelsächsische Definitionstradition von civil society trägt durch die Vorstellung einer selbstorganisierenden Assoziation von freien und gleichen Bürgern viel stärkere aristotelische Züge als die deutsche Tradition. (vgl. Dubiel 1994: 73)

Der zeitgenössische zivilgesellschaftliche Diskurs übernimmt diese angelsächsische Tradition und wandelt auch im Deutschen die bürgerliche Gesellschaft in Zivilgesellschaft um, jedoch besteht im gegenwärtigen Diskurs keine Einigkeit darüber, ob mit dem Begriff der Zivilgesellschaft die (gegenwärtige) Gesellschaft insgesamt oder aber nur bestimmte – jeweils als relevant interpretierte – gesellschaftliche Teilbereiche gemeint sind.

Kneer (1997: 234ff) arbeitet dankenswerterweise sechs Merkmale von Zivilgesellschaft heraus. Gemeint ist damit:

- a) die Gesamtheit der öffentlichen Assoziationen, Vereinigungen und Zusammenkünfte, in denen sich die BürgerInnen auf freiwilliger Art und Weise versammeln. Der Begriff der Öffentlichkeit wird dabei als ein normativer Begriff verwendet, nachdrücklich wird betont, dass die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen prinzipiell jedem Akteur offen stehen.
- b) die Autonomie der zivilgesellschaftlichen Assoziationen. Unter Autonomie wird dabei vor allem die Unabhängigkeit von einem Machtzentrum bzw. einem bürokratischen Staatsapparat verstanden. Eine vitale Bürgergesellschaft lässt sich deshalb daran erkennen, dass sie sich in öffentlichen Debatten ihrer Autonomie versichern kann und sich somit ständig selbst stabilisiert.

- c) eine Pluralität von Vereinigungen, Bewegungen, informellen Gruppen und Assoziationen. Diese Vielzahl soll garantieren, dass der öffentliche Diskurs vor einer bürokratischen Vereinnahmung bewahrt bleibt.
- d) Zivilgesellschaften zeichnen sich durch die Legalität ihrer Einrichtungen aus. Sie lassen sich nur dort stabilisieren, wo (bürgerliche) Menschenrechte durchgesetzt und institutionalisiert sind. Neben der grundlegenden Rechte wie Meinungs-, Presse und Versammlungsfreiheit ist damit auch der rechtsstaatliche Schutz privater Lebensbereiche gemeint, zivilgesellschaftliche Einrichtungen bedürfen einer unversehrten privaten Basis, aus der Impulse und Denkanstöße in die öffentlichen Einrichtungen der Zivilgesellschaft fließen.
- e) Zivilgesellschaften setzen einen bestimmten Standard ziviler bzw. zivilisierter Verhaltensweisen voraus, also einen gewaltfreien, toleranten und solidarischen Umgang miteinander pflegen. Darüber hinaus wird bei der Verteidigung zivilgesellschaftlicher Zusammenhänge Zivilcourage von Seiten der Beteiligten verlangt.
- f) Konzeptionen über Zivilgesellschaften besitzen auch ein utopisches Potential. „Der Begriff der Utopie wird dabei in einem übertragenen Sinn verwendet: die zivilgesellschaftlichen Assoziationsverhältnisse sind keineswegs ortlos, sondern in diskursiven Vereinigungen, spontanen Bewegungen und kollektiven Zusammenschlüssen verankert, also faktisch realisiert“ (Kneer 1997: 236) „Ähnlich Dubiel (1994:67), der das utopische Moment von Zivilgesellschaft wie folgt illustriert: „Mit dem Begriff der Zivilgesellschaft wird das Spannungsverhältnis zwischen einem Komplex institutioneller Merkmale und einem utopischen Programm bezeichnet.“

Die Aufzählung einzelner Merkmale einer Zivilgesellschaft ist freilich mit dem Nachteil verbunden, dass eine ideologische Zuordnung und eine dadurch differente Deutung noch nicht gegeben ist. Für eine weitere Klärung ist es deshalb notwendig, die den einzelnen Konzepten der Zivilgesellschaft zugrundeliegenden Argumente, und Begründungsfiguren paradigmatisch vorzustellen.

Wir orientieren uns dabei weiterhin an Kneer (1997: 236) der gegenwärtig vier Theorierichtungen unterscheidet, die den Begriff Zivilgesellschaft an prominenter Stelle führen: er spricht von einer liberalen, kommunitaristischen, radikaldemokratischen⁵⁵ und diskurstheoretischen Version der Zivilgesellschaft.

4.5.2.1 Die liberale Bürgergesellschaft

Staatsbürger sind in *liberalen Konzeptionen* als konsequent rational optimierenden Person gedacht, dies setzt voraus, dass diese Personen in Konformität mit denjenigen Regeln handeln, die das Mindestmaß gesellschaftlicher Kooperation sicherstellen. Der Status der

⁵⁵ Die radikaldemokratische Version wird an anderer Stelle (vgl. Scholdan 1999) dem zivilgesellschaftlichen Republikanismus zugeordnet.

BürgerInnen bestimmt sich „nach Maßgabe der subjektiven Rechte, die sie gegenüber Staat und anderen Bürgern haben. Als Träger subjektiver Rechte genießen sie den Schutz des Staates, solange sie ihre privaten Interessen innerhalb der durch die Gesetze gezogenen Grenzen verfolgen.“ Durch Prozesse der Willensaggregation können „die Bürger in ihrer Rolle als Staatsbürger kontrollieren, ob die Staatsgewalt im Interesse der Bürger als Privatpersonen ausgeübt wird“ (Habermas 1992:13).

Sicherlich haben institutionelle Gefüge diese Funktion des Mindestmaßes an Rahmenbedingungen für Kooperation herzustellen, jedoch führt die Annahme der Konzeption des „homo rationalis“ zu einem inadäquaten Verständnis von Staatsbürgerschaft, wie Nida-Rümelin (1999: 121) kritisiert.

Das Bild vom/von der BürgerIn als radikalen Nutzenmaximierer versuchen liberale TheoretikerInnen abzumildern. Dahrendorf (1994: 47) steht beispielhaft für jene zeitgenössischen liberalen Vorstellungen von Zivilgesellschaft. Er interpretiert diese als eine auf der Basis liberaler und individueller Grundrechte errichtete soziale Sphäre, die einen humanen und zivilen Rahmen für die Austragung sozialer Konflikte bietet. Im Mittelpunkt sozialer Konflikte stehen die Durchsetzung (liberaler) Menschen- und Bürgerrechte, die die „Schlüsselbegriffe der Moderne“ darstellen (1994: 49).

Grundbegriff einer liberalen Weltansicht ist der Schutz individueller Freiheiten. Dahrendorf beschreibt Bürgergesellschaften als „Medium der Freiheit“ also als Gesellschaften, in denen der Schutz dieser individuellen Freiheiten verankert ist (1994:69). Unbeantwortet bleibt jedoch, wie das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft, institutioneller Demokratie und Markt zu denken ist.

Dahrendorf begreift die Institutionalisierung allgemeiner Bürgerrechte und damit die Durchsetzung des (modernen) Bürgerstatus als wichtigstes Merkmal von Bürgergesellschaften⁵⁶. Er führt weitere Bedingungen aus, die erfüllt sein müssen, damit sinnvoll von einer Zivilgesellschaft gesprochen werden kann und nennt drei Merkmale, nämlich die Pluralität zivilgesellschaftlicher Assoziationen, die Autonomie der genannten Einrichtungen und die institutionelle Verankerung „ziviler Bürgertugenden“ (1994: 69f).

Giddens (1999: 106) formuliert in seiner Auseinandersetzung mit Demokratiedefiziten und den Begründungszusammenhängen für das Entstehen einer „Neuen Mitte“, die Familie als „die Grundlegende Einheit der Zivilgesellschaft.“ Haug (1999: 800, 797) interpretiert Giddens'

⁵⁶ Auch er bezieht sich in seiner Interpretation von Bürgerrechten auf Thomas Marshall's drei historische Phasen: dem zu Folge sind die Bürgerrechte im engeren Sinn (oder bürgerliche Grundrechte) anschließend die politischen Rechte und schließlich die sozialen Rechte institutionalisiert worden. Mit der sukzessiven Einführung allgemeiner, politischer und sozialer Bürgerrechte kommt es zu einer „Milderung des Klassenkonflikts“. (Dahrendorf 1994: 67)

Projekt des „Dritten Weges“ als exemplarisch für eine Re-definition von Zivilgesellschaft um einen bürgerlichen Familienbegriff nach dem Motto: „keine Rechte ohne Pflichten“: Familie sei dabei nicht nur als Versorgungseinheit zu sehen, sondern als grundlegendes Element von Demokratie. Familie soll der Ort sein, die den „Spannungsbogen“ zwischen gesellschaftlicher Solidarität und Individualinteressen aushält. „Familie wird die Form in der sich Gesellschaft generationsübergreifend als Zivilgesellschaft reproduziert“ (Haug 1999: 797).

Basierend auf Generationen – übergreifenden Verpflichtungen, wie in der Nachhaltigkeit angedacht, nehmen auch LA 21 Konzepte auf diese Interpretation von Zivilgesellschaft bezug.

4.5.2.2 Die kommunitaristische Bürgergesellschaft

Im Zentrum der kommunitaristischen Auffassung steht die Annahme, dass Bürgergesellschaften nicht auf abstrakten Gerechtigkeitsprinzipien basieren, sondern in solidarischen Anerkennungsverhältnissen verankert seien.

Exemplarisch die kommunitaristischen Ansätze von Charles Taylor (2002) und Michael Walzer (1992): Charles Taylor verspricht sich eine Konkretisierung des Konzeptes durch eine Rückgriff auf die Begriffsgeschichte und historische Interpretationen.; er unterscheidet eine Interpretationslinie nach Montesquieu und nach Locke. (vgl. Taylor 2002: 64 f)

Nach Locke gedachte Interpretationen entwerfen Zivilgesellschaft als eine nicht-politische und damit nicht-staatliche Sphäre; demzufolge setzt sich Bürgergesellschaft, basierend auf Warentausch, aus den Bereichen Ökonomie und Öffentlichkeit zusammen. Für Taylor, der eher der Montesquieu Interpretation zugeneigt ist, „(...) ragt die Bürgergesellschaft tief in die politische Sphäre hinein und übernimmt selbst Aufgaben der politischen Steuerung, sie wird somit als eine politisch integrierte, staatlich regulierte Gesellschaft gedacht“ (Kneer 1997: 241).

Michael Walzer distanziert sich von ideengeschichtlichen Antworten, die jeweils einen Handlungsraum bzw. eine Tätigkeit bevorzugen. Seiner Ansicht nach kann das politische Handeln ebenso wenig wie die wertschaffenden Arbeit, der Markttausch oder nationale Gesinnung allein das Gelingen des Guten Lebens garantieren. (vgl. Walzer 1992: 676ff). Idealerweise ist die Zivilgesellschaft als eine Einheit konzipiert, die alle sozialen, nicht-insitutionalisierten Teilbereiche zu einem harmonischen Ganzen integriert.

Walzer propagiert damit ein inklusives Verständnis von BürgerInnenschaft (1992:106) Zivilgesellschaftliches Engagement „requires a new sensitivity for what is local, specific, contingent“ (1992: 107).

Amitai Etzioni (1996) definiert Zivilgesellschaft als ein Gewebe oder Netz von sozialen Beziehungen, die gemeinsame Zwecke oder Werte beinhalten. Dörfer oder Stadtviertel können „communities“ sein, sind es aber nur im Fall dichter interner sozialer Kommunikation. Gemeinschaften können nur dann als „gerecht“ und „akzeptabel“ gelten, wenn sie dies nicht nur nach ihren eigenen Maßstäben, sondern auch nach denen mindestens der nächsthöheren sind. „Letztlich läuft das Bild also auf ein Konzept einer community of communities hinaus“ (Reese-Schäfer 2001: 139).

Amitai Etzioni versucht Liberalismus und Gemeinschaftsorientierung zu verbinden, er interpretiert die Rechte des Individuums als gleichrangig mit den Anforderungen der Communities, es gehe letztlich um die Entwicklung von Wertvorstellungen, die für alle akzeptabel sind. Allerdings sollten diese nicht zentralistisch auferlegt werden, sondern durch permanente moralische Dialoge der Gemeinschaften von unten her entstehen. (vgl. Reese-Schäfer 2001: 111)

In seinem Buch „Die Verantwortungsgesellschaft“ (1996) entwirft er ein Gleichgewichtsverhältnis zwischen den Autonomievorstellungen des einzelnen und den Erfordernissen einer sozialen Ordnung. Dabei geht er, basierend auf einer Konzeption des gesellschaftlichen Ganzen bzw. des Gemeinwohls und von dem Gedanken, dass eine Gesellschaft bestimmte Anforderungen erfüllen muss, um sich erhalten zu können, aus. Die Ordnung einer kommunitaristischen Gesellschaft basiert auf normativen Mitteln wie „gute“ Erziehung, Führungsqualitäten, Konsens, sozialem Druck der Mitmenschen, Vorleben von Rollenmodellen und Ermahnungen. Für den Zusammenhalt einer solchen Gesellschaft ist es erforderlich, dass die meisten Mitglieder sich ohne Zwang an eine Gruppe von Kernwerten halten. Zur Autonomie, wie Etzioni sie konzipiert, gehört auch die Unterstützung regionaler Selbstverwaltung und die Unterstützung der Ausdrucksmöglichkeiten kleiner Gruppen und der Artikulation von Gruppenunterschieden. Unterschiedliche Teilgemeinschaften müssen miteinander koexistieren, und sind insofern schon zu einer prüfenden Abgleichung ihrer Wertvorstellungen gezwungen:

„Die soziologische Herausforderung besteht darin, gesellschaftliche Formationen zu entwickeln, die den bereichernden Besonderheiten autonomer Subkulturen und Gemeinschaften genügend Raum verschaffen und gleichzeitig einen Grundbestand an gemeinsamen Werten aufrechterhalten.“ (Etzioni 1996: 256)

Bei allen dem Kommunitarismus zuzuordnenden Autoren (vgl. Reese-Schäfer 2001:144) wird „Bürgersinn“ und „reflexive Besinnung“ auf die sozialen Voraussetzungen der Bildung einer Gemeinschaft mit einer Stärkung der Bürgerschaft und deren aktiver Partizipationsbereitschaft verbunden. Dieser Teil der Gesellschaft soll wieder ermutigt werden, mehr Verantwortung zu übernehmen.

„Man könnte das Verhältnis von politischer Wirklichkeit und politischer Theoretisierung auch so formulieren, dass eine soziale Gruppe im kommunitaristischen oder bürgergesellschaftlichen Denken ein Instrument vorfindet, ihre verstärkte Einflussnahme und die Rückgewinnung politischen Terrains neu und besser zu begründen. Die Gemeinwohlorientierung des kommunitaristischen Denkens und das politisch-soziale Interesse der Mittelschichten fallen zusammen, weil der Kitt und wohl auch die wirtschaftliche Dynamik von Gesellschaften offenbar immer in der Existenz einer integrierenden und in ihrer sozialen Stellung allgemein akzeptierten möglichst breiten mittleren Schicht besteht.“ (Reese-Schäfer 2001:144)

4.5.2.3 Die radikaldemokratische⁵⁷ Zivilgesellschaft:

Nach Rödel et al. (1989: 58f) etablieren sich demokratische Gesellschaften im Rahmen eines kommunikativen, schöpferischen Gründungsvorganges, bei dem sich die Menschen als eine Assoziation von Freien und Gleichen anerkennen. Damit konstituieren sie sich als selbst bestimmte civil society. Verfassung und Erklärung der Menschenrechte seien die ersten Akte der expliziten Institutionalisierung als autonome und handlungsfähige Einheit.

Rödel/Frankenberg/Dubiel (1989: 89) folgern daraus, dass in zivilgesellschaftlichen Zusammenhängen die Stelle der souveränen Macht unbesetzt bleiben muss. Zwar werden institutionalisierte Machtpositionen von gewählten Repräsentanten und Amtsträgern temporär besetzt, aber diese Macht bleibt von der symbolischen Praxis zivilgesellschaftlicher Akteure abhängig. Das Projekt einer autonomen, sich selbst regierenden Bürgergesellschaft ist somit mit dem Gedanken einer extraterritorialen Machtquelle unvereinbar. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen bilden einen „reflexiven gesamtgesellschaftlichen Diskurszusammenhang“ und verdichten sich zu einer „imaginierten gesellschaftlichen Totalität“ (ebd.: 162)

Symbolisch repräsentiert Autonomie und Selbstbestimmungsansprüche, die die Aktivbürger „diskursiv formulieren“, den kritischen Maßstab, an dem sich soziale Institutionen messen lassen müssen. Dabei gilt, dass kein gesellschaftlicher Teilbereich ausgenommen ist, Utopischer Zielpunkt einer sich selbst institutionalisierenden Zivilgesellschaft ist nicht die Abschaffung aller institutionalisierten Handlungsformen, sondern die permanente Kontrolle und Umgestaltung bestehender Einrichtungen – und doch geht es bei radikaldemokratischen Interpretationen von Zivilgesellschaft um die permanente, gleichmäßige Partizipation aller an

⁵⁷ Radikale Demokratie knüpft an sozialistische Theorieströmungen an, ergänzt diese (z.B. gleicher, permanenter Zugang zu allen Ressourcen einer Gesellschaft) jedoch durch Konzepte eines radikalen Pluralismus, in dem die individuellen Unterschiede der StaatsbürgerInnen dauerhaft ihren Ausdruck finden, Diskurs und Gemeinschaft sind die zentralen Begriffe, um die diese Konzeptionen kreisen. Radikaldemokratische Vorstellungen kreisen um eine engagierte, solidarische, plurale BürgerInnenschaft. Citizenship nach Lebensentwurf und die Verbindung zu einer (durchaus republikanischen) Gemeinwohlorientierung ist das zentrale Thema. Der Differenzbezug spielt sonst in keiner Demokratiekonzeption eine derart wichtige Rolle.

der Macht – und nicht um die Abschaffung von Macht. „Unsere Kritik, wohlgerichtet, entzündet sich am Traum vom Ende der Macht, von der Auflösung aller Konflikte und von einer sich selbst transparenten Gesellschaft. Wir halten gleichwohl an der Idee gleicher Partizipation aller an der Macht fest.“ (Rödel/Frankenberg/Dubiel 1989: 126)

4.5.2.4 Die diskurstheoretische Zivilgesellschaft

Relevant für diese Interpretation ist die Habermas'sche Theorie des Kommunikativen Handelns zur Beschreibung des Funktionierens bürgergesellschaftlicher Einrichtungen. In „Faktizität und Geltung“ (1994) konkretisiert er, basierend auf der Annahme der Pluralismustheorie⁵⁸ von modernen Demokratien, seine Vorstellungen einer Zivilgesellschaft. Habermas unterscheidet in modernen, pluralistischen Gesellschaften zwei unterschiedlich strukturierte Handlungsbereiche, die einander – durch Tauschbeziehungen verbunden – gegenüberstehen: Lebenswelt und System.

Privatsphäre und Öffentlichkeit bilden die beiden institutionellen Ordnungen der Lebenswelt, Zivilgesellschaft ist innerhalb des lebensweltlichen Teilbereiches situiert (vgl. Habermas 1994: 449f).

Die AkteurInnen der bürgergesellschaftlichen Öffentlichkeit verfügen jedoch nicht über Macht, sondern bestenfalls über Einfluss:

„Die Zivilgesellschaft kann unmittelbar nur sich selbst transformieren und mittelbar auf die Selbsttransformation des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems einwirken. Im übrigen nimmt sie Einfluss auf dessen Programmierung. Aber sie tritt nicht an die Stelle eines geschichtsphilosophisch ausgezeichneten Großprojekts, das die Gesellschaft im Ganzen unter Kontrolle bringen und zugleich legitim handeln sollte.“ (ebd.: 450)

Die bürgergesellschaftliche basierende Lebenswelt bildet also zwar nicht das Steuerungszentrum, aber „doch einen privilegierten Ort, der das Beobachtungs- und Reflexionszentrum darstellt, an dem das reflexive Wissen der Gesamtgesellschaft“ (ebd.) generiert wird.

„Aus demokratietheoretischer Sicht muss die Öffentlichkeit darüber hinaus den Problemdruck verstärken, d.h. Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und einflussreich thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, dass sie vom parlamentarischen Komplex übernommen und bearbeitet werden.“ (Habermas 1994: 435)

⁵⁸ Die Pluralismustheorie stützt sich auf einen empirischen Machtbegriff. Soziale Macht gilt als Maß für die Durchsetzungsfähigkeit organisierter Interessen, die über Parteienkonkurrenz und allgemeine Wahlen verteilt wird. Das Bild vom einzelnen Staatsbürger und dessen individuelle Interessen, wie im Liberalismus dargestellt, wird durch die Stellung von Verbänden und organisierten Interessen im Machtgefüge ersetzt (vgl. Habermas: 1992: 401 f).

Kneer (1997: 248) kritisiert, dass sämtliche Konzepte der Zivilgesellschaft Gefahr laufen, das Gewicht diskursiver und assoziativer Elemente zu überschätzen. Der Begriff Zivilgesellschaft unterliegt seiner Ansicht nach der falschen Vorstellung, dass diesem Netzwerk von Assoziationen und Korporationen ein zentraler gesellschaftlicher Stellenwert zukommt, ja dass die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen letztlich das Steuerungszentrum, bzw. wie in der Habermas'schen Variante, das Beobachtungs- und Reflexionszentrum- der modernen Gesellschaft bilden.

Ein weiterer Einwand gegen eine Überbewertung zivilgesellschaftlicher Konzeptionen im Demokratietheoretischen Denken richtet sich gegen die normativen Implikationen, die an den Begriff geknüpft sind.

„Offensichtlich nimmt der zivilgesellschaftliche Diskurs eine Aufwertung verständigungsorientierter, kooperativer Handlungsformen, hingegen ein Abwertung nicht-kommunikativer (strategischer, zweckorientierter, ökonomischer, bürokratischer) Handlungen bzw. Tätigkeitsfelder vor“ (Kneer 1997: 249). Konzeptionen der Bürgergesellschaft negieren „die eigensinnig strukturierten Steuerungsleistungen von Wirtschaft, Staat, Justiz und Wissenschaft bzw. versuch[en], diese von einer gesellschaftlichen Spitze aus zu kontrollieren, zugleich ignorier[en] sie institutionell verfestigt, bürokratisch geregelte Zuständigkeiten und Entscheidungswege“ (ebd. 1997: 248).

4.6 Demokratiequalität: Wie messen?

Definiert man als Demokratie die Institutionalisierung jener Eigenschaften, die kollektiver Entscheidungsfindung anhaften, folgt die Frage, wie das Vorhandensein dieser Eigenschaften zu bestimmen, zu vergleichen und zu messen sei. Nicht-Tyrannie als Qualitätsmerkmal bleibt unbefriedigend, vor allem wenn es um das vergleichende Vorher-Nachher Feststellen von „mehr Demokratie“ bzw. „verbesserten Chancen der Mitbestimmung“ geht, wie in LA 21-Konzeptionen gefordert.

Um zu einer gewissen Trennschärfe der Unterscheidung zu gelangen, bedarf es zu aller erst der Feststellung, was denn die Qualität von Demokratie überhaupt ausmacht. Die bleibt natürlich immer normativ und ist je nach Ideologie mit unterschiedlichen Gewichtungen, ausgehend von dem Versuch einer Balance zwischen Freiheit und Gleichheit, zu sehen. Am einfachsten ist es, Qualität am Vorhandensein bestimmter Institutionen bzw. institutioneller Verfahren festzumachen, also Wahlen, ein Parlament, Gewaltenteilung basierend auf Grund und Menschenrechten und diese innerhalb der Dimensionen „political rights“ und „civic liberties“ einzuordnen.

Neuere Überlegungen (vgl. Abromeit 2002:192) laufen verstärkt auf „responsive rule“ als eine der wichtigsten, kontinuierlich vorhanden sein müssenden Variable. Auch David Beetham

(1994) versucht eine Konkretisierung mittels eines Democratic Audit: „Verbunden mit der axiomatischen Setzung, dass die einfache Mehrheitsregel allen Alternativen überlegen ist, ergibt sich daraus als Messlatte, dass Politik den Präferenzen der (einfachen) Mehrheit der Bürger entsprechen muss.“ (ebd.13f)

Rowe und Freyer (2000) unterscheiden zur Beurteilung der demokratischen Qualität von Beteiligungsverfahren sogenannte Akzeptanz- und Prozesskriterien. Die Akzeptanz eines Beteiligungsmodells kann anhand der Repräsentativität der TeilnehmerInnen, der Gründe ihrer Partizipationsbereitschaft, ihrer (ökonomischen) Unabhängigkeit, dem Zeitpunkt ihrer Einbindung in den Prozess, dem tatsächlichen Einfluss auf die politische Entscheidung sowie anhand der Transparenz des gesamten Prozesses in der Öffentlichkeit gemessen werden. Prozesskriterien sind etwa Zugang zu Ressourcen, Aufgabendefinition, strukturierte Entscheidungsfindung und Kosteneffizienz.

Alternative Standards von Demokratiequalität abseits von jenen der parlamentarischen Demokratie lassen sich sicher nicht an der Mehrheitsregel oder an dem Vorhandensein von Wahlen und Abstimmungen messen. Ein entscheidendes Kriterium dagegen wäre die Existenz von Problemlösungszusammenhängen mit größtmöglicher zivilgesellschaftlicher Beteiligung sowie einer öffentlichen Sphäre in der der Prozess der Problemlösung initiativ wie evaluativ begleitet wird. „Inclusion, freedom, equality, participation and an open agenda“ sind die Merkmale einer als „Set of argumentative or communicative presuppositions and procedural conditions“ umdefinierten Demokratie (Eriksen und Fossum 2000: 32), die zugleich den traditionellen Standard der Kongruenz nicht nur beibehält, sondern via Inklusivität und Partizipation sogar besser zu erfüllen verspricht als die herkömmliche parlamentarische Demokratie.

Abromeit (2002: 192) stellt ein Konzept des Messens der Qualität von Demokratie vor, das als zentrale kontinuierliche Variable die Beteiligung der BürgerInnen an kollektiv bindenden Entscheidungen vorsieht: „Davon kann es mehr oder weniger geben; sie kann direkt oder indirekt oder auch beides sein und sich in verschiedenen institutionellen Formen aktualisieren; sie kann höhere oder geringere Grade von Inklusivität erlauben; sie kann sich auf verschiedene Stadien des Entscheidungsprozesses – oder sogar auf alle – beziehen.“(ebd.) Die Effektivität von Entscheidungen hängt jedoch weiterhin von dem gesellschaftlichen Kontext und dem organisatorisch-institutionellen Umfeld ab.

Die Fragen nach der Qualität von Demokratie müssten also lauten:

„Welche Instrumente der Mitbestimmung gibt es im einzelnen, wer ist die jeweils auslösende Instanz, wieweit sind sie durch die Regierenden oder bestimmte gesellschaftliche Eliten instrumentalisierbar, erhöhen sie die Inklusivität des Entscheidungssystems? Besteht Bedarf nach ihnen?“ – (und wer äußert ihn, würde den Kreis der Fragen wieder schließen).

Qualität von Demokratie kann nach Abromeit (2002: 193) auf Grund der folgenden Strukturmerkmale gemessen werden:

- (1) Homogenität oder Segmentierung der Basis der Entscheidungsbetroffenen;
- (2) Dimensionalität des Entscheidungssystems (territorial/sektoral);
- (3) Institutionalierungsgrad des Gesamtsystems (Formalisierung der Interaktionen; Mehrebenenstruktur; Organisationsgrad);
- (4) Dominanzstrukturen in der Gesellschaft (Plurale- oder Kernelite; Parteiendominanz; Medienmonopol etc.)

Will man dann die Qualität von Beteiligung feststellen, sollen folgende Fragen gestellt werden:

- (1) Nach dem Umfang der Beteiligungsmöglichkeiten, was also Inklusion und Reichweite der Entscheidung betrifft.
- (2) Nach deren Relevanz: Wie bedeutsam ist die Wahlentscheidung für die Zusammensetzung und Programm der Regierung; haben die Stimmbürger ein Letztentscheidungsrecht.
- (3) Nach der Differenziertheit der Beteiligungsverfahren; differenziert nach Personal- und Sachfragen, nach Entscheidungsebenen, nach Entscheidungstypen, nach Politikfeldern, nach Stadien des Entscheidungsprozesses (Agenda-Setting – Vorbereitung – Beschluss – Durchführung)
- (4) Nach der Inklusivität der Beteiligungsverfahren (die wiederum nach einzelnen Verfahren – Bereichen – Stadien – usw. unterschiedlich ausfallen kann)
- (5) Nach dem Bezug zur jeweiligen Gesellschaftsstruktur: Welche Rechte haben Minderheiten, regionale Untergliederungen, sektorale Elemente?
- (6) Nach der Entscheidungsregel und deren Differenziertheit
- (7) Nach der Möglichkeit der Kontestierung von Entscheidungen (vgl. Abromeit 2002: 194).

Mit der Variable der Kontextangemessenheit verbunden, lässt sich so ein Status Quo von Demokratie erfassen und ein mögliches erzielbares „demokratisches Optimum“ voranschlagen.

5 Die österreichische Gemeinde – Bühne kommunaler Politik

Der Stellenwert kommunaler bzw. lokaler Politik wird in der politikwissenschaftlichen Literatur unterschiedlich begründet. Zum einen wird beobachtet, dass in den europäischen Staaten besonders seit 1970 das öffentliche Bewusstsein gewachsen ist, dass gerade „vor Ort“ grundlegende Entscheidungen über die Lebensumstände der dort ansässigen Menschen getroffen werden, Gemeinden also als Stätten, die als „Schule“ oder „Hort der Demokratie“ (Pleschberger 2000: 442) wirken könnten, gelten. Ebenso findet sich auch die Feststellung, dass durch die Rahmen und Strukturbedingungen der EU starke innereuropäische Zentralisierungsbestrebungen zu beobachten sind, mit entsprechend verringerten Entscheidungs- und Handlungsspielräumen für die untersten politischen Ebenen. Diese Zentralisierungsbestrebungen verstärken das der repräsentativen Demokratie inhärente Demokratiedefizit und fördern den Ruf nach lokaler, selbstbestimmter Politik.

Gemeinden bilden die kleinste, territorial definierte Einheit des österreichischen politischen Systems. Unabhängig von der territorialen Gliederung aber ist dieses politische System auch nach anderen, nicht territorial definierten, sondern interessens-orientierten Einheiten strukturiert und dominiert, wie z.B. Parteien, Sozial- oder Wirtschaftsverbänden.

Das Bedürfnis nach politischer Mitgestaltung

„wurde in Österreich viele Jahrzehnte hindurch im Rahmen der Subkulturen der politisch-weltanschaulichen Lager zentral verwaltet und befriedigt. Katholische PfadfinderInnen, sozialistische NaturfreundInnen (...) usw. sorgten dafür, dass Politikbedürfnisse an den Rändern des politischen Systems befriedigt wurden, - eingebunden in ein Lager, domestiziert von der Strategie dieses Lagers und seiner Partei.(...) Allerdings zeigen die Daten der formellen Beteiligung einen klaren Trend nach unten: der Anteil der ÖsterreicherInnen, die sich in diesem organisierten Sinn politisch beteiligen wollen, geht laufend zurück.“ (Pelinka/Rosenberger 2000: 221)⁵⁹

5.1 Historische Entwicklung

Kommunale Selbstverwaltung galt historisch als Ausdruck einer demokratisch verfassten Gemeindefreiheit, als ein autonomes politisches Gebilde, das als Teilbereich des Staates anzusehen sei. Mit der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechtes und der Einführung des allgemeinen und gleichen Verhältniswahlrechtes wurde der Status der Kommune als politisches autonomes Gebilde gestärkt und das Vordringen der Parteien in die kommunale

⁵⁹ vgl. auch Ulram (2000: 4f) Das „Partizipationsreservoir“ der österreichischen Bevölkerung „hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten beträchtlich ausgeweitet: Ende der neunziger Jahre hat über ein Fünftel der Österreicher schon bei Bürgerinitiativen mitgearbeitet oder an Demonstrationen teilgenommen.“

Selbstverwaltung geübt. Jedoch gelang es nicht, die Gemeinden zu einem dritten gleichberechtigten Grundfaktor der politischen Ordnung neben Staat und Ländern zu machen. Rechtlich und auch im Bewusstsein vieler Menschen besteht die Vorstellung eines Dualismus zwischen Staat und Gemeinde weiter fort. (vgl. Bogumil 2002: 152)

Auch die österreichischen Länder und die Gemeinden haben in der Realität des politischen Systems einen Stellenwert, der mit ihren verfassungsrechtlich festgehaltenen Kompetenzen und einem historisch gewachsenen Selbstverständnis erklärt werden kann.

Im Gefolge der Bürgerlichen Revolution des Jahres 1848 „begründete das Provisorische Gemeindegesetz 1849 (...) die Gemeindegewalt mit der auch heute noch geltenden programmatischen Erklärung: „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.““ (Neuhofer 1992:774)

Das Reichsgemeindegewaltgesetz von 1862 baute auf den 1849 formulierten Grundsätzen auf, fixierte periodische Wahlen und die Vertretungsorgane der Gemeinde und unterschied einen selbstständigen sowie einen übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden, diese Bandbreite der von Gemeinden selbständig zu besorgenden Angelegenheiten gilt im wesentlichen bis heute. Das Bundesverfassungsgewaltgesetz von 1920 enthält eine Generalklausel zugunsten der Länder, die festhält, dass alle nicht ausdrücklich dem Bund zugeschriebenen Kompetenzen in die Zuständigkeit der Länder fallen, trotzdem blieben - bis heute - relativ wenige nicht vom Bund geregelte Kompetenzen über.

1925 wurden eine Reihe der im Reichsgemeindegewaltgesetz von 1862 formulierten Grundsätze unter Verfassungsschutz gestellt. Ab Okt. 1938 galt die Deutsche Gemeindeordnung in Österreich, die bisherige Gemeindeordnungen und Stadtrechte außer Kraft setzte.

„Mit der Wiedererrichtung der Republik Österreich 1945 wurde auch das österreichische Gemeindegewalt wiederhergestellt. Das vorläufige Gemeindegesetz von 1945 setzte dabei Gemeindegewaltvorschriften aus den verschiedensten Zeiträumen von 1862 bis 1938 wieder in Kraft, was zu einer enormen Zersplitterung und Unübersichtlichkeit führte – ein Zustand, der erst mit der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 beendet werden sollte.“ (Fallend et al. 2000: 46)

Die Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 fasste die Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung⁶⁰ neu, wie z.B. im Bereich Stadtrechte und Gemeindeordnungen, die in weiteren Novellen in den 70er Jahren vor allem die Gemeindeautonomie bzw. das Gemeinderecht berührten:

„Hervorzuheben sind hier die Neuregelung der Gemeindeverbände (1984), die Ratifizierung der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung (1988), die ausdrückliche Benennung des österreichischen Städtebundes und des österreichischen Gemeindebundes als Interessenvertretungen der Gemeinden und Städte (1988) die Ermächtigung des Landesgesetzgebers, per Landesverfassungsgesetz die Bürgermeisterdirektwahl einzuführen (1994), und im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union gesetzte Maßnahmen, so beispielsweise das Vorschlagsrecht der Gemeinden für Mitglieder in den Ausschuss der Regionen, diverse Mitwirkungsrechte bei allen Vorhaben im Rahmen der EU und das Kommunalwahlrecht für EU-BürgerInnen.“ (Fallend et al. 2000: 47)

5.2 Wirkungsbereich der Gemeinden

Pelinka/Rosenberger (2000: 211) beschreiben das Verhältnis zwischen Verfassung und politischer Wirklichkeit als die „vertikale Gewaltenteilung“ des österreichischen politischen Systems wie folgt:

- Die Länder sind ein – rechtlich gesehen – eher unterentwickeltes, aber politisch doch relevantes Gegengewicht zum Bund.
- Die politischen Bezirke sind, paradoxerweise, ein politisch unterentwickeltes Gegengewicht zu den Ländern.
- Die Gemeinden sind eine, über den formalisierten „autonomen Wirkungsbereich „hinaus, wichtige Politikebene, insbesondere dann, wenn sie als „Statutarstädte“ – die Verwaltungskompetenzen des Bezirkes mitbesitzen.

Durch die Kommunalstrukturreformen in den 1960-er Jahren kam es zu einem Absinken der Gemeindezahl in Österreich, mit 1. Jänner 2000 gibt es in Österreich, inklusive Wien, 2359 Gemeinden, drei Viertel davon haben bis zu 2500 EinwohnerInnen. Österreich ist daher also geprägt von Klein- und Mittelgemeinden.

Formal gesehen sind alle Gemeinden nach dem Prinzip der Einheitsgemeinde mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet. In der Realität unterscheiden sich ihre Aufgaben sowie

⁶⁰ Das Prinzip der Selbstverwaltung besteht „in der autonomen, d.h. in der selbstentscheidenden und selbstverantwortlichen Besorgungen der eigenen Angelegenheiten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen durch deren eigne Organe. Darin äußert sich das Prinzip der Subsidiarität, d.h. der Nichteinmischung des Größeren Verbandes in die Belange der jeweils kleineren Gemeinschaft.“ Die kommunale Selbstverwaltung, wie sie in der österreichischen –Verfassung geregelt ist, „kann geradezu als Musterfall von rechtlich geregelter Selbstverwaltung gelten.“ (Funk 1988:150)

die rechtlichen und wirtschaftlichen Instrumente, die sie zur Verfügung haben, jedoch erheblich, je nach geographischer und wirtschaftlicher Lage, sozialer Struktur und Größe.

Nach Art 118 Abs. 2 B-VG fallen „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden, in den Wirkungsbereich der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper.“ (Klecatsky und Morscher 1987: 114)

In der Praxis übernehmen die Gemeinden auch wichtige Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge, 1994 gaben die Gemeinden Österreichs (ohne Wien) 40 Mrd. ATS für öffentliche Investitionen (einschließlich gewährter Förderungen) aus und trugen damit mehr als ein Viertel des Gesamtaufwandes der Investitionen in Österreich (vgl: Fallend et al. 2000: 50).

„Nach den näheren Bestimmungen der Gemeindeordnungen und Stadtrechte hat der Gemeinderat bestimmte Pflichtausschüsse einzurichten, z.B. Ausschüsse für die Prüfung der Gemeindegebarung, für Bau-, Straßen und Raumplanungsangelegenheiten, für Angelegenheiten der Schule, Kindergarten, Kultur und Sport, sowie für örtliche Umweltfragen (...) darüber hinaus können vom Gemeinderat nach eigenem Ermessen noch weitere Ausschüsse eingerichtet werden.“ (Neuhofer 1992: 780)

5.3 Gemeinden in Österreich und die EU

Die Konstatierung eines Legitimations- Repräsentations- und Partizipationsdefizit der Polity EU (vgl. Abromeit 2000: 11) hat durchaus einen Reformprozess ausgelöst, von dem die Regionen und die lokalen Ebenen der Mitgliedstaaten profitieren. Diese Reformorientierung wird deutlich in der Regionalpolitik, und hier v.a. in der 1988 beschlossenen Reform der sogenannten Strukturfonds.

„Seither folgt die EU-Regionalpolitik Grundsätzen, die eine erhebliche Aufwertung der regionalen bzw. lokalen Ebenen mit sich brachten: funktionale und räumliche Konzentration der Fördermittel auf bestimmte Problemregionen (so genannte Ziele), Partnerschaft (d.h. Einbeziehung regionaler und lokaler AkteurInnen, einschließlich von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen), umfassende längerfristige Programme und Ko-Finanzierungen (Vergabe der EU-Mittel nur zusätzlich zu nationalen Mitteln von Bund, Land und/oder Gemeinden).“ (Fallend et al. 2000: 58)

Die EU-Vorgabe der stärkeren Einbindung lokaler und regionaler AkteurInnen zeigt in Österreich insofern Wirkung, als regionale Entwicklungsorganisationen in den Bundesländern (außer Wien) ins Leben gerufen wurden, die zu rund zwei Dritteln von Gemeindeverbänden getragen werden.

„Zu den vorrangigen Aufgaben der eingesetzten Regionalmanager gehört es, die Zusammenarbeit der regionalen Akteurinnen zu verbessern, von unten getragene, mit Land und Bund abgestimmte Entwicklungsstrategien zu entwickeln und regionale Schlüsselprojekte im Konsens mit den wichtigsten AkteurInnen der Region voranzutreiben.“ (Fallend et al. 2000: 59)

5.4 Beteiligung auf lokaler Ebene

Im Verfassungsrecht des Bundes ist das demokratische Prinzip in Art 1 B-VG („Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“)⁶¹ in programmatischer Weise festgelegt. Das Verfassungsrecht orientiert sich dabei grundsätzlich am Modell der mittelbaren Demokratie. Formen der direktdemokratischen und /oder partizipativen Willensbildung sind im B-VG relativ schwach vertreten.

„Das B-VG kennt wohl auf Bundesebene die Möglichkeiten des Volksbegehrens (...) und der Volksabstimmung, es räumt ihnen aber eine untergeordnete Stellung ein. Im Bereich der Länder und Gemeinden ist der verfassungsrechtliche Spielraum für die Entfaltung der unmittelbaren Demokratie etwas größer. Dort haben sich auf Grund von Landesrecht zum Teil reichhaltigere Formen der direkten Demokratie herausgebildet. (...) Allerdings darf dabei das Repräsentativsystem, d.h die Entscheidungsbefugnis der gewählten Gemeindeorgane (vor allem des Gemeinderates als „Gemeindeparlament“) nicht beseitigt oder vollständig in den Hintergrund gedrängt werden.“ (Funk 1988: 77)⁶²

Die Gemeindeordnungen und Stadtrechte wurden seit 1962 wiederholt durch die jeweiligen Landtage abgeändert, wobei auch die Neuregelung einer stärkeren Bürgerbeteiligung sowie einer vermehrten Mitsprache und Kontrolle durch die Minderheiten in der Gemeindevertretung im Vordergrund standen. „Eine sehr umfassende Regelung der Formen der Bürgerbeteiligung (Volksbefragung, Volksbegehren, Volksabstimmung, Beschwerde und Antragsrechte sowie Informationspflichten) enthält z.B. das Steiermärkische Volksrechtegesetz, LGBl 87/1986.“ (Neuhofer 1992: 777)

Die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung folgt häufig einem Aushandlungsprozess zwischen lokalen parlamentarischen, exekutiven und administrativen Eliten, in denen Interessensgruppen, unter anderem auch Bürgerinitiativen und überörtliche Instanzen einbezogen sind. Nicht selten fallen grundlegende Richtungsentscheidungen überhaupt außerhalb der institutionellen Ordnung, diese fungiert dann als Letzt-Legitimierung.

Prinzipiell folgen neue Formen der Artikulation und Manifestation politischer Interessen außerhalb der traditionellen Organisationsformen nur mehr eingeschränkt den Konfliktlinien, die im späten 19. Jahrhundert die Verfestigung der politisch-weltanschaulichen Lager

⁶¹ In: Klecatsky/Morscher 1987:1

⁶² Vgl den Überblick institutioneller Beteiligungsmöglichkeiten im Anhang dieser Arbeit

bestimmten. Pelinka und Rosenberger (2000: 221) konstatieren, dass an die Stelle von Religion, Klasse und Ethnizität andere „cleavages“ treten, nämlich:

- Bildung: je „höher“ (im formalen Sinn) der Bildungsabschluss einer Person, desto wahrscheinlicher sind ihre Interesse und ihre Bereitschaft, sich in nicht-traditioneller, informeller Weise politisch zu engagieren.
- Alter: Ältere Personen sind deutlich weniger zu einem politischen Engagement außerhalb des Parteien- und Verbändestaat bereit als Jüngere
- Geschlecht: Während die formellen, traditionellen Formen politischer Beteiligung überproportional von Männern genutzt werden, gilt das nicht für neue Formen politischer Beteiligung: Frauen beteiligen sich an diesen mit annähernd gleicher Wahrscheinlichkeit⁶³.

Diese Merkmale zeigten sich bereits beim Entstehen der „Neuen sozialen Bewegungen“ in Österreich in den 70er und 80er Jahren. „Materialistisch“ orientierte Motive und Inhalte wurden durch „postmaterialistische“ abgelöst bzw. ergänzt... Diese Allianzen, die sich in nicht-traditionellen Formen politischer Aktivität finden, können am besten durch die Konfliktlinie „Modernisierung“ erklärt werden, in der sich vor allem die cleavages „Alter“ und „Bildung“ treffen“ und sprengen die Annahmen des gewohnten Links-Rechts Kontinuums politischer Aktivität und bilden neue bzw. andere Muster politischer Artikulation.

Die Gemeinden in Österreich verfügen also über einen „autonomen Wirkungsbereich“ , in dem sie, im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze- eigenständig entscheiden können. Darüber hinaus verwalten die Gemeinden auch den „übertragenen Wirkungsbereich“, in dem sie als verlängerter Arm des jeweiligen Landes agieren.

Pelinka und Rosenberger (2000: 218) beschreiben das politische System der Gemeinden als dem Muster parlamentarischer Systeme folgend:

- „Die GemeindebürgerInnen wählen ein Gemeindeparlament, den Gemeinderat.
- Der/die BürgermeisterIn und der Gemeindevorstand (Stadtrat, Stadtsenat) sind dem Gemeinderat politisch verantwortlich.“

In den 90er Jahren wurde in einigen Ländern die Landesverfassung geändert, um die Direktwahl der BürgermeisterInnen zu ermöglichen.

„Dadurch wird der „Regierungschef“ der Gemeindeführung nicht mehr – wie bis dahin dem Idealtypus parlamentarischer Systeme entsprechend – vom „Gemeindeparlament“ (Gemeinderat) bestellt, sondern unabhängig von der Wahl des Gemeinderates durch direkte Wahl. (...) die Direktwahl der BürgermeisterInnen ist eine Reformmaßnahme, die auf halbem Wege stehen bleibt – sie hat das

⁶³ Dies wird auch durch die Ergebnisse der standardisierten Befragung bestätigt.

politische System der Gemeinden doch wesentlich vom Modell des parlamentarischen Systems entfernt, ohne aber den konsequent nächsten Schritt zu setzen: die wirkliche Trennung von Exekutive und Legislative; die Beendigung der politischen Verantwortlichkeit des(der) BürgermeisterIn gegenüber dem Gemeinderat.“ (Pelinka und Rosenberger 2000: 219)

Der Gemeinderat ist zwar keine gesetzgebende Körperschaft, hat jedoch das Recht, Verordnungen zu erlassen. Für die Zusammensetzung des Gemeindevorstandes ist verfassungsmäßig (Art 117 Abs. 5 des B-VG, in: Klecatsky/Morscher 1987:113) der Proporz festgeschrieben. Alle Parteien sind nach ihrem Stärkeverhältnis im Gemeinderat der Gemeindeführung vertreten, deren Mitglieder werden von den Gemeinderätinnen aus ihren Reihen gewählt.

„Die BürgermeisterInnen haben sowohl formal als auch faktisch eine dominierende Rolle im politischen Prozess auf lokaler Ebene inne. (...) Der mit der Direktwahl verbundene „Personalisierungseffekt“ und der daraus ableitbare Anspruch, alle GemeindegliederInnen über Gemeindegrenzen hinweg zu vertreten, kann eine weitere Stärkung des Bürgermeisteramtes bedeuten.“ (Fallend et al. 2000: 54)⁶⁴

Im Zusammenhang mit dem steigenden Interesse an der Umsetzung Lokaler Agenda 21 Konzepte in Österreichs Gemeinden ab Mitte der 90er Jahre kann vermutet werden, dass dieses kommunikations-/kooperations-/konsensorientierte Konzept der Stellung des(der) BürgermeisterIn in der Gemeinde durchaus zuträglich ist, zum einen, um sich innerhalb der Gemeinde beim Wahlvolk durch Umsetzungsorientiertheit und Mitspracheangebote abzusichern, zum anderen, um die Tradition der Zusammenarbeit über Parteigrenzen hinweg, wie sie historisch -verfassungsrechtlich durch den Proporz⁶⁵ festgelegt ist, mit einem neuen Instrument fortzuführen.

Das politische System der Gemeinden zeigt aber noch weitere Besonderheiten, die es von dem der Länder und dem des Bundes unterscheiden:

Die kommunale Politik bietet sich, so zeigen auch historische Entwicklungen, als *test-bed* für andere Politikmodelle oder die Gründung von Interessensgruppen an, die in dieser Form auf regionaler oder Bundesebene nicht möglich wären. So hat z.B. in der Stadt Salzburg die „Bürgerliste“ als kommunale Partei schon in den 70er Jahren eine Rolle gespielt, bevor aus

⁶⁴ Direktwahl der BürgermeisterInnen zur Zeit der Recherche (Juli 2003) im Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Tirol, Salzburg, Vorarlberg.

⁶⁵ Im allgemeinen wird mit dem Begriff „Proporz“ die Praxis von Regierungsparteien bezeichnet, entsprechend ihrem jeweiligen politischen Stärkeverhältnis Posten im öffentlichen Dienst und im verstaatlichten Sektor der Wirtschaft an Parteiangehörige sowie Subventionen an parteinahe Einrichtungen zu vergeben. Historisch aus den Erfahrungen des Bürgerkrieges erwachsen wurde der Proporz v.a. in der Nachkriegszeit zu einem prägenden Element der politischen Kultur der Koalitionsparteien. In den Gemeinden gilt das Prinzip der Proporzregierung kraft bundesverfassungsrechtlicher Vorschrift. Laut Art.117 des B-VG haben alle im Gemeinderat vertretenen Parteien nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Gemeindevorstand (vgl. www.demokratiezentrum.org, Abrufungsdatum: 17.Mai 2003).

dieser Bürgerliste in den 80er Jahren wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der grünen Bewegungen zu den Grünen als Partei hervorgingen.

„Kommunalpolitik und lokale Politikebene fungieren somit oft als Labor politischer Entwicklungen, die – je nach den Erfahrungen im kommunalen Bereich – unter Umständen auf die höheren Politikebenen durchsickern: Das Entstehen von Parteien jenseits der drei traditionellen Lager und eine allgemeine Dekonzentration des Parteiensystems. Die Bereitschaft zu neuen Formen der Koalitionsbildung. Die Berücksichtigung des Wunsches nach – mehr – Direktwahlen.“ (Pelinka/Rosenberger 2000/220)

Nach Funk (1988: 77) wäre es im Rahmen des österreichischen Verfassungsrechtes wohl zulässig, dass für einzelne Angelegenheiten eine verbindliche Entscheidung der Gemeindebürger vorgesehen wird, wie z.B. bei Flächenwidmungsplänen, „(...) es wäre aber unzulässig, wenn diese Form der Entscheidung für alle oder einen überwiegenden Teil der Gemeindeaufgaben vorgesehen und damit die Zuständigkeit der gewählten Gemeindeorgane zur Gänze oder weitgehend beseitigt wäre.“

Neuhofer konstatiert bereits 1992 (784) dass die Aufgaben der Gemeinden als „Bürgerservicestelle“ weiterhin zunehmen werden, insbesondere

„auf den Gebieten des örtlichen Umweltschutzes, der Altenbetreuung (bei einem ständig steigenden Altenanteil an der Gesamtbevölkerung) und des öffentlichen Verkehrs. Diesen zunehmenden Gemeindeaufgaben muß eine entsprechende Einnahmesteigerung folgen, weil es sonst zu einer finanziellen Überforderung der Gemeinden kommt.“

Er warnt jedoch davor, dass die grundsätzlich positive Verwaltungsvereinfachung nicht nur zu einer Verlagerung von Bund- und Länderaufgaben auf die Gemeinden führen darf; „dem ist rechtzeitig vorzubeugen.“ (ebd.)

Der Stellenwert lokaler Politik ist also nicht nur verfassungsrechtlich durch die Bestimmungen der Gemeindeautonomie, sondern durchaus auch durch die historischen Entwicklungen seit 1848 definiert. Aufwertung erhalten lokale Politikprozesse auch durch den Reformprozess innerhalb des Konstrukts EU, der zunehmend integrierte, unter Beteiligung aller Ebenen und aller lokalen AkteurInnen erstellte Lösungskonzepte fördern.

Die österreichischen Gemeinden sind jedoch, auf Grund ihrer beschränkten verfassungsrechtlichen Kompetenzen und finanziellen Möglichkeiten stark von Initiativen und Programmen des jeweiligen Landes bzw. des Bundes abhängig:

„Bis zur Mitte der 70er Jahre herrschte dabei die traditionelle, mobilitätsorientierte Regionalpolitik (Wirtschaftsförderung) vor, die auf Wachstum und die Neuansiedlung von (industriellen) Betrieben ausgerichtet war. Hingegen mangelte es an längerfristigen Entwicklungsprogrammen, die über Einzelförderungen hinausgingen und auf die Schaffung „regionaler Milieus“ abzielten. Erst in den 1980er Jahren setzte sich in Wissenschaft und Politik ein neues Paradigma der Regionalpolitik durch, das endogene und innovative Strategien in den Vordergrund

stellte. Das vorhandene regionale Potenzial (an Unternehmen, Qualifikationen, Wissen etc.) sollte mobilisiert werden, insbesondere durch die Einbindung von regionalen und lokalen AkteurlInnen.“ (Fallend et al. 2000: 56)

Die Akzeptanz zivilgesellschaftlichen Engagements ist in Österreichs Gemeinden hoch: Nach Ulram (2000: 10) wird es überwiegend (85 %) als Mittel gegen „soziale Kälte und überbordenden Egoismus geschätzt, während umgekehrt das „Negativstereotyp der Vereinsmeierei“ mit 28 % Zuordnung relativ schwach ausgeprägt ist.

„Die Toqueville'sche Funktion der Schule der Demokratie (...) wird mehrheitlich bejaht: fast zwei Drittel (63% Zustimmung) vertreten die Ansicht, dass eine funktionierende Demokratie aktives Engagement der Bürger in einer Vielzahl von Initiativen und Vereinen benötige, und 56%, dass dieses Engagement den Menschen helfe, eine aktive Rolle in einer demokratischen Gesellschaft einzunehmen.“ (ebd.)

Empirisch nachweisbar ist (vgl. Scharpf 2000: 274), dass ein großer Teil der öffentlichen Debatten in Kommunen an Kriterien der gemeinsamen Interessen und der Verteilungsgerechtigkeit orientiert sind und durchaus nicht am individuellen oder gruppenbezogenen Eigeninteresse. Fragen hinsichtlich der Rolle des eigennütigen Rhetorik in einem politischen Kontext werden dabei trotzdem aufgeworfen. Da es in der Politik um kollektives Handeln geht, welches das Leben von Individuen und Gruppen betrifft und dieses auch radikal verändern kann, ist die Kategorie (Eigen)-„Interesse“ in Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement von hoher Relevanz. Bürgerschaftliche Beteiligung in Österreich steht im Regelfall in positiver Beziehung zum Vertrauen in Institutionen. „Am deutlichsten ist der Zusammenhang mit dem Vertrauen in der Gemeinde, wo Aktive deutlich mehr Vertrauen entgegenbringen als Nicht-aktive(...): Tatsächlich vertrauen 60 Prozent der Bewohner von kleinen Gemeinden der Gemeinde, ein Anteil, der mit steigender Ortsgröße absinkt und in der Bundeshauptstadt mit lediglich 36% sein Minimum erreicht.“ (Ulram 2000: 12)

6 Ergebnisse der standardisierten Befragung

Das folgende Kapitel basiert auf der Auswertung von insgesamt 62 standardisierten Fragebögen zum Thema Lokale Agenda 21 in Österreichischen Gemeinden. Zum Zeitpunkt der Erhebung im Juli 2003 gab es nach unseren Recherchen österreichweit 133 Gemeinden mit einem laufenden oder bereits abgeschlossenen Agendaprozess⁶⁶. Auf Grund von Rückmeldungen im Rahmen der Erhebung reduzierte sich diese Zahl jedoch um fünf Gemeinden, in denen der Prozess entweder mittlerweile abgebrochen oder zum damaligen Zeitpunkt noch nicht begonnen wurde. Die Rücklaufquote betrug damit 50,4 % (die Ausschöpfungsquote lag bei 46,6 %). Die vorwiegend deskriptive Darstellung der Ergebnisse bezieht sich ausschließlich auf diese 62 ausgefüllten Fragebögen. Die Ergebnisse sind – im statistischen Sinn – nicht repräsentativ für die Grundgesamtheit aller Agenda 21 Gemeinden in Österreich. Weil jedoch angenommen werden kann, dass die Bereitschaft zur Beantwortung (bzw. Nicht-Beantwortung) des Fragebogens nur zum Teil auf systematische Ursachen zurückzuführen ist, sollten die Ergebnisse zumindest tendenziell ein einigermaßen zuverlässiges Bild von der Situation der LA 21 in Österreich zeichnen.

Ein Vergleich von ausgesandten und retournierten Fragebögen zeigt, dass – mit Ausnahme von Vorarlberg – die Häufigkeitsverteilung des Rücklaufs in etwa jener der Aussendung (Grundgesamtheit) entspricht (siehe Tabelle 1). Der geringe Rücklauf aus Vorarlberg lässt sich vermutlich damit erklären, dass das entsprechende Förderprogramm des Landes nicht die Bezeichnung Lokale Agenda 21 verwendet, sondern die Bezeichnung „Unternehmen V“, wodurch viele Gemeinden ihre Aktivitäten nicht direkt in Zusammenhang mit dem Konzept der Lokalen Agenda 21 setzen (obwohl viele dieser Aktivitäten sehr wohl mit den Aktivitäten von Agendagemeinden vergleichbar sind). Abgesehen vom „Sonderfall“ Vorarlberg finden Agendaprozesse zur Zeit vor allem in drei Bundesländern statt: in der Steiermark, in Oberösterreich und Kärnten. Diese Schwerpunktsetzung, die eng mit der Förderpolitik der Länder zu tun hat, spiegelt sich damit auch in unserer Stichprobe. In Salzburg, Niederösterreich und dem Burgenland gab es Mitte 2003 – unseren Recherchen zu Folge – keine LA 21 Gemeinden.

Die Fragebögen (siehe Anhang) wurden an die jeweiligen Ansprechpartner bzw. Verantwortlichen für den Agendaprozess verschickt und in der Regel auch von diesen Personen ausgefüllt. Vier Fünftel aller Fragebögen wurden von Personen beantwortet, die eine offizielle Funktion in der Gemeinde ausüben (BürgermeisterIn, AmtsleiterIn oder Gemeinderat bzw. Gemeinderätin). Die restlichen 20 % kamen von externen

⁶⁶ Vgl. die LA 21 - Förderungsstrategien der Länder im Überblick im Anhang dieser Arbeit.

ProzessbegleiterInnen. Zum Großteil handelte es sich bei den BearbeiterInnen um Männer, nur knapp jeder zehnte Fragebogen wurde von einer Frau ausgefüllt.

Tabelle 1 Vergleich Aussendung mit Rücklauf nach Bundesländern

| Bundesländer | Aussendung | % | Rücklauf | % |
|-------------------|------------|------|----------|------|
| Steiermark | 39 | 39,5 | 23 | 37,1 |
| Oberösterreich | 39 | 39,5 | 23 | 37,1 |
| Vorarlberg | 26 | 20,3 | 4 | 6,5 |
| Kärnten | 16 | 12,5 | 9 | 14,5 |
| Tirol | 7 | 5,4 | 3 | 4,8 |
| Wien | 1 | 0,8 | 0 | 0,0 |
| Fragebögen gesamt | 128 | 100 | 62 | 100 |

6.1 Beschreibung der Agenda 21 Gemeinden

In den Agenda-Gemeinden der Stichprobe leben zwischen 282 und 14.300 Menschen. Die durchschnittliche Agenda 21 Gemeinde hat 2210 EinwohnerInnen. In 90 % der Fälle handelt es sich um Dorf- oder Marktgemeinden, nur 10 % der Agenda-Aktivitäten sind in Städten angesiedelt.

Die lokale Wirtschaftsstruktur – bei der Mehrfachantworten zulässig waren – beschreiben 55 der 62 Gemeinden mit Landwirtschaft, jeweils 28 mit Gewerbe und Dienstleistungen, sieben mit Industrie und sechs mit sonstigen Bezeichnungen, wie Wohngemeinde, Naherholung, Wandern, Tagestourismus und Pendlergemeinde.

Die Lokale Agenda 21 ist damit aber regional gesehen keineswegs ein primär ländliches Phänomen, wie es auf den ersten Blick scheinen könnte. Abgesehen davon, dass bislang nur in sechs Bundesländern überhaupt mit Aktivitäten begonnen wurde, repräsentieren die Agenda-Gemeinden im Großen und Ganzen die österreichische Gemeindestruktur. Wie ein Vergleich der gesamtösterreichischen Gemeindegrößenklassen mit der Stichprobe zeigt, entsprechen die Agenda-Gemeinden bis auf wenige Prozentpunkte Abweichung der österreichischen Verteilung. Agenda-Aktivitäten finden sich bislang etwas stärker in Gemeinden zwischen 2000 und 5000 EinwohnerInnen und kleinere Gemeinden und größere Städte sind hingegen leicht unterrepräsentiert.

Vergleich der Gemeindegrößenklassen von Österreich mit der Stichprobe

| Gemeindegrößenklassen | Österreich in % | Stichprobe in % |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| bis 1000 | 25,4 | 22,4 |
| 1001-2000 | 37,7 | 36,2 |
| 2001-3000 | 17,0 | 22,4 |
| 3001-5000 | 10,7 | 13,8 |
| 5001-10000 | 6,1 | 3,4 |
| über 10000 | 3,1 | 1,7 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 |

Quelle für Österreich: Statistik Austria 2003: 14, eigene Berechnung

Rund die Hälfte aller Gemeinden (52 %) konnte in den letzten zehn Jahren eine Bevölkerungszunahme verzeichnen. In 10 % der Fälle blieb die Zahl der EinwohnerInnen in etwa gleich hoch. Immerhin 37 % hatten im Jahr 2003 weniger GemeindebürgerInnen als noch zehn Jahre zuvor. Über die Arbeitslosenrate der Gemeinden liegen insgesamt nur relativ wenige Angaben vor. Nur jede/r fünfte Befragte konnte darüber Auskunft erteilen. Die Ergebnisse liegen zwischen 0,5 % und 6,1 %. Mit einem durchschnittlichen Wert von 2,7 % liegen die Agenda-Gemeinden jedoch deutlich unter dem gesamtösterreichischen Mittel.

In der Regel haben Agenda-Gemeinden mit finanziellen Problemen zu kämpfen. Eine Mehrzahl der Befragten (57 %) beurteilt die finanzielle Situation der Gemeinde als sehr oder zumindest als eher schlecht. In etwa einem Drittel der Gemeinden wird die finanzielle Lage als halbwegs zufriedenstellend eingeschätzt. Nur jede zehnte Gemeinde verfügt über eine zumindest eher gute Situation. Kein einziges Mal wird über eine sehr gute Lage berichtet.

Parteilpolitisch betrachtet haben sich bislang überdurchschnittlich viele ÖVP-dominierte Gemeinden für die Durchführung eines Agendaprozesses entschieden. In mehr als drei Viertel aller Agenda-Gemeinden stellt die ÖVP die Mehrheit im Gemeinderat. Beinahe ebenso hoch ist der Anteil an ÖVP-BürgermeisterInnen in den untersuchten Agenda-Gemeinden. Nur in rund einem Fünftel aller Gemeinden gibt es eine SPÖ-Mehrheit, in jeweils einer Gemeinde wird die Mehrheit von der FPÖ bzw. von einer lokalen Bürgerliste gestellt. Betrachtet man die drei in der Stichprobe am stärksten vertretenen Bundesländer Steiermark, Oberösterreich und Kärnten, fällt auf, dass dieser Befund insbesondere für die beiden erstgenannten Bundesländer gilt und in diesen Fällen sogar noch deutlicher ausfällt. In Oberösterreich erreichte die ÖVP bei den letzten Gemeinderatswahlen im Jahr 2003 landesweit 41,8 % (Quelle: http://www.ooe.gv.at/wahl03/gw03/gw03_ergebnis/index.htm). In der Stichprobe stellt die ÖVP in 91 % der Fälle die Mehrheit. In der Steiermark ist die Situation ganz ähnlich. Seit den letzten Wahlen liegt die ÖVP bei einem Stimmenanteil von 43 % (Quelle: <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/532048/DE/>). Unter den steirischen Agenda-Gemeinden finden sich 86 % mit ÖVP-Stimmenmehrheit. In Kärnten zeigt sich

hingegen ein anderer Trend. Dort laufen 7 der insgesamt 9 Agendaprozesse in Gemeinden mit SPÖ-Stimmenmehrheit. Die beiden restlichen Gemeinden werden ein Mal von der ÖVP und ein Mal von der FPÖ regiert.

Die Mehrheit der befragten Gemeinden (62 %) verfügt über ein Entwicklungsleitbild. Dieses ist in der Regel eine Folge des begonnenen Agendaprozesses. In neun von zehn Fällen wurde dieses Leitbild nämlich erst im Zuge der Agenda-Aktivitäten erarbeitet. In den meisten Gemeinden, in denen noch kein Leitbild vorhanden war, ist die Entwicklung eines solchen jedoch vorgesehen. In immerhin vier Fällen waren die Befragten allerdings der Ansicht, dass ein Leitbild nicht unbedingt notwendig ist.

In 42 % der LA 21 Gemeinden drückt sich das Engagement für eine Nachhaltige lokale Entwicklung auch durch Mitgliedschaften bei anderen Initiativen und Netzwerken aus. Fünfzehn der 62 Gemeinden sind dem *Klimabündnis* beigetreten, dreizehn haben die „*Charta von Aalborg*“ unterzeichnet, jeweils drei Gemeinden beteiligen sich an der „*Aktion Gesunde Gemeinde des Landes Oberösterreich*“ bzw. an der „*Allianz in den Alpen*“. Während die meisten Gemeinden zum Zeitpunkt der Entscheidung, einen Agendaprozess durchzuführen, bereits Mitglied beim Klimabündnis waren, trifft dies auf die Unterzeichnung der Charta von Aalborg nicht zu. Auf dieses internationale Übereinkommen wurde der überwiegende Teil der Unterzeichner-Gemeinden erst im Zuge der Planung des Agendaprozesses aufmerksam. Die Tatsache, dass nur knapp ein Viertel der bisherigen Agenda-Gemeinden auch Klimabündnisgemeinden sind, lässt vermuten, dass das Engagement im Rahmen des Klimabündnisses die Durchführung einer lokalen Agenda 21 nicht gerade begünstigt.

6.1.1 Eckdaten des Lokalen Agenda 21 Prozesses

Im internationalen Vergleich haben die österreichischen Kommunen erst sehr spät das Konzept der Lokalen Agenda 21 aufgegriffen. Dieser Befund zeigt sich auch in unseren Daten. Eine größere Verbreitung des Konzepts fand demnach erst ab dem Jahr 1999 statt. Davor sind nur einzelne Nennungen zu finden. Diese stammen in der Mehrzahl von Gemeinden, die ursprünglich mit anderen Projekten zur Gemeindeentwicklung begonnen haben, die Jahre später schließlich in einen Agendaprozess mündeten. Ein Beispiel dafür ist etwa Steinbach an der Steyr, wo die Anfänge der aktiven Umgestaltung der Gemeinde bis ins Jahr 1987 zurückreichen.

Über 90 % der hier untersuchten Gemeinden haben erst in den letzten fünf Jahren mit dem Agendaprozess begonnen. Die in den einzelnen Bundesländern aufgebauten Unterstützungsstrukturen scheinen für den Großteil der Agenda-Gemeinden eine wesentliche Voraussetzung dafür gewesen zu sein.

Anfangsjahr LA21

| | | Häufigkeit | Prozent | Gültige Pro- zent- e | Kumulierte Prozen- te |
|--------|---------|------------|---------|-------------------------------|-----------------------------|
| Gültig | 1987 | 1 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| | 1991 | 1 | 1,6 | 1,6 | 3,3 |
| | 1996 | 1 | 1,6 | 1,6 | 4,9 |
| | 1997 | 1 | 1,6 | 1,6 | 6,6 |
| | 1998 | 2 | 3,2 | 3,3 | 9,8 |
| | 1999 | 11 | 17,7 | 18,0 | 27,9 |
| | 2000 | 11 | 17,7 | 18,0 | 45,9 |
| | 2001 | 13 | 21,0 | 21,3 | 67,2 |
| | 2002 | 18 | 29,0 | 29,5 | 96,7 |
| | 2003 | 2 | 3,2 | 3,3 | 100,0 |
| | Gesamt | 61 | 98,4 | 100,0 | |
| | Fehlend | System | 1 | 1,6 | |
| Gesamt | | 62 | 100,0 | | |

Aus den Ergebnissen geht hervor, dass das LA 21 Konzept in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgegriffen wurde. Ohne entsprechendes Förderkonzept auf Landesebene entstanden zwar einige Pilotprojekte, darüber hinaus wurden jedoch keine nennenswerten Aktivitäten realisiert. Sieht man von einigen Ausnahmen ab, waren es zuerst Gemeinden in Vorarlberg, die sich für eine nachhaltige Gemeindepolitik zu interessieren begannen. Mitte der 1990er Jahre wurden dort die ersten Gemeinden aktiv. Danach folgten Oberösterreich und Tirol, wo die bisherigen Agendaaktivitäten durchschnittlich im Jahr 1999 gestartet wurden. Erst danach kamen die Steiermark (2000) und Kärnten (2001).

Tabelle 2 Durchschnittliches Anfangsjahr der Agendaprozesse in den Bundesländern

| Bundesland | Jahr (Durchschnitt) |
|-----------------------|---------------------|
| Vorarlberg (n=4) | 1996 |
| Oberösterreich (n=23) | 1999 |
| Tirol (n=3) | 1999 |
| Steiermark (n=22) | 2000 |
| Kärnten (n=9) | 2001 |

6.1.1.1 Status der Projekte

10 der 62 Gemeinden hatten den LA 21 Prozess zum Zeitpunkt der Erhebung bereits abgeschlossen, wobei dies allerdings nicht länger als zwei Jahre zurückliegt. In 50 Gemeinden ist der Prozess noch im Laufen und wird entweder noch heuer oder innerhalb der nächsten zwei Jahre abgeschlossen sein. Die Dauer der Agendaprozesse ist in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Bei jenen 10 Gemeinden, die ihren Prozess als bereits abgeschlossen bezeichnen, lag die Laufzeit zwischen einem und sieben Jahren. Im Durchschnitt dauerten die Prozesse knapp drei Jahre. Rund die Hälfte der noch laufenden Agendaprozesse sind für einen Zeitraum von zwei Jahren geplant. Durchschnittlich wird in diesen Fällen davon ausgegangen, dass der Prozess in 2,5 Jahren abgeschlossen sein wird.

6.1.1.2 Finanzieller Aufwand für die organisatorische Abwicklung

Die Gesamtausgaben zur organisatorischen Durchführung der Agendaprozesse – also die den Kosten für die Vorbereitung und Planung, Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen, Fragebogenerhebungen und Arbeitsgruppen etc. (ohne die Kosten von Umsetzungsprojekten) – lagen pro Gemeinde zwischen 2.000 und 150.000 Euro. Die Hälfte aller Gemeinden gab allerdings maximal 15.000 Euro für den Agendaprozess aus. Im Durchschnitt waren es rund 22.000 Euro.

Diese extremen Unterschiede bleiben auch dann erhalten, wenn man die Ausgaben etwa auf die Größe der Gemeinden bezieht. Pro EinwohnerIn kostete die Durchführung des Agendaprozesses zwischen 1,50 und etwas über 100 Euro. Im Durchschnitt beliefen sich die Ausgaben pro EinwohnerIn auf rund 15 Euro. Deutlich stärker als die Größe der Gemeinden wirkt sich die Dauer der Aktivitäten auf die bislang angelaufenen Kosten auf. Trotzdem bleiben beträchtliche Unterschiede zwischen finanziell „gut“ und „schlecht“ ausgestatteten Agendaprozessen bestehen. Betrachtet man die bereits abgeschlossenen Prozesse lagen die Kosten pro EinwohnerIn und Jahr zwischen 0,60 und 30,50 Euro. Pro Jahr und EinwohnerIn wurden im Durchschnitt 10 Euro investiert.

Tabelle 3 Finanzieller Aufwand pro Agendaprozess

| Ausgaben pro Umsetzungsprojekt in EUR | % (n=45) |
|---------------------------------------|----------|
| bis 1000 | - |
| 1001 bis 10.000 | 40 |
| 10.000 bis 50.000 | 51 |
| 50.001 bis 100.000 | 7 |
| über 100.000 | 2 |
| | 100 |

Die meisten Gemeinden (85 %) erhielten für die Durchführung des Agendaprozesses eine finanzielle Förderung des Landes. Rund 10 % konnten zusätzliche Mittel über Sponsoring bzw. aus anderen Quellen akquirieren. Das durchschnittliche Gesamtbudget setzte sich somit aus folgenden Posten zusammen:

10.700 Euro aus gemeindeeigenen Mitteln

9.400 Euro Landesförderung

110 Euro Sponsoring und

910 Euro aus sonstigen Quellen.

In den meisten Gemeinden wurden im Rahmen des Agendaprozesses auch bereits umsetzungsorientierte Projekte entwickelt, nur in knapp einem Fünftel (10 Gemeinden) war dies bislang nicht der Fall. Im Durchschnitt waren es pro Gemeinde 7,7 Projekte. Bei über der Hälfte aller Fälle haben sich bislang zwischen einem und fünf Projekte aus dem Agendaprozess ergeben, nur in 6 % aller Gemeinden waren es mehr als zehn verschiedene Projekte. In Summe handelt es sich um 409 Projekte (in 51 Gemeinden). Zum Erhebungszeitpunkt wurde in 247 Fällen (also rund 60 %) bereits mit der Realisierung dieser Projektideen begonnen (Durchschnitt pro Gemeinde ca. 4,5 Projekte), 165 Projekte waren bereits abgeschlossen (Durchschnitt pro Gemeinde ca. 3,1 Projekte).

Tabelle 4 Aus dem Agendaprozess hervorgegangene Umsetzungsprojekte

| Anzahl an Umsetzungsprojekten | % (n=51) |
|-------------------------------|----------|
| keine Projekte | 19 |
| 1 bis 5 Projekte | 52 |
| 6 bis 10 Projekte | 23 |
| mehr als Projekte | 6 |
| | 100 |

Ähnlich wie bei den Ausgaben für die Prozessorganisation, zeigten sich auch bei den finanziellen Mitteln, die bisher für Umsetzungsprojekte aufgebracht wurden, extrem große Unterschiede. Der finanzielle Rahmen bewegt sich zwischen 0 und rund einer Million Euro. Im Durchschnitt liegen die Projektkosten pro Gemeinde etwas über 90.000 Euro. Damit wurde für Umsetzungsprojekte also im Durchschnitt etwas mehr als das Vierfache wie für die Organisation der Agendaprozesse ausgegeben. In Summe wurden im Rahmen von konkreten Umsetzungsprojekten bislang rund 38 Mio. Euro investiert (in 42 Gemeinden). Bezogen auf die Anzahl an durchgeführten Projekten ergibt sich folgendes Bild: Die meisten Umsetzungsprojekte kommen mit einem eher bescheidenen Budgetrahmen aus, während einige wenige mit sehr hohen Kosten verbunden sind. Für die Hälfte aller Projekte wurden nicht mehr als 3000 Euro veranschlagt. In zehn Prozent der Fälle lagen die Kosten zwischen 50 und 100.000 Euro, bei weiteren sieben Prozent waren es hingegen mehr als 100.000 Euro.

Tabelle 5 Finanzieller Aufwand pro Umsetzungsprojekt

| Ausgaben pro Umsetzungsprojekt in EUR | % (n=29) |
|---------------------------------------|----------|
| bis 1000 | 31 |
| 1001 bis 10.000 | 41 |
| 10.000 bis 50.000 | 10 |
| 50.001 bis 100.000 | 10 |
| über 100.000 | 7 |
| | 100 |

6.1.1.3 Kooperationen mit anderen LA 21 Gemeinden

Vielfach kooperieren die befragten Gemeinden im Zuge ihres Agendaprozesses mit anderen Agenda-Gemeinden. Vier von fünf Gemeinden pflegen einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch, meist findet dieser in Form einer losen Zusammenarbeit und gegenseitigen Information statt (55 %), in geringerem Ausmaß (34 %) sind die Gemeinden allerdings in regionale Agenda 21 Netzwerke eingebunden. Beispiele für derartige Kooperationsformen sind das e5-Programm in Vorarlberg, das Gemeindennetzwerk Allianz in den Alpen, der zwei Mal pro Jahr stattfindende LA-21 Gemeindetag des Landes Kärnten, bilaterale Gemeindekooperationen, etwa zur Durchführung gemeinsamer Bauvorhaben, oder gemeinschaftlich organisierte Exkursionen zu anderen Agenda-Gemeinden.

6.1.2 Entstehung der LA 21 Prozesse in den Gemeinden

Die österreichischen Agendaprozesse können – zumindest was ihre Entstehungsgeschichte betrifft – als „Bürgermeisterprozesse“ bezeichnet werden. In vier von fünf Gemeinden ging die Initiative zur Implementierung einer Agenda 21 vom Bürgermeister bzw. von der Bürgermeisterin aus. In weiteren 10 % war es in erster Linie eine der lokalen politischen Parteien, die sich für den Agendaprozess einsetzten. Wie die Ergebnisse zeigen, handelte es sich in der Regel um die jeweils regierende Partei, also mit Ausnahme von Kärnten, waren es vor allem ÖVP-BürgermeisterInnen oder die jeweilige ÖVP-Ortsgruppe, die sich für einen Agendaprozess stark gemacht haben. Nur in einer Gemeinde entstand der Agendaprozess auf Grund des Engagements des Gemeindeamtsleiters, ebenfalls nur ein Mal wurde die Durchführung der Agenda 21 von aktiven GemeindebürgerInnen eingefordert. In insgesamt drei Fällen (6 %) kam der Anstoß zur Durchführung einer lokalen Agenda von „außen“: zwei Mal von Seiten der Bezirkshauptfrau und in einem Fall von MitarbeiterInnen des Netzwerks kommunaler Umweltprojekte, das in Tirol die Agenda-Aktivitäten koordiniert.

Tabelle 6 Hauptinitiatoren des Agendaprozesses

| Hauptinitiatoren | % (n=50) |
|----------------------|----------|
| BürgermeisterIn | 80 |
| politische Partei | 10 |
| Bezirkshauptfrau | 4 |
| GemeindeamtsleiterIn | 2 |
| Umweltnetzwerk | 2 |
| einzelne BürgerInnen | 2 |
| | 100 |

Neben der Initiative vor Ort gibt es noch eine Reihe weiterer Faktoren, die von entscheidender Bedeutung waren. Die Befragungsergebnisse zeigen deutlich, wie wichtig unterstützende Maßnahmen von Seiten der einzelnen Bundesländer für das Zustandekommen einer Lokalen Agenda 21 sind. Folglich waren bislang vor allem zwei Maßnahmen ausschlaggebend: zum einen Informationskampagnen von Seiten des Landes, genannt von 68 % der Befragten, und zum anderen entsprechende Landesförderungen für Agenda-Aktivitäten, von 54 % als wichtiger Faktor eingeschätzt. Daneben wurde auch die Möglichkeit, sich an anderen LA 21 Gemeinden zu orientieren, sehr häufig als wichtige Unterstützung erwähnt (45 %). Ein solcher Austausch wurde beispielsweise durch Exkursionen oder durch die Teilnahme an LA-21-Veranstaltungen hergestellt. Aktivitäten des Bundes oder von Umweltorganisationen spielten in der Regel keine entscheidende Rolle.

Allerdings nannte etwa jeder vierte Befragte einen oder mehrere weitere Gründe, die für das Zustandekommen des Agenda-Prozesses von Bedeutung waren. Solche Gründe waren etwa die allgemein schwierige Situation der Gemeinde, für die man sich vom Agenda-Prozess Lösungen erwartete; die intensive Beratung durch LA 21 Prozessbegleiter, Engagement des Bürgermeisters aber auch von Privatpersonen, intensive Werbung für das Konzept der Lokalen Agenda 21 durch die Bezirkshauptmannschaft sowie positive Erfahrungen mit dem örtlichen Entwicklungskonzept.

Tabelle 7 Wichtige Faktoren für das Zustandekommen des Agenda 21 Prozesses

| Faktoren (Mehrfachnennungen) | % (n=62) |
|--|----------|
| Informationskampagne des Landes | 68 |
| Förderaktion des Landes | 55 |
| Vorbild durch andere LA 21 Gemeinden | 45 |
| Interesse der lokalen Bevölkerung | 29 |
| Informationskampagne des Bundes (v.a. Umweltministerium) | 3 |
| Aktivitäten von Umweltorganisationen | 3 |
| Sonstige Faktoren | 24 |

Etwas mehr als die Hälfte aller untersuchten Gemeinden konnte bei der Planung und Durchführung der Lokalen Agenda 21 bereits auf die Erfahrungen mit ähnlichen Gemeindeentwicklungsprozessen zurückgreifen. Auch bei diesen Initiativen wurden BürgerInnen in der Vergangenheit dazu eingeladen, an der Entwicklung von Konzepten oder bei der Umsetzung konkreter Vorhaben in der Gemeinde mitzuwirken. Die wichtigsten dieser „Vorläuferprojekte“ seien hier kurz genannt. Es handelte sich um Projekte zu den Themen:

- Alternativenergie, Energiekonzept der Gemeinde,
- Dorferneuerung und Dorfgestaltung,
- Gemeindeentwicklungsplanung,
- Öko-Kataster,
- Regionales Entwicklungskonzept,
- Gesundheit,
- Nahversorgung,
- Umwelt (Umweltausschuss mit engagierten BürgerInnen),
- Verkehr,
- Stadtmarketing.

6.1.3 Institutionelle Verfasstheit der Agendaprozesse

Bis auf wenige Ausnahmen wird die Entscheidung zur Durchführung des Agendaprozesses durch einen Beschluss des Gemeinde- bzw. Stadtrates bestätigt bzw. herbeigeführt. Nur in vier Fällen fehlt eine derartige offizielle Legitimation, wobei in drei dieser vier Gemeinden ein nachträglicher Gemeinderatsbeschluss ins Auge gefasst wird.

Die BürgermeisterInnen sind nicht nur in den meisten Fällen die Initiatoren der lokalen Agenda 21, sie übernehmen vielfach, und zwar in mehr als der Hälfte der untersuchten Gemeinden, auch formal die Verantwortung für den Ablauf und das Funktionieren des Agendaprozesses. Besonders häufig findet man dieses Modell in den frühen Agendaprozessen. In den letzten drei Jahren kommt es hingegen deutlich weniger oft zur Anwendung. Neben den BürgermeisterInnen kommt hinsichtlich der Verantwortung für den Prozess auch noch den Gemeinderäten als Kollegialorgan eine gewisse Bedeutung zu. In etwas mehr als einem Fünftel liegt die Zuständigkeit für den Agendaprozess beim Gemeinderat. In jeweils nur wenigen Fällen liegt diese Aufgabe im Zuständigkeitsbereich des Gemeindevorstands als Kollegialorgan, bei einem Mitglied des Gemeindevorstands, des Gemeinderates oder des LA 21 Teams.

Tabelle 8 Hauptverantwortlichkeit für den Agendaprozess

| Hauptverantwortung liegt bei | % (n=58) |
|-------------------------------------|----------|
| BürgermeisterIn | 56,9 |
| Gemeinderat als Kollegialorgan | 22,4 |
| Gemeindevorstand als Kollegialorgan | 6,9 |
| Mitglied des Gemeindevorstands | 5,2 |
| Mitglied des Gemeinderat | 3,4 |
| Mitglied des LA 21 Teams | 3,4 |
| sonstiges | 1,8 |
| | 100,0 |

Wie weiter oben bereits erwähnt wurde, hatten 62 % der Gemeinden zum Erhebungszeitpunkt bereits ein Agenda 21 Leitbild beschlossen. Noch größer ist mit 82 % der Anteil an Gemeinden, die schon mit der Umsetzung von zumindest einem LA 21 Projekt begonnen hatten. Nun ist es interessant zu erfahren, in welchem Verhältnis Leitbilder und Umsetzungsprojekte – als Ergebnisse partizipativer Verfahren – zur institutionalisierten Gemeindepolitik stehen. Oder mit anderen Worten: Welchen Stellenwert gesteht der Gemeinderat den Ergebnissen des Agendaprozesses in der Praxis formal zu. Die Daten zeigen, dass sowohl die im Agendaprozess entwickelten Leitbilder als auch die daraus

entstandenen Projektvorschläge in dem meisten Fällen als Empfehlung an den Gemeinderat weitergeleitet werden und dort ein weiteres Mal diskutiert und gegebenenfalls abgeändert und in dieser veränderten Form beschlossen, oder unter Umständen nur diskutiert, jedoch nicht weiter behandelt werden. Obwohl formal gesehen die Entscheidungsbefugnis bei den zuständigen Gemeindeorganen verbleibt (um den informellen Gremien des Agendaprozesses solche Rechte formal zu übertragen, wäre eine Änderung der Gemeindeverfassung notwendig), gibt es auch Beispiele, bei denen die Ergebnisse des Agendaprozesses gewissermaßen „automatisch“ im Gemeinderat angenommen werden. Im Falle der Leitbilder liegt dieser Anteil bei rund 37 %, im Falle von Projektvorschlägen – die in der Regel mit deutlich höheren Kosten verbunden sind – bei rund 10 %. Allerdings zeigen sich, zumindest bei den Leitbildern, gewisse Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. In Oberösterreich und der Steiermark liegt der Anteil an Gemeinden, die die Vorschläge aus dem Agendaprozess ohne weitere Modifikationen übernehmen mit jeweils ca. 45 % deutlich über dem Durchschnitt.

Tabelle 9 Institutionelle Behandlung von Leitbildern und Projektkonzepten

| Ergebnisse des Agendaprozesses werden | Leitbilder (in %, n=60) | Projekte (in %, n=59) |
|--|-------------------------|-----------------------|
| im Gemeinderat diskutiert, dieser entscheidet über die weitere Vorgangsweise | 50,0 | 81,4 |
| im Gemeinderat „automatisch“ beschlossen | 36,7 | 10,2 |
| es gibt keine Ergebnisse | 13,0 | 5,1 |
| sonstiges | 0,0 | 3,4 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 |

Lediglich in knapp einem Drittel der Gemeinden gibt es einen verbindlichen Umsetzungsplan für LA 21 Maßnahmen und Projekte. In den meisten Fällen wurden diese Pläne von den Beteiligten des Agendaprozesses erarbeitet, vereinzelt aber auch vom Gemeinderat. In jenen Gemeinden, die einen Umsetzungsplan ausgearbeitet haben, wurde dieser meist auch vom Gemeinderat offiziell beschlossen.

Auch Nachhaltigkeitsindikatoren, in der einschlägigen Beratungsliteratur als unumgängliches Kontrollinstrument bezeichnet und zum Teil auch in den Förderbestimmungen der Länder ausdrücklich verlangt, wurden bislang nur in rund einem Drittel der untersuchten Gemeinden entwickelt. Dort, wo sie vorhanden sind, sind sie entweder das Ergebnis der Agendaberatungen oder es wurden ganz einfach bereits bestehende Indikatoren aus Vorbildgemeinden übernommen. In einem Fall entstand das Indikatorenset durch eine Befragung der Bevölkerung.

Dass die Erreichung der selbst definierten Zielsetzungen überprüft werden soll, findet generell eine größere Zustimmung. In knapp der Hälfte der Gemeinden ist eine derartige Überprüfung bereits geplant. Die Frage, wer denn in der Gemeinde für die Überprüfung der Zielerreichung verantwortlich ist, brachte eine Vielzahl unterschiedlicher Verantwortlichkeiten. Diese Frage scheint in beinahe jeder Gemeinde unterschiedlich gelöst zu sein. In vielen Fällen sind auch keine klaren Zuständigkeiten ausgemacht, oft sollen mehrere Akteure gemeinsam die erreichten Ziele kontrollieren. In den meisten Fällen ist das LA 21 Team, oft auch als Kernteam bezeichnet, bzw. die Arbeitskreise gemeinsam mit anderen in diese Tätigkeit involviert. Die Gemeinde übernimmt diese Aufgabe deutlich seltener, bei etwa einem Drittel ist die Gemeinde oder der/die BürgermeisterIn mit der Erfolgskontrolle – auch in diesem Fall meist gemeinsam mit anderen – beauftragt. Ausschließlich externe Evaluierungen sind nur in drei Gemeinden vorgesehen. Genannt wurden folgende Akteure bzw. Akteurskombinationen:

- LA 21 Team (Kernteam)
- Kernteam und Prozessbegleiter
- Arbeitskreise und Kernteam
- Arbeitskreise und Regionalbetreuer
- Arbeitskreisleiter
- Mitarbeiter des Agenda-Prozesses
- Gemeinderat
- Gemeinderat und Koordinationsteam LA21
- Bürgermeister, Verwaltung, Projektgruppen
- Bürgermeister und Gemeinderat
- Bürgermeister und Projektbegleiter
- Eigenüberprüfung durch ProjektleiterInnen
- externes Begutachtungsteam
- Landesregierung

Verbindliche Umsetzungspläne, Indikatoren und die Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele sind also Maßnahmen, die vielfach noch nicht etabliert sind. Nur rund 13 % können auf alle drei Elemente verweisen. Knapp ein Viertel der Gemeinden verfügt zumindest über Nachhaltigkeitsindikatoren und versucht, die Einhaltung der Zielsetzungen des Agendaprozesses auch zu überprüfen.

Ein Vergleich zwischen den frühen Agendaprozessen, konkret jenen, die im Jahr 2000 oder bereits davor mit der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 begonnen haben, und den Prozessen aus den letzten drei Jahren, zeigt, dass in den „älteren“ Prozessen wesentlich öfter Indikatoren entwickelt wurden und auch öfter eine Überprüfung der Ziele vorgesehen ist (siehe Tabelle 10). Generell besteht eine starke Tendenz, Indikatoren und Überprüfungsmechanismen in Zukunft zu erarbeiten, falls dies bislang noch nicht geschehen ist. Die Hälfte der Gemeinden ohne Indikatoren plant deren Einführung in den kommenden Jahren. Über 80 %, die bislang die Erreichung der Agenda-Ziele nicht überprüfen, wollen dies in Zukunft sehr wohl tun. Diese Ergebnisse weisen ganz deutlich darauf hin, dass die Verantwortlichen für den Agendaprozess in punkto Erfolgskontrolle einen Bedarf für Verbesserungen sehen. Zum Teil dürften solche Verfahrensänderungen aber auch von außen – etwa durch Förderrichtlinien – stimuliert werden, denn verbindliche Umsetzungspläne, vor 2001 kaum in Anwendung, zählen mittlerweile in neun von zehn Gemeinden zu einem fixen Bestandteil des Agendaprozesses.

Tabelle 10 Umsetzungsplan, Nachhaltigkeitsindikatoren, Überprüfung der Zielsetzungen

| Elemente des Agendaprozesses vorhanden | Gesamt (in %) | bis 2000 (in %) | seit 2001 (in %) |
|--|---------------|-----------------|------------------|
| Umsetzungsplan für LA 21 Projekte | 31,7 | 20,0 | 90,0 |
| Nachhaltigkeitsindikatoren | 34,4 | 46,4 | 25,0 |
| Überprüfung der Zielsetzungen | 45,8 | 53,6 | 40,0 |

6.1.4 Interne Organisation der LA 21 Prozesse

6.1.4.1 Planung und Durchführung der LA 21 Prozesse

Sowohl die Planung als auch die Durchführung einer LA 21 erfordert und fördert die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in den Gemeinden. An der Planung der LA 21 Prozesse waren vor allem drei Gruppen in besonders starkem Ausmaß beteiligt:

- externe ProzessbegleiterInnen,
- das Lokale Agenda-Team und
- der/die BürgermeisterIn.

Gemeindebedienstete, der Gemeinderat, einzelne BürgerInnen oder der gesamte Gemeindevorstand waren in die Planungsphase nur in vergleichsweise wenigen Fällen direkt involviert (siehe Tabelle 11). Da sich die lokalen Agenda-Teams in der Regel aus GemeindepolitikerInnen, Gemeindebediensteten und BürgerInnen zusammensetzten, war

die Beteiligung der beiden zuletzt genannten Gruppen insgesamt gesehen doch etwas stärker, als die niedrigen Werte für Gemeindebedienstete und BürgerInnen vermuten lassen. In mehr als 60 % der Gemeinden wurde die Planung von mehreren Gruppen gemeinsam durchgeführt. In diesen Fällen kooperierten zwischen zwei und fünf der in Tabelle 11 aufgelisteten Akteure. Im Durchschnitt waren zwei unterschiedliche Gruppen beteiligt. In den restlichen knapp 40 % lagen die Vorbereitungsarbeiten in den Händen eines einzigen Akteurs.

Die drei zentralen Akteure der Prozessplanung zeichneten in der Regel in weiterer Folge auch für die organisatorische Arbeit im LA 21 Prozess verantwortlich. In rund einem Drittel aller Gemeinden wurde die Abwicklung des Agendaprozesses zusätzlich durch Gemeindebedienstete unterstützt. Auch die laufende Arbeit im Agendaprozess ist in der Regel auf mehrere Gruppen aufgeteilt, nur in rund einem Viertel der Fälle liegt die Verantwortung dafür in der Hand eines einzelnen Akteurs.

Tabelle 11 Planung und Durchführung des Agendaprozesses

| Verantwortliche Akteure (Mehrfachnennungen) | Prozessplanung (in %) | Durchführung (in %) |
|---|-----------------------|---------------------|
| externe ProzessbegleiterInnen | 68 | 52 |
| lokales Agenda-Team | 57 | 47 |
| BürgermeisterIn | 42 | 36 |
| Gemeindebedienstete | 18 | 36 |
| Gemeinderat als Kollegialorgan | 11 | 5 |
| ehrenamtliche BürgerInnen | 10 | 5 |
| Gemeindevorstand als Kollegialorgan | 5 | 2 |

6.1.5 Zentrale organisatorische Elemente der LA 21 Prozesse

Zur Frage, welche organisatorischen Elemente für einen LA 21 Prozess notwendig bzw. sinnvoll sind, werden in der einschlägigen Beratungsliteratur verschiedene Vorschläge diskutiert, die zum Großteil auf den Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern, insbesondere Deutschland, beruhen (vgl. Umweltdachverband 2000, BMUJF 1998). Trotz divergierender Konzepte und Beratungsphilosophien findet man in den meisten Ansätzen jedoch die folgenden Elemente:

- Ein lokales LA 21 Team, oft auch als Koordinationsteam oder als Trägergruppe bezeichnet. Diese informelle Gruppe soll während des gesamten Prozesses bestehen und für die organisatorische und inhaltliche Koordination des Ablaufs verantwortlich sein. Neben politischen Funktionären sollte das Koordinationsteam auch VertreterInnen der lokalen Wirtschaft, der Vereine und Bildungseinrichtungen und sonstige interessierte BürgerInnen umfassen.

- Eine externe Prozessbegleitung, die die Gemeinden bei der Planung und Durchführung der lokalen Agenda 21 unterstützt. ProzessbegleiterInnen werden in der Regel von den Koordinationsstellen der Länder vermittelt, ihre Tätigkeit für die Gemeinden wird (in Österreich) von den Ländern finanziell unterstützt.
- Verschiedene Arbeitsgruppen mit Beteiligung der Bevölkerung und VertreterInnen lokaler Organisationen. Diese Arbeitsgruppen können bzw. sollen zur Leitbild- und Projektentwicklung sowie zur Projektumsetzung gebildet werden.
- LA 21 Beirat, manchmal auch als Lenkungskreis bezeichnet: Der Beirat ist eine Art „Aufsichtsrat“ des Agendaprozesses, ein vor allem in umfangreicheren Agendaprozessen übliches Gremium zur strategischen Planung und zur Einbeziehung zentraler Anspruchsgruppen.
- Agendabüro: Eine ebenfalls aus umfangreicheren Agendaprozessen bekannte Einrichtung, die in erster Linie als Anlaufstelle für die lokale Bevölkerung fungiert.

Aus den Ergebnissen geht hervor, dass die verschiedenen Elemente in der Praxis der Agendaprozesse tatsächlich in recht unterschiedlichem Ausmaß anzutreffen sind. Ein fixer Bestandteil so gut wie sämtlicher Agendaprozesse sind allerdings externe BegleiterInnen, die den lokalen Akteuren bei der Planung und Durchführung zur Seite stehen. Fast könnte man sagen, kein LA 21 Prozess ohne externe Begleitung, wenn dies nicht in einem einzigen Fall so gewesen wäre. Weit verbreitet sind auch die mit lokalen Akteuren besetzten LA 21 Teams oder Koordinationsgruppen, die einen Großteil der organisatorischen und oft auch der inhaltlichen Arbeit leisten. In vier von fünf Agenda-Gemeinden existiert ein solches Team. Ebenfalls häufig werden zur Moderation von Arbeitsgruppen oder größeren Veranstaltungen externe ModeratorInnen hinzugezogen. Diese können identisch mit den ProzessbegleiterInnen sein, umgekehrt gilt jedoch nicht, dass ProzessbegleiterInnen generell auch für Moderationsaufgaben herangezogen werden bzw. für solche Aufgaben zur Verfügung stehen. Relativ groß ist auch der Anteil an Gemeinden, in denen zusätzlich zu den ProzessbegleiterInnen noch weitere externe Fachleute herangezogen werden – wenn auch meist nur punktuell. Etwas mehr als 60 % der Gemeinden nehmen solche Beratungen in Anspruch. Besonders üblich ist diese Vorgangsweise in den Bundesländern Steiermark und Kärnten. Die inhaltliche Expertise dieser Fachleute wird in erster Linie zur Unterstützung von Arbeitskreisen und für öffentliche Vorträge nachgefragt. Relativ selten geht es um eine Beratung des Gemeinderates oder um die Durchführung von LA 21 relevanten Schulungen vor Ort.

Interessanterweise sind Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung, Projektentwicklung und -umsetzung bislang wesentlich weniger verbreitet, als es auf Grund der gängigen LA 21 Konzepte zu erwarten wäre. In nur etwa jeder zweiten Gemeinde gab es eine Arbeitsgruppe zur Leitbilderstellung. Gerade in dieser Frage zeigen sich allerdings große Differenzen

zwischen „alten“ und „jüngeren“ Agendaprozessen. Während in Gemeinden, die vor 2001 mit dem Prozess begonnen haben, nur in 29 % der Fälle eine Leitbildgruppe eingerichtet wurde, ist der Anteil seit dem Jahr 2001 mit 76 % auf deutlich mehr als das Doppelte gestiegen.

Arbeitsgruppen zur Projektentwicklung und -umsetzung sind bisher in noch geringerem Ausmaß üblich als Gruppen zur Leitbilderstellung. Nur rund 40 % sowohl der „alten“ und „jüngeren“ Agendaprozessen können auf solche Arbeitsgruppen verweisen. Im Durchschnitt waren es 3,7 Projektentwicklungsgruppen und 5,4 Projektumsetzungsgruppen pro Gemeinde. Da in sämtlichen Agendaprozessen bislang deutlich mehr Projekte entwickelt und umgesetzt wurden bzw. diese gerade im Laufen sind (im Durchschnitt 7,6) heißt das, dass rund ein Drittel aller Projekte vom Agendateam oder politischen Funktionären betrieben werden.

Einen LA 21 Lenkungskreis oder Beirat findet man erwartungsgemäß tatsächlich eher in größeren Gemeinden, insgesamt gesehen ist dieses Gremium mit 25 % bislang jedoch nicht sehr weit verbreitet. Ein eigenes Agendabüro, wie es beispielsweise in den neu gegründeten Agendabezirken Wiens vorgesehen ist und im Pilotbezirk (Alsergrund) seit 1999 besteht, gibt es in keiner einzigen Agenda-Gemeinde aus der Stichprobe. Bei durchschnittlichen Ausgaben von rund 22.000 Euro pro Gemeinde für die organisatorische Abwicklung der Agendaprozesse wäre eine solche Einrichtung nicht einmal ansatzweise zu finanzieren.

Tabelle 12 Organisatorische Elemente der Agendaprozesse

| Elemente des Agendaprozesses (Mehrfachnennungen) | Gesamt (gerundet in %) | bis 2000 (gerundet in %) | seit 2001 (gerundet in %) |
|---|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| externe ProzessbegleiterInnen | 98 | 100 | 97 |
| LA 21 Trägergruppe (Kernteam) | 82 | 75 | 89 |
| externe ModeratorInnen | 68 | 57 | 79 |
| externe Fachleute | 63 | 64 | 60 |
| Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung | 53 | 29 | 76 |
| Arbeitsgruppen zur Projektentwicklung | 42 | 43 | 39 |
| Arbeitsgruppen zur Projektumsetzung | 40 | 39 | 42 |
| LA 21 Beirat (Lenkungskreis) | 26 | 18 | 33 |
| Agendabüro | - | - | - |

6.1.5.1 ProzessbegleiterInnen

Wie wir bereits sehen konnten, spielen externe ProzessberaterInnen bei der Durchführung der Agendaprozesse eine zentrale Rolle. Dies erklärt sich allerdings nicht nur dadurch, dass es in so gut wie in jeder LA 21 Gemeinde solche BeraterInnen gibt. Vielmehr ist es die Fülle an Aufgaben und Kompetenzen, die diesen externen Akteuren zukommt. Haben wir im

Zusammenhang mit der Entstehung lokaler Agendaprozesse von einem „Bürgermeister-Phänomen“ gesprochen, kann in Bezug auf die Planung und Abwicklung berechtigter Weise von „BeraterInnen-Agendaprozessen“ gesprochen werden.

Kein anderer Akteur ist in größerem Ausmaß für die Planung und Durchführung des Agendaprozesses verantwortlich als die externen BeraterInnen. Selbst in Bezug auf die inhaltlichen Ergebnisse des Prozesses (also beispielsweise in Bezug auf die Formulierungen des Leitbildes) wird ihnen als Einzelakteur der größte Einfluss zugeschrieben. Auch wenn die Letztverantwortung für den Prozessablauf bei den BürgermeisterInnen liegt, die Konzeption der Abläufe und damit auch die Frage, in welcher Weise die lokale Bevölkerung in den Agendaprozess einbezogen wird und welche Rolle den BürgerInnen dabei zukommen soll, wird in den meisten Fällen von den externen BeraterInnen vorgegeben. Hervorzuheben ist auch die Doppelrolle aus inhaltlicher und organisatorischer Beratung. Beide Funktionen werden in jeweils vier Fünftel aller LA 21 Gemeinden von den ProzessbegleiterInnen – meist sogar von nur einer Person – erfüllt.

Aus Tabelle 13 geht hervor, in welchem Ausmaß die ProzessbegleiterInnen für weitere Aufgaben innerhalb der Agendaprozesse verantwortlich sind. Die Organisation der Leitbildentwicklung liegt ebenfalls weitgehend in ihrem Verantwortungsbereich (in über 80 % aller Gemeinden, die ein Leitbild haben bzw. anstreben, waren bzw. sind die ProzessbegleiterInnen dafür zuständig). In jeweils mehr als der Hälfte der Beispiele obliegt den ProzessbegleiterInnen auch die Auswahl und Anwendung der Arbeitsmethoden, wie z.B. von Befragungen der Bevölkerung oder die Einberufung von „runden Tischen“. Schließlich kommt den BeraterInnen auch hinsichtlich der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren und deren Überprüfung eine wesentliche Rolle zu, und zwar eine deutlich gewichtigere, als dies die untenstehenden Ergebnisse vermuten lassen. Indikatoren zur Messung der Zielsetzungen wurden nämlich überhaupt erst in 34 %, Mechanismen zu Überprüfung dieser Ziele erst in 46 % aller Gemeinden entwickelt.

Auch bei den von den ProzessbegleiterInnen übernommenen Aufgaben zeigen sich hinsichtlich der Entstehungszeit der Agendaprozesse einige auffallende Unterschiede. Generell kann man sagen, dass die ProzessbegleiterInnen in den jüngeren Prozessen seit dem Jahr 2001 in einem noch viel größeren Ausmaß für die organisatorische Abwicklung der Prozesse und für die Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zuständig sind. Tendenziell in höherem Ausmaß werden die ProzessbegleiterInnen in den jüngeren Agendaprozessen auch für die Auswahl und Anwendung der Arbeitsmethoden herangezogen. Ihre Bedeutung für die Prozesse scheint damit in den letzten drei Jahren sogar noch zugenommen zu haben.

Tabelle 13 Aufgaben der ProzessbegleiterInnen

| Elemente des Agendaprozesses (Mehrfachnennungen) | Gesamt (gerundet in %) | bis 2000 (gerundet in %) | seit 2001 (gerundet in %) |
|---|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| inhaltliche Beratung | 80 | 82 | 77 |
| organisatorische Abwicklung | 78 | 68 | 80 |
| Organisation der Leitbildentwicklung | 68 | 68 | 67 |
| Anwendung von Arbeitsmethoden | 56 | 54 | 60 |
| Auswahl der Arbeitsmethoden | 53 | 46 | 57 |
| Indikatorenentwicklung | 34 | 25 | 43 |
| Überprüfung der Zielerreichung | 29 | 29 | 30 |
| sonstiges | - | - | - |

Die inhaltliche und organisatorische Begleitung der Agendaprozesse wurde bzw. wird in den meisten Fällen von nur einer Person durchgeführt. In knapp 16 % der Gemeinden war ein Team von durchschnittlich etwas mehr als zwei Personen im Einsatz. Bei den ProzessbegleiterInnen handelt es sich entweder um selbstständige Berater, um MitarbeiterInnen von Landeseinrichtungen oder um MitarbeiterInnen privater Beratungsfirmen. Entsprechende Unterstützungsstrukturen seitens der Länder sind in der Steiermark, in Kärnten und Tirol vorhanden. In diesen Bundesländern erfolgt die Beratung der Gemeinden durch MitarbeiterInnen dieser Einrichtungen. In Oberösterreich und Vorarlberg wurden bislang hingegen hauptsächlich selbstständige BeraterInnen bzw. deren MitarbeiterInnen mit der Prozessbegleitung beauftragt.

Tabelle 14 Beruflicher Status der ProzessbegleiterInnen nach Bundesländern

| Beruflicher Status | Gesamt in % | K | OÖ | S | T | V |
|---|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| selbstständig tätig | 43,6 | 100,0 | 61,9 | 0,0 | 0,0 | 66,7 |
| Mitarbeiter einer Landesorganisation | 40,0 | 0,0 | 4,8 | 94,7 | 100,0 | 0,0 |
| Mitarbeiter einer privaten Beratungsfirma | 16,4 | 0,0 | 33,3 | 5,3 | 0,0 | 33,3 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

6.1.5.2 LA 21 Koordinationsteams

Wie bereits weiter oben erwähnt wurde, sind Koordinationsteams ein weit verbreiteter Bestandteil österreichischer LA 21 Prozesse. In 82 % der untersuchten Gemeinden gab es eine solche Gruppe. Im Normalfall bestehen die LA 21 Koordinationsteams (Kernteam) – sieht man von den ProzessbegleiterInnen ab – aus einem zeitlich befristeten Zusammenschluss von VertreterInnen der Gemeindepolitik, der Verwaltung (meistens der/die AmtsleiterIn), von örtlichen Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Vereine etc.)

und der Bürgerschaft. Während die ersten beiden Gruppen so gut wie immer im Kernteam vertreten waren, trifft dies auf InteressensvertreterInnen und BürgerInnen nur teilweise zu. In rund 12 % aller Kernteams waren überhaupt keine BürgerInnen, in immerhin 35 % keine InteressensvertreterInnen aktiv.

Im Durchschnitt zählten die Koordinationsteams knapp 17 Mitglieder, die über einen längeren Zeitraum auch tatsächlich aktiv mitgearbeitet haben. Die Bandbreite liegt zwischen vier und 76 Personen, wobei extrem große Teams (mit über 40 TeilnehmerInnen) allerdings nur in zwei Fällen vorhanden waren. In der Hälfte aller Gemeinden bestand das Kernteam aus nicht mehr als 10 Personen.

Wie die folgende Tabelle zeigt, stellten BürgerInnen mit durchschnittlich 7,7 Personen die größte Gruppe innerhalb der Organisationsteams, gefolgt von GemeindepolitikerInnen (4,5 Personen), VertreterInnen lokaler Interessenverbände und Vereine (2,8 Personen) und durchschnittlich einer Person aus der Gemeindeverwaltung. Vielfach gelang es demnach, vor allem (unorganisierte) BürgerInnen für die ehrenamtliche Arbeit im Agendaprozess zu gewinnen. Durchschnittlich fast die Hälfte der Kernteammitglieder kam aus der Bürgerschaft.

Aus Tabelle 15 geht jedoch auch hervor, dass die Größe der Kernteams in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Während in Agendaprozessen, die vor 2001 begonnen wurden, im Durchschnitt 21 Personen aktiv waren, beträgt die durchschnittliche Mitgliederzahl seit 2001 nur mehr rund 13 Personen. Relativ gesehen hat in den letzten Jahren die Beteiligung von InteressenvertreterInnen zugenommen, jene der aktiver BürgerInnen ist allerdings deutlich zurückgegangen. Die prozentuelle Beteiligung von GemeindepolitikerInnen und VertreterInnen der Verwaltung ist dagegen – trotz insgesamt kleinerer Gruppen – annähernd gleich geblieben.

Im Bundesländervergleich liegt die Größe der Koordinationsteams nicht allzu weit auseinander. Die größten Teams findet man mit durchschnittlich knapp 19 Personen in Oberösterreich, die Steiermark liegt mit knapp 15 Personen hingegen am anderen Ende.

Tabelle 15 Ständig aktive Personen im LA 21 Koordinationsteam nach Akteursgruppen

| Akteursgruppen (durchschnittliche Gruppengröße) | Gesamt (Mittelwert) | bis 2000 (Mittelwert) | seit 2001 (Mittelwert) |
|--|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| BürgerInnen | 7,7 | 10,7 | 4,8 |
| GemeindepolitikerInnen | 4,5 | 5,7 | 3,7 |
| InteressenvertreterInnen | 2,8 | 2,7 | 2,8 |
| örtliche Verwaltung | 1,2 | 1,3 | 1,0 |
| Gesamtes Koordinationsteam | 16,7 | 21,0 | 13,3 |

Die Koordinationsteams sind eindeutig männlich dominiert. Im Durchschnitt waren es fast doppelt so viele Männer als Frauen, wobei sich der Anteil der Frauen in den letzten Jahren nur geringfügig erhöht hat. Die geringere Frauenbeteiligung zeigt sich auch darin, dass in immerhin drei Fällen überhaupt keine Frauen im Koordinationsteam mitgearbeitet haben. Umgekehrt gab es jedoch kein einziges ausschließlich „weibliches“ Agendateam.

Tabelle 16 Ständig aktive Personen im LA 21 Koordinationsteam nach Geschlecht

| Geschlecht (durchschnittliche Gruppengröße) | Gesamt (Mittelwert) | bis 2000 (Mittelwert) | seit 2001 (Mittelwert) |
|--|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Männer | 10,3 | 13,0 | 7,6 |
| Frauen | 5,8 | 7,7 | 4,0 |
| Gesamt (Abweichungen durch fehlende Werte) | 16,7 | 21,0 | 13,3 |

Von den Koordinationsteams werden vor allem drei Aufgaben wahrgenommen: sie planen den Agendaprozess, koordinieren und überwachen dessen Umsetzung und zum Teil arbeiten sie auch an der Leitbilderstellung. Die dazu notwendigen Arbeiten wurden allerdings nicht von allen Mitgliedern in gleichem Ausmaß durchgeführt. Oft fanden zwar die Beratungen im Team statt, die Durchführung einzelner Schritte wurde dann aber entweder bei den BürgermeisterInnen und/oder bei den externen BeraterInnen übernommen, also von den „professionellen“ und damit auch bezahlten LA 21 MitarbeiterInnen. Immerhin, für die Planung des Ablaufs waren relativ oft die gesamten Teams verantwortlich. In etwas mehr als der Hälfte der Gemeinden lag die Planung des Prozesses in den Händen des gesamten Teams. In etwas mehr als 40 % der Fälle war auch die organisatorische Arbeit eher gleichmäßig unter den Teammitgliedern aufgeteilt. Die Letztverantwortung für den Agendaprozess lag in keinem der Fälle beim Koordinationsteam, sondern fast ausschließlich bei den BürgermeisterInnen oder dem Gemeinderat.

In beinahe zwei Drittel aller Koordinationsteams wurden Entscheidungen in erster Linie im Konsens getroffen. Dabei ist allerdings anzumerken (siehe Fallstudienresultate), dass das Konsensprinzip nicht immer bewusst – gewissermaßen als generelle Regel der Kerngruppe – eingesetzt wurde, sondern sich oft vor allem durch die Abwesenheit von Abstimmungen definierte. Eine Kombination aus Konsensprinzip und Mehrheitsprinzip findet man bei etwa einem Viertel aller Koordinationsteams vor. In der Praxis der Gruppen könnte dies bedeuten, dass zwar die Suche nach von allen getragenen Lösungen im Vordergrund stand, falls man sich jedoch – nach entsprechend langen Beratungen – nicht einigen konnte, strittige Fragen zur Abstimmung gelangten. Teams, deren Entscheidungsmodus

ausschließlich durch Abstimmungen oder durch die Dominanz einzelner Personen gekennzeichnet waren, sind nur vereinzelt zu finden. In den letzten Jahren scheint sich verstärkt ein pragmatischer Stil zu etablieren. Seit 2001 dominierte das Konsensprinzip nur mehr in rund 56 % der Kernteams, 40 % bevorzugten bereits die oben beschriebene Kombination aus Konsenssuche und gelegentlicher Abstimmung. Möglicher Weise steht diese Tendenz mit der Tatsache in Verbindung, dass in diesen zwar kleineren Teams relativ gesehen deutlich mehr politische Funktionäre aktiv waren, als noch in den Jahren zuvor.

Tabelle 17 Entscheidungsfindung im LA 21 Koordinationsteam

| Hauptsächliche Art der Entscheidungsfindung | Gesamt in % | bis 2000 in % | seit 2001 in % |
|---|-------------|---------------|----------------|
| Konsensprinzip | 62,3 | 68,0 | 55,6 |
| sowohl Konsens- als auch Mehrheitsprinzip | 26,4 | 12,0 | 40,7 |
| eine Person entscheidet letztendlich | 5,7 | 11,5 | 8,3 |
| Abstimmung (Mehrheitsprinzip) | 3,8 | 12,0 | 0 |
| es werden keine Entscheidungen getroffen | 1,9 | 4,0 | 0,0 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

6.1.5.3 LA 21 Arbeitsgruppen

Neben den Koordinationsteams arbeiteten in vielen Gemeinden eine Reihe von themenorientierten Arbeitsgruppen. In etwa jeder zweiten Gemeinde gab es zum Zeitpunkt der Befragung zumindest eine Arbeitsgruppe für die Erstellung eines LA 21 Leitbildes, in rund 40 % zumindest eine Gruppe, die mit der Planung und/oder Umsetzung eines konkreten Nachhaltigkeitsprojekts befasst war.

Im Durchschnitt handelte es sich um rund fünf Gruppen zur Leitbilderstellung, knapp vier waren mit der Entwicklung von Projekten und etwas mehr als fünf mit deren Realisierung beschäftigt. Bis auf eine einzige Ausnahme – eine Gemeinde, in der bislang die außergewöhnlich hohe Anzahl von 36 Nachhaltigkeitsprojekten begonnen bzw. realisiert wurde – waren es maximal sieben Umsetzungsprojekte. Nicht überraschend sind in dieser Hinsicht die bereits länger laufenden Agendaprozesse im Vorteil. Während die vor 2001 begonnenen Prozesse auf durchschnittlich rund zehn Umsetzungsprojekte kommen, sind es bei der Gruppe der seit 2001 aktiven Gemeinden etwas mehr als drei Projektgruppen. Wobei überhaupt erst in rund einem Drittel der neueren Agendaprozesse mit konkreten Projekten begonnen wurde.

Tabelle 18 Durchschnittliche Anzahl von LA 21 Arbeitsgruppen

| Typen von Arbeitsgruppen (durchschnittliche Anzahl) | Gesamt (Mittelwert) | bis 2000 (Mittelwert) | seit 2001 (Mittelwert) |
|--|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung (n=23) | 5,3 | 3,7 | 6,0 |
| Arbeitsgruppen zur Projektentwicklung (n=19) | 3,8 | 4,0 | 3,5 |
| Arbeitsgruppen zur Projektumsetzung (n=18) | 5,4 | 10,2 | 3,3 |

Wie wurden nun die Arbeitsgruppen – in denen ein Großteil der aktiven Beteiligung am Agendaprozess stattfand – gebildet? Nach welchen Prinzipien wurde die Zusammensetzung der Gruppen bestimmt? In den meisten Fällen war es offensichtlich so, dass jede Person, die mitmachen wollte, auch tatsächlich dazu die Möglichkeit hatte. In 71 % der Fälle war das Interesse am LA 21 Prozess sowie die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Mitarbeit das wichtigste Kriterium für die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen. Ergänzt wurde diese prinzipielle Offenheit vielfach durch die gezielte Einladung der wichtigsten Gruppen in der Gemeinde. In einigen Agendaprozessen (13 % bzw. 8 Gemeinden) bestimmte vor allem die externe Projektbegleitung, wer in welchen Arbeitskreisen mitarbeiten sollte. Weitere, prinzipiell mögliche Auswahlverfahren kamen in jeweils nur ganz wenigen Gemeinden zum Einsatz. Drei Mal wurden BürgerInnen per Zufallsprinzip ausgewählt. In jeweils zwei Fällen bestimmte maßgeblich der Bürgermeister bzw. der Gemeinderat über die Zusammensetzung des Arbeitsgruppen.

Tabelle 19 Prinzipien der Zusammensetzung von Arbeitsgruppen

| Prinzipien (Mehrfachnennungen) | Gesamt (in %) |
|--|---------------|
| Jeder der wollte, konnte mitmachen | 71 |
| alle wichtigen lokalen Gruppen wurden gezielt eingeladen | 61 |
| der Prozessbegleiter bestimmte die Zusammensetzung | 13 |
| BürgerInnen wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt | 5 |
| sonstige (z.B. Auswahl durch Kernteam) | 5 |
| der Bürgermeister bestimmte die Zusammensetzung | 3 |
| der Gemeinderat bestimmte die Zusammensetzung | 3 |
| es gibt keine inhaltlichen Arbeitskreise | 2 |

Entsprechend der weit verbreiteten Vorstellung, dass es sich bei Agenda 21 Prozessen um konsensorientierte Problemdefinitions- und -lösungsverfahren handeln sollte, dominierte – wie bereits bei den Koordinationsteams – die Suche nach konsensuellen Ergebnissen. In rund 60 % aller Gemeinden ist man in den Arbeitsgruppen hauptsächlich nach diesem Prinzip vorgegangen. Generell scheint es so zu sein, dass die Frage, wie Entscheidungen im Agendaprozess zustande kommen, für sämtliche Arbeitsgruppen bestimmt wird.

Agendaprozesse haben in der Regel eine einheitliche „Entscheidungskultur“. Meist gibt es nur ein dominantes Prinzip, das in sämtlichen Arbeitsgruppen und Beratungsgremien zur Anwendung kommt. Daher zeigt sich auch im Falle der Arbeitsgruppen der bereits für die Koordinationsteams festgestellte Trend in Richtung Mehrheitsprinzip. Bei Fragestellungen, für die sich keine von allen TeilnehmerInnen gleichermaßen akzeptable Lösungen finden lassen, wurde in den letzten drei Jahren wesentlich öfter auf Abstimmungen zurückgegriffen.

Tabelle 20 Entscheidungsfindung in den LA 21 Arbeitsgruppen

| Hauptsächliche Art der Entscheidungsfindung | Gesamt in % | bis 2000 in % | seit 2001 in % |
|---|-------------|---------------|----------------|
| Konsensprinzip | 60,8 | 73,1 | 45,8 |
| sowohl Konsens- als auch Mehrheitsprinzip | 23,5 | 11,5 | 37,5 |
| eine Person entscheidet letztendlich | 9,8 | 11,5 | 8,3 |
| Abstimmung (Mehrheitsprinzip) | 3,9 | 3,8 | 4,2 |
| es werden keine Entscheidungen getroffen | 2,0 | 0,0 | 4,2 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

6.1.6 Art und Ausmaß der Bürgerbeteiligung

Zur Abschätzung der bisherigen Praxis der Bürgerbeteiligung in den LA 21 Prozessen werden wir im Folgenden auf die Informationspolitik der Gemeinden, das quantitative Ausmaß der Bürgerbeteiligung, den Zusammenhang zwischen finanziellem Aufwand und Beteiligungsgrad, auf die Frage, wer an den Beratungen teilgenommen hat und welchen Einfluss diese Gruppen auf die Ergebnisse der Verhandlungen ausüben können, auf potenzielle Konflikte und die Integration der verschiedenen, im Rahmen der Nachhaltigkeitsdiskussion aufgeworfenen Thema näher eingehen.

6.1.6.1 Information der lokalen Bevölkerung

Die grundlegendste Form von Beteiligung am Agendaprozess ist die Information der BürgerInnen und lokalen Interessengruppen über die geplanten und laufenden Aktivitäten. Wie die folgende Tabelle zeigt, kommen in den österreichischen Agendagemeinden dafür eine Vielzahl unterschiedlicher Medien und Informationskanäle in Betracht. Im Durchschnitt nutzten die Gemeinden fünf verschiedene Möglichkeiten, um das Nachhaltigkeitsthema der Bevölkerung näher zu bringen. In besonders aktiven Gemeinden waren es bis zu zehn verschiedene Medien oder Veranstaltungen, in einigen allerdings nicht mehr als zwei.

Weit verbreitet sind etwa Massenaussendungen der Gemeinde, die sich prinzipiell an alle BürgerInnen wenden. In beinahe 90 % der Gemeinden wurde in der Gemeindezeitung über

den Agendaprozess informiert. Fast 80 % der Gemeinden informierten zusätzlich mit speziellen Aussendung zum Thema LA 21. Ebenso weit verbreitet ist die Durchführung (zumindest) einer Bürgerversammlung, in deren Rahmen meist zu Beginn des Agendaprozesses die Bevölkerung direkt über die geplanten Aktivitäten informiert und zur aktiven Mitarbeit aufgerufen wird. Ebenfalls von großer Bedeutung sind persönliche Gespräche, in denen vor allem politische Funktionäre der Gemeinde versuchen, bestimmte Personen gezielt zu informieren und sie für die Mitarbeit im Kernteam oder in einer der Arbeitsgruppen zu gewinnen. In etwa jeder zweiten Gemeinde wurde zusätzlich versucht, über die Berichterstattung in regionalen Zeitungen, die eigene Bevölkerung zu erreichen. Damit sind die gängigsten Informationskanäle bereits aufgezählt. Alle weiteren Informationsmöglichkeiten wurden in nicht mehr als etwa einem Viertel der Fälle genutzt. Spezielle LA 21 Informationsbroschüren der Gemeinde oder des Landes, einschlägige Ausstellungen, LA 21 Websites oder Werbeplakate im öffentlichen Raum kamen zwar auch zum Einsatz, allerdings maximal in jeder vierten oder fünften Gemeinde. Informationen über E-Mail sind noch weniger weit verbreitet, nur etwa jede zehnte Gemeinde kommuniziert elektronisch mit ihren BürgerInnen. Ebenfalls sehr selten eingesetzt wurden Bildungsangebote zum Thema Nachhaltigkeit. Ein Konzept, das wahrscheinlich eher in größeren Städten erfolgversprechend umgesetzt werden könnte.

Generell kann man aus den Ergebnissen auch schließen, dass zwischen der Information der „Bevölkerung“ und lokalen Organisationen, wie Vereinen oder Interessenvertretungen etc., kaum unterschieden wird, sieht man davon ab, dass organisierte Gruppen durchwegs in geringerem Ausmaß angesprochen werden. Dies bezieht sich vermutlich in erster Linie auf die Inhalte der Informationen, die meist nicht speziell auf diese Zielgruppen angepasst werden. Einzige Ausnahme dabei sind direkte persönliche Gespräche, diese werden im gleich hohem Ausmaß mit VertreterInnen von organisierten Gruppen wie mit unorganisierten BürgerInnen gesucht.

Etwas an Bedeutung verloren haben in den letzten Jahren Informationsbroschüren der Gemeinde, Ausstellungen und Werbeplakate. Deutlich öfter kamen hingegen Informationsbroschüren der Länder (insbesondere in Kärnten) sowie eigene LA 21 Homepages zum Einsatz.

Tabelle 21 Information der lokalen Bevölkerung und lokaler Organisationen

| Informationskanäle (Mehrfachnennungen) | lokale Bevölkerung (in %) | Organisationen (in %) |
|--|---------------------------|-----------------------|
| Mitteilung in der Gemeindezeitung | 89 | 77 |
| Informationsveranstaltungen | 82 | 60 |
| Aussendungen per Post | 79 | 71 |

| | | |
|---|----|----|
| persönliche Gespräche | 68 | 71 |
| Berichte in regionalen Zeitungen | 53 | 35 |
| spezielle Informationsbroschüren der Gemeinde | 26 | 21 |
| Ausstellungen | 24 | 13 |
| LA 21 Website | 23 | 16 |
| Werbeplakate | 19 | 16 |
| spezielle Informationsbroschüren des Landes | 18 | 8 |
| Aussendungen per E-Mail | 10 | 10 |
| Bildungsangebote | 8 | 5 |

Über zwei zentrale Beteiligungsmöglichkeiten am Agendaprozess, die substanziell über die Information der Bevölkerung hinausgehen, wurde bereits berichtet: Die Mitarbeit der Bevölkerung im Koordinations- oder Kernteam sowie die Beteiligung an den verschiedenen Arbeitsgruppen. In vier von fünf Gemeinden gab es ein LA 21 Koordinationsteam und meist waren sowohl unorganisierte BürgerInnen als auch VertreterInnen lokaler Gruppen und Organisationen darin vertreten. BürgerInnen stellten im Durchschnitt sogar den größten Anteil in diesen Teams. Beinahe jedes zweite Mitglied repräsentierte die Bevölkerung der Gemeinde. VertreterInnen lokaler Organisationen engagierten sich ebenfalls in den Koordinationsteams, wenn auch in deutlich weniger Fällen und mit durchschnittlich knapp drei TeilnehmerInnen mit wesentlich weniger Personen pro Team. Arbeitskreise zur Leitbilderstellung waren zum Erhebungszeitpunkt in etwa jeder zweiten Gemeinde etabliert und in allen diesen Gruppen beteiligte sich auch die lokale Bevölkerung.

Wie bereits im Fall der Informationstätigkeit gilt auch für die stärker mitwirkungsorientierten Beteiligungsformen, dass das Angebot, oder besser gesagt die tatsächliche Inanspruchnahme verschiedener Beteiligungsformen durch Bevölkerung und Interessengruppen bis auf wenige Ausnahmen dem selben Muster folgt. Auffallend ist jedoch auch hier, dass das Interesse und die tatsächliche Beteiligung lokaler Organisationen meist deutlich unter dem Wert der Bevölkerung liegt.

Im Durchschnitt wurden pro Gemeinde vier verschiedene Beteiligungsformen genutzt. Die vier Beteiligungsformen mit der größten Verbreitung waren Fragebogenaktionen (71 % aller Gemeinden führten eine solche Aktion zur Erhebung der Meinungen und Sichtweisen der Bevölkerung durch), die bereits erwähnte Mitwirkung an Kernteam (67 %) und inhaltlichen Arbeits- oder Projektgruppen (61 % bzw. 49 %) sowie persönliche Gespräche (66 %). Deutlich weniger verbreitet sind im Vergleich dazu LA 21 Beiräte, themenspezifische Workshops, „Runde Tische“, Beteiligungsmöglichkeiten über die Website, Zukunftswerkstätten oder weitere Formen, wie die Einbindung der Bevölkerung über betriebliche Agendaprozesse (BA 21).

Tabelle 22 Beteiligung der lokalen Bevölkerung und lokaler Organisationen am Agendaprozess

| Beteiligungsformen (Mehrfachnennungen) | lokale Bevölkerung (in %) | Organisationen (in %) |
|--|---------------------------|-----------------------|
| Fragebogenaktion | 71 | 56 |
| Beteiligung im LA 21 Koordinationsteam | 67 | 51 |
| persönliche Gespräche | 66 | 66 |
| Beteiligung an Arbeitskreisen zur Leitbilderstellung | 61 | 48 |
| Mitarbeit in Projektgruppen | 49 | 34 |
| Beteiligung am LA 21 Beirat | 28 | 25 |
| Beteiligung an themenspezifischen Workshops | 15 | 10 |
| „Runde Tische“ | 13 | 8 |
| LA 21 Website | 12 | 10 |
| sonstiges | 10 | 7 |
| Zukunftswerkstätten | 8 | 12 |

6.1.6.2 Beteiligung der Bevölkerung in Zahlen

Neben der Art und Weise, wie Beteiligung in LA 21 Prozessen organisiert und eingesetzt wird, ist natürlich auch das Ausmaß, in dem diese Angebote von der Bevölkerung tatsächlich angenommen werden, entscheidend für die Einschätzung der Partizipationspraxis. Wie viele Personen konnten überhaupt für eine aktive Mitarbeit gewonnen werden? Wie intensiv war diese Beteiligung und hat sich das Engagement der Bevölkerung im Zuge des Agendaprozesses verändert? Diese Fragen sollen nun näher beleuchtet werden.

Die folgenden Ergebnisse beziehen sich hauptsächlich auf Mitwirkungsmöglichkeiten, die eine aktive Teilnahme am Prozess erfordern bzw. ermöglichen. Möglichkeiten also, die deutlich über den Besuch einer Informationsveranstaltung oder das Ausfüllen eines Fragebogens hinausgehen. Im Wesentlichen geht es also um die Beteiligung der Bevölkerung an längerfristig angelegten Arbeits- und Projektgruppen oder an einmaligen Veranstaltungen, wie „Runden Tische“, Zukunftswerkstätten oder Nachhaltigkeits-Workshops.

Beginnen wir mit der Frage nach der Anzahl jener Personen, die zumindest ein Mal aktiv am Agendaprozess teilnahmen. Nicht berücksichtigt ist dabei die Beteiligung an den vielfach durchgeführten Befragungsaktionen zur Erhebung des Ist-Standes in der Gemeinde. Mit solchen Befragungsaktionen erreicht man meist einen sehr großen Anteil der Bevölkerung – Rücklaufquoten von 50 % sind dabei keine Seltenheit – das Ausfüllen des Fragebogens bleibt aber für die meisten Personen die einzige „Aktion“ im Rahmen der LA 21. In den 57 Gemeinden, aus denen Angaben zu dieser Frage vorliegen, beteiligten sich insgesamt 3876 Personen zumindest ein einziges Mal am Agendaprozess, etwa durch die einmalige Teilnahme an einer der Arbeits- oder Projektgruppen. Dabei wurden sämtliche Personen

erfasst, neben „einfachen“ BürgerInnen auch Mitglieder des Gemeinderates oder Gemeindebedienstete. Im Durchschnitt waren es 68 Personen pro Gemeinde. Bezieht man diese Zahl der aktiven TeilnehmerInnen auf die jeweilige Anzahl der EinwohnerInnen, ergibt sich ein Wert von rund 4 %. Allerdings streute selbst dieser relative Kennzahl in einem sehr großen Ausmaß. Während in der Gemeinde mit der relativ zur Gemeindebevölkerung am höchsten verzeichneten Beteiligung der Anteil bei immerhin rund 11 % lag, findet sich am anderen Ende der Skala ein Wert von nur 0,35 %, also ein Ausmaß an Beteiligung, bei dem eigentlich nicht mehr Bürgerbeteiligung gesprochen werden sollte.

Schränkt man die Kriterien für Beteiligung etwas ein, und zwar auf jene Gruppe, die über einen längeren Zeitraum, etwa in Ausmaß von mehreren Monaten aktiv am Agendaprozess teilgenommen haben, reduziert sich die Zahl der im Durchschnitt aktiven Personen um mehr als die Hälfte. Nur mehr 28 Personen pro Gemeinde erfüllen dieses Kriterium. Bezogen auf die Bevölkerung sinkt der Wert noch deutlicher. Durchschnittlich nur rund 1,6 % der jeweiligen Bevölkerung wirkten über mehrere Monate aktiv am Prozess mit. Zieht man davon noch politische Funktionäre und Gemeindebedienstete ab, reduziert sich der Wert auf 1,2 %. Oder anders ausgedrückt: Im österreichischen Durchschnitt arbeiten insgesamt nicht mehr als 20 BürgerInnen und/oder lokale InteressenvertreterInnen intensiver und über einen längeren Zeitraum an den Beratungen im Rahmen der LA 21 mit.

Vervollständigen lässt sich die Frage nach dem quantitativen Ausmaß der Partizipation an der LA 21, wenn wir noch ein Mal auf die Zusammensetzung der in den meisten Prozessen zentralen Koordinationsteams (82 %) zu sprechen kommen. Diese Teams hatten im Durchschnitt rund 17 Mitglieder, rund 8 davon kamen aus der Bürgerschaft, weitere 3 Personen vertraten lokale Interessengruppen. Berücksichtigen muss man zudem, dass in 13 % aller Koordinationsteams überhaupt kein Bürger bzw. keine einzige Bürgerin vertreten war. Der entsprechende auf die Bevölkerungszahl bezogene Wert liegt bei knapp 0,6 %. D.h. rund die Hälfte der längerfristig aktiven Personen engagierte sich im Kernteam. Zieht man in Betracht, dass es pro Gemeinde jeweils nur ein Kernteam gab, allerdings rund 5 Arbeitsgruppen pro Gemeinde allein zur Leitbilderstellung, kann man ermessen, dass aktive und kontinuierliche Beteiligung der Bevölkerung bislang vor allem im Rahmen der Koordinationsteams realisiert wurde. (Was natürlich nicht ausschließt, dass Mitglieder der Koordinationsteams auch in anderen Arbeitsgruppen mitgearbeitet haben.)

Tabelle 23 Ausmaß der Beteiligung der Bevölkerung am Agendaprozess

| Art der Beteiligung (n=57) | Gesamt | Durchschnitt pro Gemeinde | Anteil an der Bevölkerung |
|--------------------------------------|--------|---------------------------|---------------------------|
| Zumindest ein Mal aktiv teilgenommen | 3876 | 68 | 4,00 % |

| | | | |
|---|------|-----|--------|
| Mehrere Monate am Prozess teilgenommen | 1594 | 28 | 1,60 % |
| - davon BürgerInnen | 1052 | 20 | 1,20 % |
| BürgerInnen im Koordinationsteam | 429 | 7,5 | 0,59 % |
| InteressenvertreterInnen im Koordinationsteam | 156 | 2,7 | 0,21 % |

Naheliegender Weise hat die bisherige Dauer bzw. genaugenommen die Frage, wann mit dem Prozess begonnen wurde, einen spürbaren Einfluss auf die Chance der Bevölkerung sich zu beteiligen. Dieser Zusammenhang zeigt sich sowohl in Hinblick auf die längerfristig aktiv beteiligten Personen ($r = -0,366$) als auch in Hinblick auf die Anzahl von BürgerInnen, die zumindest ein Mal an einer Veranstaltung teilnahmen ($r = -0,355$). In Agendagemeinden, die vor 2001 begonnen haben, waren im Durchschnitt rund 86 Personen in irgendeiner Weise im Rahmen der LA 21 aktiv. Vergleich dazu liegt der Vergleichswert bei den Prozessen seit 2001 bei 54. Ähnliches gilt auch für längerfristiges Engagement und die Beteiligung im Koordinationsteam (siehe Tabelle 24).

Tabelle 24 Durchschnittliche Beteiligung der Bevölkerung nach Alter der Agendaprozesse

| Art der Beteiligung | Gesamt | bis 2000 | seit 2001 |
|--------------------------------------|--------|----------|-----------|
| Zumindest ein Mal aktiv teilgenommen | 67,9 | 85,8 | 54,0 |
| Mehrere Monate aktive BürgerInnen | 19,8 | 25,2 | 15,8 |
| Mitglieder des Koordinationsteams | 7,5 | 10,7 | 4,8 |

Die insgesamt geringere Beteiligung der Bevölkerung in den letzten Jahren ist allerdings nicht ausschließlich eine Frage der Prozessdauer. Generell scheint die Größe von Arbeitsgruppen in den letzten Jahren abgenommen zu haben. Zum Teil spiegelt sich dieser Trend auch im entsprechenden Bundesländervergleich. Vorarlberg und Oberösterreich, zwei Bundesländer, in denen relativ früh LA 21 Aktivitäten gestartet wurden, liegen auch in Bezug auf die durchschnittliche Beteiligung der Bevölkerung deutlich vorn. Kärnten und die Steiermark, wo die Agenda-Aktivitäten erst in den letzten drei Jahren so richtig angelaufen sind, zeigen in allen drei Kategorien deutlich niedrigere Werte. Selbst relativ zur Größe der Gemeinden bleiben diese Bundesländerunterschiede erhalten. Während in Kärntner Agendaprozessen im Durchschnitt knapp 2 % der Bevölkerung zumindest ein Mal aktiv teilgenommen haben, waren es in Vorarlberg beinahe 6 %, d.h. mit anderen Worten, in Vorarlberg ist es bislang gelungen, unabhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinden drei Mal so viele BürgerInnen am Agendaprozess zu beteiligen als in Kärnten.

Tabelle 25 Durchschnittliche Beteiligung der Bevölkerung nach Bundesländern

| Art der Beteiligung | Gesamt | K | OÖ | S | T | V |
|--------------------------------------|--------|------|------|------|------|-------|
| Zumindest ein Mal aktiv teilgenommen | 67,9 | 53,8 | 82,8 | 48,7 | 28,0 | 126,3 |
| Mehrere Monate aktive BürgerInnen | 19,8 | 18,6 | 26,1 | 13,0 | 20,3 | 21,7 |
| BürgerInnen im Koordinationsteam | 7,5 | 4,4 | 8,4 | 6,5 | 11,7 | 10,3 |

Die These, dass das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung im Laufe von Agendaprozessen tendenziell eher abnimmt, wird von unseren Ergebnisse nicht bestätigt. Im Gegenteil, in über 80 % der Fälle nahm das Engagement eher zu oder blieb zumindest auf konstantem Niveau. In jeder zehnten Agendagemeinde wurde sogar eine deutliche Zunahme der Aktivitäten wahrgenommen. Dabei besteht ein klarer Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Beteiligungsausmaß und der Veränderung während des Prozesses. Je mehr Personen insgesamt am Agendaprozess teilnehmen, desto eher nimmt das ehrenamtliche Engagement mit fortwährender Dauer auch wieder ab. Bei insgesamt geringer Beteiligung besteht hingegen viel eher die Chance, dass im Verlauf der Aktivitäten neue Interessierte dazukommen.

6.1.6.3 Beteiligung und Kosten des Agendaprozesses

Bürgerbeteiligung – auch das zeigen unsere Ergebnisse ganz klar – kostet Geld. Je mehr die Gemeinden für den Agendaprozess ausgeben, desto vielfältiger ist nicht nur das Angebot sondern auch die tatsächliche Beteiligung der Bevölkerung.

Gemeinden, in denen nicht mehr als drei verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten angeboten wurden (welche ?, FN), hatten auch ein deutlich geringeres Gesamtbudget zur Verfügung. Im Durchschnitt waren es bei dieser Gruppe knapp 12 Euro pro EinwohnerIn. Mit steigendem Budget steigt auch (wenn auch nicht linear) die Menge des Angebots ($r=0,345$). In Gemeinden mit vier oder sogar mehr unterschiedlichen Möglichkeiten zur Beteiligung der Bevölkerung standen pro Kopf der Bevölkerung fast 18 Euro zur Verfügung.

Die durchschnittlichen Ausgaben für die Planung und die Durchführung der Leitbilderstellung lagen bei 21.800 Euro pro Gemeinde. In Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Beteiligung, konkret in jenen Gemeinden, in denen sich mehr als 5 % der Bevölkerung im Agendaprozess engagierten, lagen die Ausgaben für die Abwicklung der LA 21 bei rund 30.000 Euro. Zwischen der Höhe des Gesamtbudgets und der Anzahl der bisher zumindest ein Mal aktiv beteiligten Personen besteht ein deutlicher Zusammenhang ($r=0,360$).

Auch relativ gesehen korrelieren die Ausgaben mit dem Grad der Beteiligung. Wurden durchschnittlich rund 15 Euro pro EinwohnerIn für des Agendaprozess ausgegeben, waren es in der Gruppe mit mehr als 5 % Beteiligung der Bevölkerung im Durchschnitt 26 Euro. In den Gemeinden mit hoher Beteiligung wurde damit pro Kopf mehr als doppelt so viel ausgegeben wie in jenen mit weniger als 5 % Beteiligungsquote. Bei dieser Gruppe lagen die durchschnittlichen Ausgaben bei knapp 11 Euro.

Die Formel, je höher die Ausgaben, desto höher die Beteiligung, gilt zum Teil auch für die Aktivitäten in den einzelnen Bundesländern. In Vorarlberg und Oberösterreich – zwei Bundesländer mit überdurchschnittlich hoher Beteiligung der Bevölkerung – lagen auch die Ausgaben über bzw. am Niveau des Durchschnitts. In Kärnten und der Steiermark lagen hingegen sowohl die Ausgaben (leicht bzw. deutlich) als auch die Beteiligungsquoten unter dem Bundesdurchschnitt. Einzige Ausnahme ist Tirol, wo geringe Ausgaben einer (relativ zur Bevölkerung gesehen) großen Beteiligung gegenüber standen. Die Tiroler Ergebnisse beruhen allerdings auf nur drei Fällen und sind daher von geringerer Aussagekraft.

Tabelle 26 Durchschnittliche Ausgaben für den Agendaprozess und Beteiligung nach Bundesländern

| Ausgaben für den Agendaprozess in € | Gesamt | K | OÖ | S | T | V |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Durchschnittliches Gesamtbudget pro Gemeinde | 21.800 | 28.700 | 23.400 | 12.000 | 8.100 | 50.100 |
| Durchschnittliches Gesamtbudget pro Einwohner | 14,9 | 14,2 | 17,9 | 11,8 | 4,5 | 14,9 |
| Beteiligung der Bevölkerung in Prozent | 4,0 % | 1,9 | 4,5 | 3,8 | 4,9 | 5,8 |

6.1.6.4 Besonders aktive Bevölkerungsgruppen und Interessengruppen

Die im Fragebogen offen gestellte Fragen nach den besonders aktiven (bzw. abwesenden) Bevölkerungs- und Interessengruppen ergab ein äußerst heterogenes Bild. Die Bereitschaft zum Engagement im Beteiligungsprozess scheint zum Großteil von spezifisch lokalen Faktoren abhängig zu sein. Lokale Problemlagen, die Existenz bereits aktiver Gruppen oder die Fähigkeit der BürgermeisterInnen, bestimmte Bevölkerungsgruppen direkt anzusprechen und für den Agendaprozess zu gewinnen, scheinen von großer Bedeutung für diese Frage zu sein.

Eine gleichmäßige Beteiligung über alle Berufs- und Altersgruppen hinweg kann nicht erwartet werden und es gibt auch tatsächlich keine Agendagemeinde, aus der derartiges berichtet wird. Während es für Desinteresse keine besonderen Voraussetzungen zu geben scheint, gibt es doch ein Bedingungen, die die aktive Teilnahme zumindest wahrscheinlicher werden lassen.. Dazu zählen bereits vorhandenes Engagement, vor allem in parteinnahen

Vereinen oder Initiativen (sofern diese Partei den Agendaprozess unterstützt), ausreichend freie Zeitressourcen, um regelmäßig teilnehmen zu können, und die Erwartung, eigene Vorstellungen und Wünsche im Rahmen der Beratungen einbringen zu können.

Die am Agendaprozess besonders aktiv beteiligten Privatpersonen kamen daher häufig aus der Landwirtschaft und der lokalen Wirtschaft. Überdurchschnittlich aktiv waren auch Frauen sowie Kinder und Jugendliche.

Tabelle 27 Bevölkerungsgruppen mit besonders starker Beteiligung am Agenda 21 Prozess

| Bevölkerungsgruppen (n=40) | Anzahl der Nennungen |
|--|----------------------|
| Personen aus dem Bereich der Landwirtschaft | 11 |
| Lokale Wirtschaftstreibende | 9 |
| Frauen | 6 |
| Kinder und Jugendliche | 6 |
| Arbeiter und Arbeiterinnen | 5 |
| Angestellte | 4 |
| Lehrer und Lehrerinnen | 3 |
| Personen, die auch in Vereinen aktiv sind | 3 |
| Hausfrauen | 2 |
| Gastwirte | 2 |
| Senioren und Seniorinnen | 2 |
| Eltern von Kleinkindern | 2 |
| Gemeinderäte | 2 |
| Männer, Beamte, neu zugezogene BürgerInnen, Kinder, Kultur- und Bildungseingagierte, sozial tätige Personen, nicht politisch Tätige, ökologisch interessierte BürgerInnen, Personen aus dem Kerngebiet des Ortes, Selbstständige | je 1 |

Von den lokalen Interessengruppen engagierten sich besonders häufig Funktionäre der politischen Parteien im Agendaprozess. In acht Gemeinden waren VertreterInnen aus allen Interessengruppen vertreten. Und auch bei den Interessengruppen waren, ähnlich wie bereits bei den Privatpersonen, in einigen Gemeinden WirtschaftsvertreterInnen und LandwirtInnen besonders aktiv beteiligt.

Tabelle 28 Interessengruppen mit besonders starker Beteiligung am Agendaprozess

| Interessengruppen (n=28) | Anzahl der Nennungen |
|----------------------------|----------------------|
| Gemeindepolitik (Parteien) | 10 |
| Aus allen Bereichen | 8 |
| Lokale Wirtschaft | 7 |
| Landwirtschaft | 6 |

| | |
|--|------|
| Lokale Kulturvereine und -gruppen | 4 |
| Lokale Gastronomie | 3 |
| Sportvereine | 3 |
| Fremdenverkehrsvereine | 3 |
| Frauenbewegung | 2 |
| Feuerwehr | 2 |
| Landjugend | 2 |
| Sozialvereine | 2 |
| Alpenverein, Elternverein, Arbeitskreise, Forstbetrieb, Träger der Fernwärme, Freizeitverein, Kindergarten, Schachverein, Wasserversorger, Musikkapelle, Pensionistenverband, Projektgruppe Hochschwabmuseum, Umweltorganisationen, Kirche | je 1 |

6.1.6.5 Bevölkerungsgruppen und Interessengruppen mit besonders geringer Beteiligung

Zunächst fällt auf, dass die Frage nach jenen Personengruppen und Organisationen, die sich kaum am Agendaprozess beteiligten, deutlich weniger oft beantwortet wurden und insgesamt die Bandbreite der Antworten wesentlich geringer war. Dies kann einerseits bedeuten, dass in den meisten Gemeinden doch eine halbwegs repräsentative Beteiligung der Bevölkerung geglückt ist – wenn auch, wie wir oben gesehen haben, in einen zahlenmäßig beschränktem Ausmaß –, andererseits kann dies aber auch damit zusammen hängen, dass man sich an „abwesende“ Gruppen nicht so gut erinnert, wie an jene, die den Prozess aktiv mitgestaltet haben.

Eine Bevölkerungsgruppe scheint jedoch generell sehr schwer für eine Beteiligung zu gewinnen zu sein, und das sind die jungen Erwachsenen bis etwa 25 Jahren. Insgesamt 12 Gemeinden nannten diese Altersgruppe als „kaum für eine Beteiligung zu gewinnen“. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass Jugendliche und junge Erwachsene vor allem aus dem ländlichen Bereich, die sich noch in Ausbildung befinden, in zentralere Orte auspendeln und daher kaum am gesellschaftlichen Leben der Herkunftsgemeinde teilnehmen (können). Eine weitere Gruppen, die sich häufig nur gering oder gar nicht am Agendaprozess beteiligte, waren SeniorInnen. Dass dies jedoch nicht generell so ist, zeigt sich bei der Frage nach den besonders aktiven Gruppen, wo zumindest zwei Mal ebenfalls die Gruppe der SeniorInnen angeführt wurde. Personen, die sich in Ruhestand befinden, verfügen zwar – theoretisch – über genügend Freizeit, um sich in der Gemeinde zu engagieren, im Zuge der untersuchten Agenda 21 Prozesse gelang es aber nur manchmal, diese Gruppe aktiv einzubinden. Aus drei Gemeinden wurde berichtet, dass es generell schwer war, die Bevölkerung für eine Beteiligung am Agendaprozess zu gewinnen. In einigen Gemeinden war es auch schwer, das Interesse der sonst sehr aktiven LandwirtInnen und Wirtschaftstreibenden zu wecken.

Tabelle 29 Bevölkerungsgruppen mit besonders geringer Beteiligung am Agenda 21 Prozess

| Bevölkerungsgruppen (n=28) | Anzahl der Nennungen |
|--|----------------------|
| Junge Erwachsene unter 25 Jahren | 12 |
| Senioren und Seniorinnen | 8 |
| Bevölkerung allgemein | 3 |
| Personen aus dem Bereich der Landwirtschaft | 2 |
| Lokale Wirtschaftstreibende | 2 |
| Arbeiter und Arbeiterinnen | 2 |
| Gemeinderäte, Personen unter 40 Jahren, AkademikerInnen, Kritiker des Prozesses, Männer, Vertreter der Kirche, LehrerInnen | je 1 |

Bei den kaum aktiven Interessengruppen zeigt sich beinahe paradoxer Weise ein ähnliches Bild wie bei den besonderen aktiven Gruppen. Aus diesem Ergebnis könnte man schließen, dass WirtschaftsvertreterInnen, LandwirtInnen und Gemeinderatsmitglieder sich entweder am Agendaprozess beteiligen oder nicht. Falls sie teilnehmen, dann sind sie besonders aktiv. Können diese Gruppen nicht gewonnen werden, dann bleibt das Engagement marginal.

Tabelle 30 Interessengruppen mit besonders geringer Beteiligung am Agenda 21 Prozess

| Bevölkerungsgruppen (n=19) | Anzahl der Nennungen |
|--|----------------------|
| Lokale Wirtschaft | 5 |
| Landwirtschaft | 4 |
| Gemeinderat | 3 |
| FPÖ-Gemeinderatsfraktion | 2 |
| Pensionistenverein, Seniorenbund | 2 |
| Vereine | 2 |
| Kirche | 2 |
| Gruppen ohne Interesse am Tourismus, Jägerschaft, Jugend, Kulturverein, Musikverein, Parteien, Sportverein, Tourismusverein, Wirtschaftskammer | je 1 |

6.1.6.6 Einfluss der beteiligten Akteure auf die Ergebnisse

Die Frage, in welchem Ausmaß die verschiedenen, am Agendaprozess beteiligten Akteure am Zustandekommen der Ergebnisse beteiligt waren, welchen Einfluss sie letztendlich auf die Ergebnisse ausüben konnten, lässt sich mittels schriftlicher Befragung sicherlich nur oberflächlich und ungenau beantworten. Trotzdem haben wir den Versuch unternommen, zumindest eine grobe Einschätzung dazu zu erhalten.

Beginnen wir mit dem LA 21 Leitbild. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden verfügt überhaupt über ein solches Leitbild. In einem Drittel aller Fälle waren die Befragten der Meinung, dass alle am Diskussionsprozess beteiligten Akteure einen etwa gleich großen Einfluss auf das Ergebnis der Beratungen hatte. Erstaunlich oft, nämlich in rund einem Viertel aller Agendaprozesse wurde das Leitbild wesentlich vom externen Berater bestimmt. In weiteren 10 % hatte die Bevölkerung den größten Einfluss. Politische Funktionäre und lokale Interessenvertretungen und Vereine wurde in diesem Punkt nur in wenigen Fällen eine Schlüsselrolle zugeordnet.

Ganz anders stellt sich das Bild bei der Entwicklung und inhaltlichen Ausrichtung von Umsetzungsprojekten dar. In beinahe der Hälfte alle Gemeinden, die bereits Umsetzungsprojekte definiert hatten, lag diesbezüglich das letzte Wort bei BürgermeisterIn oder Gemeinderat. Eine kooperative Entscheidungsfindung, an der alle Gruppen in etwa gleichem Ausmaß teilnehmen können, findet man bei Umsetzungsprojekten hingegen eher selten (nur rund 16 %).

Auch die Definition von Nachhaltigkeitsindikatoren – bisher in insgesamt 21 Gemeinden vorhanden – ist eher eine Sache der politischen Entscheidungsträger in den Gemeinden. In über 40 % wurden die Indikatoren wesentlich von Gemeinderat oder BürgermeisterIn bestimmt. Auf eher kooperative Weise wurden Indikatoren in etwa jeder Fünften Gemeinde erarbeitet und beschlossen. In beinahe ebenso vielen Gemeinden hatte der externe Moderator den größten Einfluss.

Tabelle 31 Einfluss verschiedener Akteure auf die Agenda-Ergebnisse

| Akteure | größter Einfluss auf Leitbild in % | größter Einfluss auf Projekte in % | größter Einfluss auf Indikatoren |
|---|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Alle Gruppen in etwa gleich großen Einfluss | 33,3 | 16,3 | 21,2 |
| Externe ModeratorIn | 24,4 | 7,0 | 18,2 |
| Bevölkerung | 11,1 | 9,3 | 9,1 |
| BürgermeisterIn | 8,9 | 32,6 | 21,2 |
| Gemeinderat | 8,9 | 16,3 | 21,2 |
| Organisationen, Interessenvertretungen, Vereine | 4,4 | 4,7 | 6,1 |
| sonstige | 8,9 | 14,0 | 3,0 |
| gesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

6.1.6.7 Konflikte im Agendaprozess

In 37 % aller Agendaprozesse sind während der Zusammenarbeit der verschiedenen Gruppen Konflikte in den Arbeitsteams entstanden. Bedingt durch die zum Teil deutlich längeren Laufzeiten älterer Prozesse war dies bei den vor dem Jahr 2001 gestarteten Aktivitäten mit rund 42 % wesentlich öfter der Fall als bei den Agendaprozessen der letzten

drei Jahre, bei denen bislang nur in jedem dritten Fall von zumindest einer konfliktreichen Auseinandersetzung berichtet wird.

Einer der Gründe für die verhältnismäßig geringe Konfliktquote dürfte einin der Mehrheit der Gemeinden verfolgtes konsensuelles Entscheidungsfindungsmodell sein. In mehr als 60 % aller Agendaprozesse ist die Suche nach Konsenslösungen oberstes Gebot. Dabei besteht jedoch prinzipiell die Gefahr, dass potenziell konfliktreiche Themen von vornherein ausgeschlossen und weder in den Arbeitskreisen noch im Kernteam zur Sprache gebracht werden. Es waren die Befragten zwar nur in wenigen Fällen der Meinung, dass konfliktreiche Themen bewusst ausgeklammert wurden, die gängige Begründung für das „Fehlen“ von Konflikten, („es gab einfach keine Konflikte“) deutet jedoch darauf hin, dass entweder potenzielle Konfliktpartner nicht am Agendaprozess teilgenommen haben oder bestimmte Themen, wenn schon nicht ausgeklammert, so doch nicht ins Zentrum der Beratungen gestellt wurden.

Die Hintergründe und Themen, die Anlass zu Konflikten in LA 21 Prozessen gaben, sind vielfältig und gleichzeitig in hohem Maße spezifisch für die Situationen in den Gemeinden. Einzige Ausnahme sind dabei Konflikte, die parteipolitisch motiviert sind. Ihnen kommt mit 4 Nennungen (aus 20 Gemeinden) eine generellere Bedeutung zu. Ansonsten sind die Themen weit gestreut und reichen von finanziellen Fragen über mögliche EU-Projekte bis hin zu Verkehrsthemen. Die Konfliktlinien verlaufen dabei zwischen verschiedenen Arbeitskreisen, TeamleiterInnen und Gruppen oder werden zwischen dem Agendaprozess und einzelnen BürgerInnen ausgetragen.

Tabelle 32 Konfliktthemen und Konfliktarten

| Konfliktthemen und -arten (n=20) | Anzahl der Nennungen |
|--|----------------------|
| Persönliche Meinungsunterschiede mit parteipolitischem Hintergrund | 4 |
| Führungs- und Machtanspruch des Teamleiters | 2 |
| Zu hohe Erwartungen | 2 |
| Ablehnung der Kosten des Agendaprozesses, Angst vor neuem (Was ist LA 21?), EU-Projekt, Gemeinde soll als Problemlöser auftreten, Kommunikationsprobleme, Unwesentliches, Verkehrsfragen, befürchtete Benachteiligungen, Konflikte zwischen Arbeitskreisen, Konflikte mit manchen EinwohnerInnen, gegenseitige Schuldzuweisungen | je 1 |

Da die meisten Konflikte parteipolitische Hintergründe aufweisen, waren an den Auseinandersetzungen auch vielfach lokale ParteienvertreterInnen beteiligt. Ebenfalls in Konflikte im Rahmen des Agendaprozesses involviert waren BürgerInnen, einzelne

Arbeitskreismitglieder, WirtschaftsvertreterInnen u.ä. Diese Gruppen wurden jedoch in jeweils nur in wenigen Fällen genannt.

Tabelle 33 Konfliktparteien

| Konfliktthemen und -arten (n=20) | Anzahl der Nennungen |
|--|----------------------|
| VertreterInnen des Gemeinderats, politische Funktionäre | 11 |
| BürgerInnen, quer durch die Bevölkerung | 3 |
| Einzelne Arbeitskreismitglieder | 2 |
| VertreterInnen der Wirtschaft | 2 |
| Dominante Personen, außenstehende Kritiker, VertreterInnen der Pfarre, Landwirte | je 1 |

Nicht alle, aber doch ein Großteil der entstandenen Konflikte wurde gelöst. Die wichtigste und am häufigsten angewandte Strategie dabei waren intensive Gespräche zwischen den Konfliktparteien. Zum Teil in sehr informeller, persönlicher Atmosphäre, zum Teil aber auch stärker formalisiert und extern moderiert, in Form eines „runden Tisches“ oder als klärende interne Arbeitsgruppensitzung. In einigen Fällen, in denen es galt, Konflikte oder Probleme mit der Bevölkerung zu klären, griff man auch auf verstärkte Information und Aufklärungsarbeit zurück.

6.1.6.8 Themen im Agendaprozess

Zur Einschätzung der Beteiligungsverfahren ist es naheliegender Weise auch notwendig, mehr über die Inhalte, die in den Arbeitskreisen und Projektgruppen verhandelt wurden, zu erfahren. Im Fragebogen gab es dazu eine Liste mit 28 vorgegebenen Themen, die das breite Spektrum des Nachhaltigkeitsthemas einigermaßen abbilden sollten (siehe Fragebogen). Zusätzlich gab es die Möglichkeit, weitere Themen zu nennen, was von 20 Befragten auch getan wurde. Die Liste reichte von A, wie Arbeitslosigkeit, bis W, wie wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde, wobei versucht wurde, soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeitsaspekte in etwa gleich großem Ausmaß abzudecken. Wurde ein Thema in irgendeiner Form im Rahmen des Agendaprozesses behandelt, konnte es genannt werden. Die Intensität der Auseinandersetzung mit den Themen wurde nicht erfasst. Gefragt wurde jedoch sowohl nach der generellen Beschäftigung mit den Themenbereichen, als auch nach einschlägigen, bereits begonnenen Umsetzungsprojekten.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass unter dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in der Praxis der Agendaprozesse tatsächlich eine Vielzahl unterschiedlicher Themenbereiche diskutiert werden. Zusammen mit den zusätzlichen Nennungen waren es beinahe 50

verschiedene Themen (wobei solche Angaben immer mit Abgrenzungsproblemen einhergehen). Diese Tendenz zur Themenvielfalt setzt sich auf der Ebene der einzelnen Gemeinde fort. Jede zweite Gemeinde bearbeitete zehn oder sogar mehr als zehn verschiedene Themen. Im Durchschnitt waren es 11 Themen pro Gemeinde. Nur in 12 % der untersuchten Gemeinden waren bisher weniger als 5 verschiedene Thematiken. Interessant ist, dass die Anzahl der Themen pro Gemeinde weder mit der Anzahl an Arbeitsgruppen noch mit der Anzahl insgesamt aktiver Personen korreliert. Auch die für den Agendaprozess zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel haben auf die Vielfalt der behandelten Themen keinen nachweisbaren Einfluss. Am ehesten scheint es so zu sein, dass schon bei der Planung der Prozesse versucht wird, mit den Arbeitsgruppen und den Beratungen im Kernteam ein möglichst breites Spektrum abzudecken, um dem Leitbild der Nachhaltigkeit gerecht zu werden. Im Rahmen konkreter Umsetzungsprojekte lässt sich diese Vielfalt – auch das zeigen unserer Ergebnisse – letztlich nur in wenigen Fällen aufrechterhalten.

In den meisten Gemeinden deckte die angesprochene Themenvielfalt die wichtigsten Bereiche der LA 21 ab. Nur knapp 20 % der Befragten waren der Ansicht, dass einige wichtige Themen im Rahmen des Agendaprozesses bislang noch nicht angesprochen wurden. Dazu zählten etwa die lokalpolitisch wichtigen Fragen der generellen Gemeindeentwicklung, der (zu) intensiven Landwirtschaft oder der bisherigen Praxis der Flächenwidmung. Aber auch soziale Problemstellungen, wie die als notwendig erachteten Bewusstseinsänderungen der Bevölkerung, die Beziehung von 1. und 3. Welt, Migrationsfragen oder die stärkere Einbeziehung der Jugendlichen, wurden in einigen Gemeinden noch nicht bzw. noch nicht in ausreichendem Maß behandelt. Diese Themen wurden bislang entweder politisch (von einer Mehrheit im Gemeinderat) verhindert oder auf Grund von Ressourcenknappheit (personell wie finanziell) noch nicht in Angriff genommen.

Trotz der bereits angesprochenen Vielfalt gibt es einige wenige Themen, die immer wieder zu finden sind, die also in einer Mehrzahl der Agendagemeinden zumindest in irgendeiner Form angesprochen werden (siehe Tabelle 34). Es handelt sich dabei um Fragen der Nahversorgung, des Tourismus, der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Gemeinde, des Energieverbrauchs und der Energieversorgung sowie um Gesundheits- und Verkehrsfragen. In jeweils mehr als der Hälfte aller Gemeinde wurden – unter anderem – auch diese sieben Themen im Rahmen des Agendaprozesses aufgegriffen. Und diese Themen liegen nicht nur bei den behandelten Themen im Spitzenfeld, sondern sind auch an führender Stelle bei den bereits begonnenen Projekten zu finden – wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß. So wurde das gebräuchlichste Thema überhaupt, die Nahversorgung, in 84 % aller Gemeinden diskutiert, konkrete Projekte zu diesem Schwerpunkt wurden bislang jedoch erst in knapp 50 % aller Fälle gestartet.

Tabelle 34 Wichtigste Themen der Leitbilddiskussionen und der Umsetzungsprozesse

| Themenbereiche (Mehrfachnennungen, über 50 %) | Themen allgemein behandelt (in %) | Begonnene Projekte (in %) |
|---|-----------------------------------|---------------------------|
| Nahversorgung | 84 | 49 |
| Tourismus | 72 | 38 |
| Wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde | 64 | 25 |
| Kulturelle Entwicklung der Gemeinde | 61 | 21 |
| Energieverbrauch und Energieversorgung | 61 | 33 |
| Gesundheit | 61 | 30 |
| Verkehr | 57 | 30 |

Obwohl Fragen, die sich auf die Entwicklung der eigenen Gemeinde beziehen in der Regel Vorrang genießen, kann die gesamte Bandbreite der aufgegriffenen Themen doch als Versuch interpretiert werden, lokale Anforderungen und Wünsche mit den im globalen Maßstab diskutiertem Konzept der Nachhaltigkeit in Einklang zu bringen. So findet sich das in vielen Gemeinden diskutierte Gesundheitsthema auch in der Agenda 21. Auch mit dem Energiethema kann, falls es in Hinblick auf den Schutz der Erdatmosphäre thematisiert wird, ein direkter Bezug zu Nachhaltigkeitszielsetzungen hergestellt werden. Themen wie Nahversorgung, Tourismus oder Verkehr, werden hingegen in erster Linie von regionalen Problemlagen aus definiert.

Wie steht es nun mit anderen, weniger weit verbreiteten Agendathemen mit starkem Nachhaltigkeitsbezug? Relativ häufig diskutiert wurden Themen wie biologische Landwirtschaft, Konsumverhalten der Bevölkerung, Trinkwasser, Klimaschutz, Flächenverbrauch und Widmungsfragen (in jeweils mehr als 30 % aller Gemeinden), in konkreten Projekten fanden sich diese Themen hingegen nur sehr selten. Dass beispielsweise zur nachhaltigen regionalen Entwicklung die herrschenden Konsummuster überdacht werden sollten, wurde in relativ vielen Prozessen thematisiert (38 %), konkrete Projekte dazu, um dies auch konkret zu versuchen und zu unterstützen, gibt es bislang aber nur sehr wenige (15 %). Oder, um ein anderes Beispiel heraus zu greifen: die ebenfalls global als sehr wichtig eingeschätzte Frage der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung. Dieses Thema ist theoretisch auch lokal von großer Bedeutung, da österreichische Gemeinden in ihrem Einflussbereich über weitreichende Kompetenzen verfügen. In 31 % der Fälle wurden Widmungsfragen und Fragen des Flächenverbrauchs behandelt, konkrete Projekte dazu bestehen bislang in nur etwas mehr als jeder zehnten Gemeinde.

Einige Nachhaltigkeitsthemen, die global gesehen von enormer Bedeutung sind, fanden hingegen im lokalen Zusammenhang österreichischer Gemeinden bisher nur wenig Widerhall. Die Behandlung von Fragen des Artenschutzes, der 3. Welt oder der

Armutsbekämpfung blieb auf ganz wenige Agendaprozesse beschränkt, auch Projekte dazu waren äußerst selten oder, wie im Fall der Armutsbekämpfung, gar nicht vorhanden.

Viel öfter ging es um ganz konkrete Anliegen, die generell von Bedeutung sind und nur peripher falls überhaupt in Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung stehen. Beispiele dafür sind: bessere Jugendarbeit und Kinderbetreuung, Ausbau der Bücherei, Bau eines Kommunikationszentrums, Verbesserung des Freizeitangebots, Belebung des Brauchtums, Ortsbildgestaltung, Bauen mit Holz etc.

Tabelle 35 Weitere nachhaltigkeitsrelevante Themen und deren bisherige Umsetzung

| Themenbereiche (Mehrfachnennungen) | Themen allgemein behandelt (in %) | Begonnene Projekte (in %) |
|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| Biologische Landwirtschaft | 48 | 18 |
| Konsumverhalten der Bevölkerung | 38 | 15 |
| Trinkwasser | 36 | 16 |
| Klimaschutz | 34 | 15 |
| Flächenwidmung/Flächenverbrauch | 31 | 13 |
| Artenschutz | 15 | 8 |
| 3. Welt | 8 | 3 |
| Armutsbekämpfung | 3 | 0 |

Wie häufig bestimmte Themen aufgegriffen werden, hängt zu einem gewissen Teil auch von regionalen Voraussetzungen ab. So gibt es Themen, die in einigen Bundesländern von großer Bedeutung sind, in anderen hingegen bislang nur wenig Beachtung gefunden haben.

Tourismusfragen wurden beispielsweise in nahezu allen Oberösterreichischen Gemeinden behandelt, während dieses Thema in Vorarlberg oder Tirol bisher kaum von Bedeutung war.

Energiefragen wiederum standen in Vorarlberg und Oberösterreich überdurchschnittlich oft auf der Tagesordnung, hingegen kaum von Bedeutung war dieses Thema in der Steiermark.

Das Thema Biologische Landwirtschaft wurde hauptsächlich in Kärnten und Oberösterreich behandelt, weniger in der Steiermark und selten bis gar nicht in Tirol und Vorarlberg.

Ausschließlich in Oberösterreich und Vorarlberg wurden die beiden insgesamt sehr selten angesprochenen Themen, 3. Welt und Armutsbekämpfung (insgesamt nur fünf bzw. zwei Mal diskutiert) behandelt.

7 Fallstudien

Nachdem wir uns in Kapitel 6 an Hand der Befragungsergebnisse einen Überblick über die laufenden LA 21 Aktivitäten in Österreich verschaffen konnten, wollen wir nun auf einige ausgewählte Agendaprozesse im Detail eingehen.

Wir fragen nach den Entstehungsbedingungen, dem Verlauf der Prozesse im Detail und werden, vor dem Hintergrund unserer zentralen Forschungsfrage nach den *neuen* Modellen partizipativer Demokratie, besonderes Augenmerk auf die politische Integration und den Stellenwert der Aktivitäten in den Gemeinden, die konkrete Beteiligungspraxis, das bisher erreichte Ausmaß an thematischer Integration sowie mögliche dauerhafte Veränderungen durch den Agendaprozess, legen.

Zentrale Grundlage dieses Kapitels sind offene Interviews in vier Österreichischen Agendagemeinden mit Personen, die für längere Zeit am Agendaprozess aktiv mitgearbeitet haben. Es waren dies mehr als 20 ausführliche leitfaden-gestützte Interviews⁶⁷ mit BürgermeisterIn und Bezirksvorstehern, BeraterInnen, VertreterInnen kommunaler Verwaltungen, engagierten BürgerInnen und einigen LA 21 ExpertInnen. Darüber hinaus liegen diesem Kapitel eine Reihe schriftlicher Materialien zu Grunde (Statistiken, Leitbilder, Materialien aus den Beteiligungsprozessen etc.), die uns dankenswerter Weise von einigen der Befragten zur Verfügung gestellt wurden.

Für diese Interviews haben wir vier Österreichische Agenda-Gemeinden ausgewählt. Wichtig war uns dabei,

- dass sich die Gemeinden schon seit einigen Jahren mit dem Thema LA 21 beschäftigen, um Auswirkungen des Prozesses auf die politische Kultur der Gemeinde erfassen zu können.
- dass unterschiedliche „Agendaphilosophien“ vertreten sind, also jeweils typische und sich unterscheidende Prozesse sollten vertreten sein;
- dass mit der Auswahl unterschiedliche geografische Regionen und damit auch länderspezifische Herangehensweisen abgedeckt sind; und
- dass ein Vergleich zwischen Prozessen in kleinen Landgemeinden und solchen im städtischen Bereich möglich ist.

Ausschlaggebend für die Auswahl waren zusätzlich die Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Letztlich haben wir die beiden Landgemeinden Munderfing in Oberösterreich und Zwischenwasser in Vorarlberg sowie die beiden Städte Linz und Wien (Alsergrund) als

⁶⁷ Vgl. die Liste der InterviewpartnerInnen im Anhang dieser Arbeit

Untersuchungsfelder gewählt. Munderfing und Linz werden im Bericht ausführlich dargestellt. Wien und Zwischenwasser dienen uns als Vergleichsprozesse. In der folgenden Übersicht gehen wir zunächst auf alle vier Gemeinden ein. Im Anschluss daran werden die Agendaprozesse in Munderfing und Linz ausführlich dargestellt.

7.1 Kontextanalyse: Vier Agendagemeinden im Vergleich

Die beiden Landgemeinden Munderfing und Zwischenwasser repräsentieren in mehrfacher Hinsicht den Großteil der Österreichischen Agendagemeinden. In beiden Gemeinden hat die Landwirtschaft noch eine sichtbare Bedeutung, ein Großteil der jeweils rund 3000 EinwohnerInnen arbeitet jedoch außerhalb des Ortes. Die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden können – auf Grund fehlender Großbetriebe – als eher beschränkt bezeichnet werden. Der Pendleranteil unter der berufstätigen Bevölkerung ist traditioneller Weise sehr hoch (in Munderfing hat sich diese Situation erst in den letzten Jahren durch Betriebsansiedlungen etwas verändert). Trotz eines aktiven „Gemeindelebens“ hat in beiden Fällen auch das Bild vom „Schlafdorf“ seine Berechtigung. Beide Gemeinden haben eher „dörflichen“ Charakter: Die BewohnerInnen kennen einander persönlich, auch der Zugang zur Gemeinde (bzw. zu den politischen FunktionärInnen) ist ein sehr „direkter“. Wie in der Mehrzahl der Österreichischen Landgemeinden ist auch in Munderfing und Zwischenwasser die Österreichische Volkspartei seit ihrem Bestehen die stimmenstärkste Partei. In beiden Fällen verfügt die ÖVP (in Zwischenwasser ist es eine ÖVP-nahe Namensliste) nach den letzten Wahlen mit jeweils rund 55 % sogar über absolute Mehrheiten. Auch die Bürgermeister werden von der ÖVP (bzw. ÖVP-Namensliste) gestellt.

Die beiden Städte Wien und Linz verkörpern in nahezu jeder Hinsicht genau das Gegenteil von Munderfing und Zwischenwasser. Wien ist mit rund 1,8 Mio. die größte, Linz mit rund 200.000 EinwohnerInnen nach Graz die drittgrößte Stadt Österreichs. Wien und Linz sind die beiden wichtigsten Wirtschaftszentren Österreichs. Bedingt durch die hohe Anzahl an Arbeitsplätzen ist der Anteil von Tagespendlern in beiden Fällen sehr hoch. Als bedeutende Wirtschaftsstandorte und Landeshauptstädte sowie auf Grund der hohen Einwohnerzahlen verfügen Wien und Linz auch über entsprechend hohe finanzielle Ressourcen. Zudem sind sie auch kulturell Zentren mit nationaler bzw. internationaler Bedeutung. In beiden Städten findet man eine Vielzahl an Sozial-, Kranken-, Bildungs- und Serviceeinrichtungen. Sowohl Linz als auch Wien sind zudem bedeutende Österreichische Universitätsstandorte. Ebenso traditionell wie in den Landgemeinden die ÖVP seit vielen Jahren regiert, ist es in Linz und Wien die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ), die seit 1945 durchgehend als die stimmenstärkste Partei im Gemeinderat vertreten ist.

Tabelle 36 Überblick über die ausgewählten Gemeinden

| | Munderfing | Zwischenwasser | Linz | Wien-Alsergrund |
|--|--|--|--|--|
| Bundesland | Oberösterreich | Vorarlberg | Oberösterreich | Wien |
| Einwohnerzahl | 2680 | 3050 | 201.333 | 37.816 (1,8 Mio.) |
| Bürgermeister | ÖVP | ÖVP | SPÖ | SPÖ (Bezirksvorstand) |
| Ergebnis der letzten Gemeinderatswahl (Wien:Bezirkswahl) | ÖVP: 55,7 % SPÖ: 38,2 % FPÖ: 6,1 % | OGZV: 54,6 % UNZ: 24,1 % FPZ: 21,3 % | SPÖ: 53,4 % ÖVP: 23,6 % Grüne: 11,7 % FPÖ: 8,6 % KPÖ: 1,5 % LIST: 1,2 % | SPÖ: 32,5 % ÖVP: 26,0 % Grüne: 21,2 % FPÖ: 14,6 % LiF: 4,1 % Sonstige: 1,5 % |
| Kurzcharakterisierung | Ländlich geprägte Gemeinde im Bezirk Braunau, hoher Pendleranteil, starker Anstieg von Arbeitsstätten in den letzten Jahren durch Betriebsansiedelungen, aktives Vereinsleben, Schulen, Bücherei | Drei räumlich separierte Gemeindeteile (Dafins, Batschuns und Muntlix), wenig Arbeitsplätze in der Gemeinde, „Schlafdorf“, Schulen, Bildungshaus, Bücherei | Landeshauptstadt, nach Wien das zweitgrößte Wirtschaftszentrum Österreichs, traditioneller Industriestandort, Universität, zahlreiche kulturelle Einrichtungen und Festivals | Wiener Bezirk innerhalb des Gürtels, zahlreiche Kultureinrichtungen, AKH, mehrere Universitätsstandorte, breitgefächerte Branchenstruktur auf der Basis gewerblicher und industrieller Kleinbetriebe |

7.2 Entstehung und Verlauf der Agendaprozesse

Aus der schriftlichen Befragung wissen wir bereits, dass etwa die Hälfte der Österreichischen Agendagemeinden auf frühere Erfahrungen mit ähnlichen Politikprozessen aufgebaut haben. Die Entscheidung für den Agendaprozess wird durch solche Erfahrungen sicherlich begünstigt, kann man doch zum Teil direkt an bereits erreichte Ziele oder eingeübte Praktiken zurückgreifen. Die Entscheidung, sich auf einen Agendaprozess einzulassen, wird so nicht zu einem „Sprung ins kalte Wasser“ und auch die Erfolgsaussichten für den Agendaprozess scheinen beim Vorhandensein funktionierender Vorbildprojekte deutlich höher zu sein. In den beiden Oberösterreichischen Gemeinden Linz und Munderfing war eines dieser Vorläuferprojekte die Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts, das auf Grund eines neuen Raumordnungskonzepts aus dem Jahr 1994 für alle Oberösterreichischen Gemeinden verpflichtend vorgeschrieben war. Diese Konzepte konzentrierten sich zwar auf den Schwerpunkt Raumordnung, es sollten aber auch andere, damit verbundene Themenfelder behandelt werden. Weiters sah dieses Gesetz auch einen verpflichtenden Konsultationsprozess mit den BürgerInnen vor.

Während in Zwischenwasser seit Anfang der 1990-Jahre – zum Teil auf Betreiben einer oppositionellen Namensliste (UNZ – Unabhängige Namensliste Zwischenwasser) zum Teil auf Grund des Engagements des Bürgermeisters – eine Vielzahl an Umweltprojekten mit aktiver Beteiligung der Bevölkerung umgesetzt wurden, lassen sich für den Agendaprozess in Wien Alsergrund keine direkten Vorläuferinitiativen benennen.

Betrachtet man den Verlauf der Agendaprozesse in den vier Gemeinden, so zeigen sich vor allem zwischen den beiden ländlichen Gemeinden Munderfing und Zwischenwasser auffallende Parallelen. In beiden Fällen reicht der Anfang der Aktivitäten in die erste Hälfte

der 1990-er Jahre zurück. In Munderfing kam der Anstoß zu einem Bürgerbeteiligungsprozess durch das örtliche Entwicklungskonzept. In enger Zusammenarbeit mit einem externen Prozessbegleiter wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Jahre später unter Rückgriff auf das Konzept der LA 21 zusammengefasst und in Teilbereichen (Verwaltungsentwicklung) weitergeführt wurde. Ebenso wie in Zwischenwasser waren in Munderfing bereits eine Reihe von Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung realisiert, bevor mit dem „eigentlichen“ Agendaprozess – dem expliziten Bezug auf internationale Dokumente und Förderrichtlinien der Länder – begonnen wurde. Dieses „Nachhinken“ der Leitbildprozesse hinter den Umsetzungsaktivitäten zeigt sich in beiden Fällen ganz deutlich. In Zwischenwasser wurde erst im Jahr 1999, in Munderfing ein Jahr später mit der Ausarbeitung eines Agendaleitbildes begonnen.

Sowohl in Munderfing als auch in Zwischenwasser konzentriert sich die Beteiligung der Bevölkerung hauptsächlich auf die Mitarbeit in den verschiedenen Projektgruppen. Der Grad der Beteiligung – gemessen an der Einwohnerzahl – liegt in beiden Fällen über dem Durchschnitt Österreichischer Agendagemeinden. In Munderfing haben sich bislang rund 200, in Zwischenwasser etwa 150 BürgerInnen im Rahmen der Agendaaktivitäten bzw. der agenda-ähnlichen Aktivitäten engagiert. Es handelt sich dabei hauptsächlich um „interessierte“ BürgerInnen, Menschen mit tendenziell höherer Bildung, ausreichenden frei verfügbaren Zeitressourcen und spezifischen Interessen, die individuell aber durchaus auch gemeinwohlorientiert sein können (die Chance, einen Fahrradweg durchzusetzen, kann dabei ebenso eine Rolle spielen, wie die Überzeugung, gegen den ungebremsten Verbrauch fossiler Energieträger endlich etwas tun zu müssen). Ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung wurde nur in Munderfing mittels schriftlicher Befragung in die Leitbildentwicklung (allerdings bereits bei der Erstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts) einbezogen.

In Hinblick auf den Prozessverlauf kann sowohl Linz als auch Wien als Sonderfall gelten. In Wien wurde der Agendaprozess im 9. Gemeindebezirk zunächst als zweijähriges Pilotprojekt gestartet, konnte allerdings mit Unterstützung des Bezirks und weiteren Projektgeldern der Stadt in den letzten Jahren zu einem institutionalisierten Beteiligungs- und Projektforum ausgebaut werden. Bis dato wurde im Wiener Prozess, der sich bislang ganz stark auf die Initiierung und Realisierung von ganz konkreten Projekten im Bezirk konzentriert hat, kein LA 21 Leitbild entwickelt. Von einigen aktiven BürgerInnen wird eine Leitbilderstellung sogar dezidiert abgelehnt, mit der Begründung, dass damit der Verwaltung ein zu großer Einfluss auf den Prozess und damit zu viele Kontrollmöglichkeiten eingeräumt würden. (Zumindest die Erfahrungen aus kleinen Gemeinden scheinen diese Befürchtung nicht zu bestätigen, da Leitbilder bisher nur in wenigen Fällen realpolitisch wirklich relevant wurden.) Die BürgerInnen, die sich in Wien in den verschiedenen Projektgruppen engagieren,

unterscheiden sich im Großen und Ganzen nicht wesentlich von jenen „interessierten BürgerInnen“, auf die wir auch in den Gemeinden mit eher dörflichem Charakter stoßen. Auch im städtischen Bereich sind Ausbildungsniveau, Zeitressourcen und konkrete Anliegen die wesentlichen Determinanten.

In Linz wurde ein ganz anderer Weg beschritten. Bereits im Jahr 1995 wurde in Linz vom Gemeinderat ein Grundsatzbeschluss zur nachhaltigen Stadtentwicklung gefasst, der aber zunächst zu keinem Leitbildprozess führte. Erst durch einen weiteren Gemeinderatsbeschluss drei Jahre später wurde das Amt für Natur und Umweltschutz mit der Erstellung eines konkreten Handlungsprogramm beauftragt. Ziel dieses Programms („Linzer Agenda 21“) war die Erarbeitung von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren für die Stadt Linz. Für die Entwicklung dieses Programms wurde ein (hauptsächlich verwaltungsintern besetzter) Arbeitskreis mit acht thematischen Untergruppen eingerichtet. Zu den Beratungen wurden gezielt externe ExpertInnen und InteressenvertreterInnen eingeladen. Die Beteiligung der Bevölkerung war in diesem Prozess nicht vorgesehen. Die Leitbilderstellung wurde Anfang 2003 abgeschlossen, die Ergebnisse wenig später vom Linzer Gemeinderat einstimmig angenommen. Auf Basis der Linzer Agenda 21 sollen in den nächsten Jahren quantifizierbare Nachhaltigkeitsziele und konkrete Umsetzungsmaßnahmen entwickelt werden.

Tabelle 37 Charakterisierung der Agendaprozesse

| | Munderfing | Zwischenwasser | Linz | Wien-Alsergrund |
|--|--|--|--|--|
| Vorläuferprojekte | Örtliches Entwicklungskonzept (1996) | konkrete Projekte im Energiebereich (seit Anfang 1990-er Jahre) | Örtliches Entwicklungskonzept (1996) | Keine direkten Vorläufer |
| Mitgliedschaften der Gemeinde | Charta von Aalborg seit 2000 | Klimabündnisgemeinde seit 1997 E5 Gemeinde | Klimabündnisgemeinde seit 1991 | Klimabündnisgemeinde |
| Charakterisierung des Verlaufs | Als örtliches Entwicklungskonzept mit breiter Bürgerbeteiligung begonnen und nahtlos in Agendaprozess übergegangen | Große Anzahl von Projekten mit ehrenamtlichen Engagement der BürgerInnen | Agendaprozess politisch beschlossen und als verwaltungsinternes Ziel- und Indikatorenprojekt umgesetzt | als zweijähriges Pilotprojekt gestartet und in weitere Folge zu einem institutionalisierten Teilnehmungs- und Projektforum ausgebaut |
| Zentrale Akteure im Prozess | Amtsleiter Externer Berater ProjektleiterInnen | Bürgermeister einzelne Gemeinderäte ProjektleiterInnen | Agendaverantwortlicher im Magistrat ArbeitsgruppenleiterInnen | (externe) ProzessbegleiterInnen Bezirksvorsteher ProjektleiterInnen |
| Agendastart | 2000 | 1999 | 1995 | 1998 |
| Agendaleitbild | ja | ja | ja | nein |
| Leitbildbeschluss | 2003 | 2001 | 2003 | – |
| Beteiligung der Bevölkerung am Leitbildprozess | 80 % der Bevölkerung durch Befragung, nur wenige direkt | wenige Personen | wenige ExpertInnen | – |
| Umsetzungsprojekte im Agendaprozess | mehrere Projekte im Sozial- und Jugendbereich als Folge des Örtlichen Entwicklungskonzepts | große Anzahl an Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung zum Großteil bereits vor dem Leitbildprozess | bislang keine Umsetzungsprojekte | mehr als 15 längerfristige Projekte |

7.3 Prozessanalyse

Ein erster Vergleich der LA 21 Prozesse zeigt, dass, ganz entgegen der Vorgaben offizieller Nachhaltigkeitsdokumente, der politische Stellenwert eines entsprechenden Leitbildes in allen Gemeinden sowie der Wissenstand der Bevölkerung über die Existenz eines solchen, gering ist. Nur die jeweiligen zentralen Reformakteure kennen die Inhalte eines Leitbildes, in Wien ist gar kein Leitbild vorhanden, um eine eventuelle Überprüfung und Kontrolle durch die Verwaltung auszuschließen. Die formale Integration, also die offizielle Legitimierung der Lokalen Agenda liegt in allen vier Gemeinden vor, jedoch beschränkt sich diese Integration auf ein Bekenntnis zur Durchführung eines Prozesses und nicht zur verpflichtenden Übernahme der Ergebnisse in die Gemeindepolitik. Prozentuell ist die Bürgerbeteiligung in den kleinen Landgemeinden viel höher als in den Städten,⁶⁸ entsprechend hoch ist dort auch das Engagement bei der Projektumsetzung. Während in Zwischenwasser vor allem ein

⁶⁸ In Linz, dem (selbst als solches) deklarierten Verwaltungsmodell, wird aus Gründen der Effizienz von BürgerInnenbeteiligung ganz abgesehen. Allerdings ist für die Zukunft ein Agenda-Büro als Anlaufstelle für BürgerInnen geplant.

großes Projekt (die Sanierung einer alten Sennerei zu einem Gemeindezentrum mit tatkräftiger Unterstützung der Bevölkerung) die Gemeindeidentität stärkte, wurden in Munderfing mehrere Sozialprojekte nach einer Bedürfniserhebung durchgeführt, die eine spürbare Entlastung der kommunalen Verantwortung mit sich brachte. Die thematische Integration ist, wenn Kriterien der Nachhaltigkeit, also die Verschränkung von sozialen, ökonomischen, ökologischen und institutionellen Problemlagen die Grundlage der Projekte bilden sollen, mit Ausnahme der Stadt Linz, explizit gering. Begründet wird dies in den anderen drei Gemeinden mit dem notwendigen lebensweltlichen Kontext der Problemstellungen, der Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement ist. Bei der Generierung von Projektideen gibt es weitere Unterschiede: In Wien werden nur von BürgerInnen selbst initiierte Projekte durchgeführt und vom Agenda Büro unterstützt, in Munderfing und Zwischenwasser bedürfen Ideen, auch aus Gründen des Ressourcenzuganges, des ausdrücklichen Rückhaltes der Reformakteure.

Zu einer dauerhaften Veränderung in den Gemeinden durch die Agendaprozesse kommt es durchaus, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Während in Munderfing einerseits die Übernahme von Verantwortung in kommunalen Belangen, aber auch Beteiligung bei Planungsprozessen die politische Kultur verändert hat, haben die Projekte in Zwischenwasser eher den Charakter des punktuellen Politikmachens, die wenig Einfluss auf die bereits existierenden kurzen Informationswege zwischen Institutionen und BürgerInnen zeigen. In Linz wurden bereits sehr viele für eine nachhaltige Umgestaltung der Stadt relevante Projekte umgesetzt, der entsprechende Maßnahmenkatalog und Möglichkeiten der BürgerInnenbeteiligung werden quasi „nachgereicht“. In Wien dominiert Beteiligung als Lebensstil, expansiv-prozedural orientiert.

Eine eindeutige Zuordnung zu den in der Sozialwissenschaft entworfenen Organisations- und Politikmodellen gestaltet sich schwierig, da alle vier Gemeinden letztlich unterschiedlich gewichtete Anteile an Charakteristiken und Eigenschaften dieser Modelle aufweisen. Jedoch können durchaus Tendenzen festgestellt werden: Munderfing konnte durch die zentrale Stellung des Amtsleiters als „Treiber“ eine erfolgreiche Top-Down Aktivierung der Bevölkerung durchführen und ist insofern als neues Politikmodell zu bezeichnen, als einerseits, ebenso erfolgreich, Verantwortlichkeiten in der Gemeinde verteilt werden konnten, andererseits die Beteiligung der Bevölkerung bei strittigen Planungsfragen zur Selbstverständlichkeit wurde. Den Trend zu dieser Entwicklung gab es allerdings schon vor dem Bekenntnis zur Lokalen Agenda. In Zwischenwasser steht ebenfalls ein zentraler Akteur, der Bürgermeister, hinter Reformbestrebungen, der über persönliche Beziehungen und Wissen über die Fähigkeiten seiner BürgerInnen diese für eine gemeinsame Sache zu aktivieren vermag. Von einem *Neuen Politikmodell* kann daher nur in „Klammer“ gesprochen

werden (vgl. den folgenden Überblick), diese Art des Kooperierens bedarf sicherlich nicht der Lokalen Agenda – auch hier dient sie als zusätzliche Legitimation.

Ganz anders fällt die Einschätzung der Linzer Aktivitäten aus: Der verwaltungsinterne Arbeitskreis, initiiert von einem oder einigen wenigen Reformakteuren, mit den an inhaltlichen Zielen der Nachhaltigkeit orientierten Arbeitsgruppen entspricht am ehesten dem Effizienzmodell. Verwaltungsintern wird die Art und Weise des ressort-übergreifenden Arbeitens als sehr positiv und *neu* interpretiert.

Wien entspricht in einer idealtypischen Zuordnung dem Kooperationsmodell – flache Hierarchien zwischen engagierten BürgerInnen, dem LA 21 Koordinationsbüro und (den interessierten Teilen) der Bezirkspolitik erlauben auf Kommunikation ausgerichtete Partizipationsprozesse. Auch hier waren wenige Reformakteur, eine engagierte BeraterIn und der Bezirksvorsteher, InitiatorInnen des Prozesses. Durch das seit nunmehr sechs Jahren bestehende LA 21 Büro als Moderator bzw. Katalysator, entwickelten sich Strukturen, die ein ständiges Engagement von Bürgerinnen möglich machen und eine hohe thematische Offenheit bieten. Partizipation wird als Prozess orientiert, deliberativ interpretiert, jedoch agiert die Lokale Agenda im Alsergrund weitgehend getrennt vom politisch administrativen System in einer „zivilgesellschaftlichen Nische“ (Feichtinger 2003: 125).

Tabelle 38 Prozessanalyse im Vergleich

| | Munderfing | Zwischenwasser | Linz | Wien-Alsergrund |
|--|--|---|---|--|
| Formale Integration | ja | ja | ja | ja |
| Politischer Stellenwert des Leitbildes | eher gering | eher gering | bislang sehr gering | kein Leitbild vorhanden |
| Wissen über das Leitbild in der Bevölkerung | gering | gering | sehr gering | kein Leitbild vorhanden |
| Stellenwert der Umsetzungsprojekte in der Gemeinde | sehr hoch | sehr hoch | keine Agendaprojekte | gering |
| Beteiligung der Bevölkerung an Umsetzungsprojekten | rund 200 Personen | rund 150 Personen | keine Beteiligung | rund 500 |
| Beteiligungsmodell | Agendateam mit externem Berater Befragung der Bevölkerung 7 thematische Arbeitsgruppen | Problembezogene Projektgruppen Agendateam mit 11 Mitgliedern (hauptsächlich Gemeinderäten) | Verwaltungsinterner Arbeitskreis mit acht thematische Untergruppen, Beteiligung externer ExpertInnen und InteressenvertreterInnen | Agenda-Büro (Organisation vor Ort) Projekt- und Ideenwerkstatt (offene Plattform) Agendateam (Steuerungsgremium) Projektgruppen |
| Externe ProzessberaterInnen | ja | nein | nein | ja |
| Thematische Integration | teilweise | teilweise | sehr hoch | eher gering |
| Dauerhafte Veränderungen durch Agendaaktivitäten | Gründung von Sozial- und Serviceeinrichtungen Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen veränderte politische Kultur in der Gemeinde | Große Anzahl bereits realisierter Projekte | einstimmig beschlossenes Nachhaltigkeitsprogramm keine direkten Auswirkungen auf Maßnahmenebene | professionelle „Beteiligungsagentur“ vor Ort 15 realisierte Projekte veränderte politische Kultur im Bezirk |
| Organisationsmodell nach De Haan/Kuckarz | Kooperationsmodell (Verwaltungsmodell) | Netzwerkmodell (Kooperationsmodell) | Initiationsmodell | Kooperationsmodell |
| Politikmodell nach Brand et al. 2001 | Neues Politikmodell (Bürgermeistermodell) | Bürgermeistermodell (Neues Politikmodell) | Effizienzmodell | Partizipatorisches Bildungsmodell |

7.4 Fallstudie Munderfing

7.4.1 Kontextanalyse

Die Gemeinde Munderfing befindet sich im Bezirk Braunau in Oberösterreich auf 468 m Seehöhe am Westrand des Kobernaußer Waldes. Rund 57 % des Gemeindegebiets sind Wald, knapp 40 % der Fläche wird landwirtschaftlich genutzt.

In Munderfing leben zur Zeit knapp 2.700 Menschen. Knapp ein Fünftel davon sind Siebenbürger Sachsen, die zum Teil ihre Kultur in eigenen Vereinen pflegen und als Protestanten eine eigene Kirche besitzen. Munderfing zeichnet sich insgesamt durch ein reges Vereinsleben aus. Die lange Liste reicht von A wie Angelverein Munderfing bis hin zum Zivilinvalidenverband. Rund 70 % der berufstätigen Bevölkerung muss auspendeln. Die beiden zentralen Orte der Region sind die Stadt Salzburg und Braunau am Inn. Die Landeshauptstadt Linz hat – auf Grund der geografischen Entfernung und schlechten Erreichbarkeit – im Alltag der Bevölkerung eine eher geringe Bedeutung.

Munderfing verfügt über einen Kindergarten, eine Volks- und Hauptschule sowie über eine eigene Musikschule. Es gibt eine Zweigstelle des OÖ Volksbildungswerks und eine moderne Bücherei. Die beiden wichtigsten sozialen Einrichtungen der Gemeinde, die Zweigstelle des OÖ Hilfswerks und das Bürgerbüro für Jung & Alt – wo man sich um Altenpflege, Altenhilfe, Haus- und Heimservice, Reinigungsarbeiten, Babysitterdienst, Nachhilfe etc. kümmert – sind erst im Zuge des örtlichen Entwicklungskonzeptes entstanden.

Munderfing ist eine sehr aktive ländliche Gemeinde mit dörflichem Charakter, in der – schon allein auf Grund der geringen Einwohnerzahl – Jeder Jeden kennt. Der Ort und das soziale Leben ist überschaubar. Das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Hilfsbereitschaft der lokalen Bevölkerung wird als sehr hoch beschrieben. Besonders hervorgehoben wird auch die gute Wohnqualität, die am ehesten durch die stark befahrene Bundesstraße – die den Ort in zwei Teile teilt – beeinträchtigt wird.

7.4.1.1 Wirtschaftliche Situation

Neben der Landwirtschaft, die den Ort in seinem heutigen Erscheinungsbild ganz wesentlich geprägt hat, sind auch Betriebe aus anderen Wirtschaftsbereichen seit vielen Jahrzehnten fixer Bestandteil der lokalen Wirtschaftsstruktur. Obwohl auch in Munderfing die Zahl der Landwirte dem allgemeinen Trend folgend stark zurückgegangen ist, sind noch etwa 10 % der Bevölkerung in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt. Von den insgesamt rund 70 landwirtschaftlichen Betrieben arbeiten noch zirka 30 im Haupterwerb, die restlichen 40 sind Nebenerwerbsbetriebe. In Munderfing gibt es ein Betonwerk, eine Holz- und

Metallverarbeitung, einen Steinmetzbetrieb, eine Schnapsbrennerei, eine Druckerei, einen Erdgasbetrieb und daneben einige Kleinbetriebe. Tourismus spielt in Munderfing eine untergeordnete Rolle. Dementsprechend gibt es im Ort auch nur wenige Gasthäuser und Übernachtungsmöglichkeiten. Nur rund 3 % der lokalen Bevölkerung arbeitet im Gaststättenwesen.

Obwohl in den Jahren 2002 und 2003 durch den Konkurs des größten Bauunternehmens im Ort, der Firma Thurnberger, rund 190 Arbeitsplätze verloren gingen, konnte durch die Ansiedelung von neuen Betrieben auf dem Gewerbegebiet Munderfing-Nord in den letzten Jahren insgesamt ein spürbarer wirtschaftlichen Aufschwung erzielt werden. Ganz wesentlich zu dieser Entwicklung hat die Errichtung eines neuen Motorenwerks durch die Firma KTM-Motorcycle – die ihr Stammwerk im benachbarten Mattighofen hat – beigetragen. Zudem haben sich im Ort Munderfing sich einige neu Kleinbetriebe angesiedelt bzw. haben bereits bestehende Betriebe neue Bedienstete eingestellt. Die Zahl der Arbeitsplätze im Ort ist damit stark angestiegen. Im Jahr 1981 zählte man in Munderfing 424 Arbeitsplätze, 1991 waren es mit 423 etwa gleich viele. In den letzten Jahren ist diese Zahl allerdings auf beinahe 700 Arbeitsplätze angestiegen (vgl. LABB: 5).

Trotz dieser wirtschaftlich erfreulichen Entwicklungen der letzten Jahre, arbeiten nach wie vor viele MunderfingInnen außerhalb des Ortes. Im Jahr 1991 lag der Anteil der AuspendlerInnen an der erwerbstätigen Bevölkerung bei rund 70 %. Das sogenannte Pendlersaldo betrug damals rund 44 % (Statistik Austria 2003).

7.4.1.2 Sozialstrukturelle Entwicklung

Seit dem zweiten Weltkrieg hat die Bevölkerung in Munderfing kontinuierlich zugenommen und befand sich bei der Volkszählung 2001 mit 2.688 EinwohnerInnen auf ihrem bisher höchsten Stand. In den Jahren 1991 (2.455) bis 2001 hat die Bevölkerung um 9,2 % zugenommen. Davon sind 5,8 % einer gestiegenen Geburtenrate zu verdanken und 3,3 % durch Zuwanderung zu erklären (vgl. Statistik Austria 2003). Damit verzeichnete Munderfing von 1991 bis 2001 einen deutlich stärkeren Zuwachs als etwa der politische Bezirk Braunau (4,1 %) oder das Bundesland Oberösterreich (3,2 %).

Rund 62 % der Bevölkerung Munderfings ist zwischen 15 und 60 Jahre alt. Knapp ein Fünftel ist jünger als 15, ebenfalls knapp ein Fünftel über 60 Jahre. Mit dieser Altersstruktur liegt Munderfing in etwa im oberösterreichischen Durchschnitt.

Altersgruppen in Prozent der Wohnbevölkerung

| Altersgruppen | Anteil in % |
|-----------------|-------------|
| Unter 15 Jahren | 19,8 |
| 15 bis unter 60 | 62,2 |
| 60 und mehr | 18,0 |

Quelle: Statistik Österreich (VZ 2001)

Im durchschnittlichen Munderfing Hausalt leben 2,7 Personen. Damit liegt die Haushaltsgröße sowohl über dem oberösterreichischen (2,5) als auch dem österreichweitem Durchschnitt (2,38).

Der Ausländeranteil beträgt in Munderfing 7,4 % und liegt damit geringfügig unter dem Durchschnittswert für Österreich, der bei knapp 9 % liegt (2001). Die größte Personengruppe mit ausländischer Staatsbürgerschaft kommt aus der Bundesrepublik Jugoslawien, gefolgt von Bosnien-Herzegowina und der Türkei.

7.4.1.3 Lokaler politischer Kontext

Seit 1945 stellt die Österreichische Volkspartei durchgehend den Bürgermeister in Munderfing. Zur Zeit ist es der Landwirt Franz Raudaschl, der 1997 zum ersten Mal und bei den Wahlen 2003 mit 72 % der Stimmen wieder gewählt wurde. Im Gemeinderat verfügt die ÖVP-Fraktion ebenfalls über die absolute Mehrheit. Bei den letzten Gemeinderatswahlen entfielen auf die ÖVP 55,7 % der Stimmen. Die SPÖ kam auf rund 38,2 %, die FPÖ auf 6,1 % Stimmenanteil. Andere Parteien haben nicht kandidiert. Im Vergleich zu 1997 konnte die ÖVP noch um knapp 2 Prozentpunkte zulegen. Vom Wahlverlierer FPÖ profitierte jedoch am stärksten die SPÖ (plus 6,2 %). Die starken Verluste der FPÖ folgen dem Bundestrend und sind wahrscheinlich nicht durch lokale Faktoren zu erklären. Die Wahlbeteiligung lag im Jahr 2003 mit 77,1 deutlich unter dem Wert von 1997 (82,1 %).

Gemeinderatswahlen 1997 und 2003

| Parteien | Gemeinderatswahlen 2003 | Gemeinderatswahlen 1997 |
|----------|-------------------------|-------------------------|
| ÖVP | 55,7 % | 53,8 % |
| SPÖ | 38,2 % | 32,0 % |
| FPÖ | 6,1 % | 14,2 % |

Quelle: Gemeinde Munderfing 2003

7.4.2 Entstehung und Verlauf der lokalen Agenda 21 in Munderfing

Im Jahr 1994 trat in Oberösterreich ein neues Raumordnungskonzept in Kraft, in dem alle Gemeinden verpflichtet wurden, bis Ende 1996 ein örtliches Entwicklungskonzept mit dem Schwerpunkt Raumordnung zu erstellen. Die Gemeinde Munderfing beauftragte daraufhin 1995 einen Architekten mit der Erstellung eines solchen Konzepts.

Bei einer Informationsveranstaltung über das neue Raumordnungsgesetz kam der Amtsleiter von Munderfing, Erwin Moser, auch mit dem Gemeindeberater DDr. Retzl – der in Linz ein Büro für Gemeindeforschung und Unternehmensberatung betreibt – in Kontakt. Nachdem die Arbeiten am Munderfingener Entwicklungskonzept nicht so recht vorangekommen waren und auch die Frage der Bürgerbeteiligung, die im Raumordnungsgesetz verpflichtend vorgeschrieben war, noch nicht geklärt war, erhielt das Institut Retzl den Auftrag, den Gemeinderat und die Verwaltungsbediensteten in einer zweitägigen Gemeinderatsklausur über Möglichkeiten und Potenziale der Bürgerbeteiligung zu informieren. Nach dieser Veranstaltung, die im März 1996 in Munderfing stattfand, wurde im Gemeinderat beschlossen, das Institut Retzl mit der Planung und Durchführung der Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzepts beauftragt. Diesem letztlich einstimmig gefassten Gemeinderatsbeschluss waren allerdings heftige Diskussionen vorausgegangen. Für die meisten Gemeinderatsmitglieder war die beabsichtigte Bürgerbeteiligung etwas völlig Neues. Es wurde befürchtet, dass der Beteiligungsprozess eine Vielzahl an unerfüllbaren Wünschen zu Tage fördern könnte und dass die Ergebnisse letztlich nicht für das Entwicklungskonzept verwertbar sein würden. Nachdem kurz vorher bereits ein Projekt zur Sicherung bzw. Aufwertung der Nahversorgung in Auftrag gegeben wurde („Pro Nahversorgung“), führten einige Gemeinderatsmitglieder auch den mit der Bürgerbeteiligung verbundenen finanziellen Aufwand gegen eine Beauftragung ins Treffen. Die Kritiker konnten schließlich davon überzeugt werden, dass sich der geplante Schritt lohnen könnte. In dieser Phase setzte sich am stärksten der Amtsleiter Erwin Moser für die Beauftragung einer externen Prozessbegleitung ein. Der Berater Retzl charakterisiert die Rolle des Amtsleiters im Rückblick als die des „Treibers“, der insbesondere den politisch wichtigen „Zulasser“ – also den Bürgermeister – von seinen Vorstellungen überzeugen konnte.

Das Entwicklungskonzept wurde ab diesem Zeitpunkt als Chance gesehen, die Zukunft der Gemeinde in einem Dialog mit den BürgerInnen zu gestalten. Der Bürgermeister von Munderfing, Franz Raudaschl, beschreibt die Motivation von damals folgendermaßen:

„Da waren wir uns, sowohl in der Verwaltung als auch im Gemeinderat darüber einig, dass wir das [die Bürgerbeteiligung] wollen, mit der Absicht, dass wir nicht an der Bevölkerung sozusagen vorbeiregieren, sondern halt wirklich schauen, was,

was will die Bevölkerung, was will die Mehrheit, wo drückt die Leute der Schuh, was halten sie für wichtig.“ (Rau)

Etwa zeitgleich begannen im Frühjahr 1996 die Arbeiten am Ortsentwicklungskonzept sowie das Projekt „Pro Nahversorgung“, mit dessen Durchführung die SPES-Akademie Bildungs- und Studiengesellschaft m.b.H. beauftragt worden war. Die Durchführung der Bürgerbeteiligung sowie die Koordination des Nahversorgungsprojekts und die Einbindung der fachlichen Arbeiten am Flächenplanungskonzept übernahm DDr. Retzl („Ich habe sozusagen das Ortsentwicklungskonzept nachgerüstet mit sehr vielen Bürgerbeteiligungsmaßnahmen.“).

Der Prozess startete zunächst in kleinerem Kreis. In einer ersten Veranstaltung, zu der Gemeinderäte und andere Meinungsbildner des Ortes eingeladen wurden, erarbeiteten die TeilnehmerInnen ein Idealbild von „Munderfing im Jahre 2006“. Auf Grundlage dieser Ideensammlung entstand ein umfangreicher Fragebogen, um die Wünsche und Anregungen aller MunderfingerInnen über 15 Jahre zu erheben. In diesem Fragebogen wurde eine große Bandbreite an Themen angesprochen. Gefragt wurde nach allgemeinen Zielsetzungen (Wie soll sich Munderfing in den nächsten zehn Jahren entwickeln?) ebenso wie nach sehr konkreten Wünschen der Bevölkerung (Nahversorgung, Kinderbetreuung, Verkehr etc.). Die Gemeinderäte konnten dazu gewonnen werden, diesen Fragebogen persönlich an die Haushalte zu verteilen und auch wieder ein zu sammeln. Durch diese Maßnahme erzielte man eine ausgesprochen hohe Beteiligung der Bevölkerung. Die Rücklaufquote lag bei über 80 %. 1770 BürgerInnen nahmen sich Zeit, den 12-seitigen Fragebogen auszufüllen. Die statistische Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte durch das Institut Retzl.

Die Ergebnisse förderten eine bislang nicht bekannte Stimmungslage zu Tage. Themen, die bis dahin in der Gemeindepolitik nur wenig Beachtung fanden, wurden von der Bevölkerung als sehr wichtig eingeschätzt.

„Und es war sehr überraschend, was aus der Fragebogenaktion alles heraus gekommen ist. Die wichtigsten Punkte waren für die Bürger eigentlich die Senioren und die Jugend. Die Jugend war eigentlich sehr überraschend, weil man ja das Gefühl gehabt hat, wo liegt da das Problem?“ (Moser).

Die Befragungsergebnisse wurden bei einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert. Zur weiteren Bearbeitung der Ergebnisse wurde die Einrichtung von sieben Arbeitskreisen zu den Themen

- Bauwesen-Verkehr-Infrastruktur,
- Gesundheit-Soziales-Senioren,
- Jugend,
- Kultur-Bildung-Sport,

- Landwirtschaft,
- lokale Wirtschaft,
- Umweltschutz-Energie

vorgeschlagen. Die Bevölkerung wurde aufgerufen, sich aktiv an der Konkretisierung des örtlichen Entwicklungskonzepts im Rahmen der Arbeitskreise zu beteiligen. Das Interesse der Bevölkerung konzentrierte sich vor allem auf die Themen Jugend, lokale Wirtschaft, Landwirtschaft und Gesundheit-Soziales-Senioren (vgl. Institut Retzl o.J.: 5). Die Arbeitskreise trafen sich je nach Interesse der Bevölkerung drei bis fünf Mal im Zeitraum von etwa einem Jahr. Während in einigen Gruppen sehr intensiv gearbeitet wurde, stellten einige Arbeitskreise ihre Aktivitäten – wie beispielsweise der Umweltschutz-Energie-Arbeitskreis - mangels Interesse rasch wieder ein. Am Ende dieses Prozesses wurden die Ergebnisse der Gemeinde präsentiert und waren Grundlage für das örtliche Entwicklungskonzept, das Anfang 1997 offiziell abgeschlossen wurde.

Nach Fertigstellung des Entwicklungskonzepts wurde der Prozess in Munderfing auf zwei Ebenen weitergeführt. Zum einen wurden einige Projektideen, die in den Arbeitskreisen Jugend und Gesundheit-Soziales-Senioren entwickelt wurden, weiter verfolgt, zum anderen entstand die Idee, die gesammelten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung auch institutionell in der Gemeinde zu verankern. Letzteres wurde im Rahmen einer weiteren Klausur aufgegriffen und mündete schließlich in ein Konzept zur Steuerung der Umsetzung des örtlichen Entwicklungskonzepts („Munderfing Regelkreis“).

Einige Ideen aus dem Arbeitskreis Gesundheit-Soziales-Senioren wurden weiter verfolgt, zunächst auf Grund des Interesses der ArbeitskreisteilnehmerInnen, aber hauptsächlich, weil in diesen Bereichen tatsächlich Defizite in der Gemeinde vorhanden waren. In drei Fällen führten die Aktivitäten zur Gründung von Vereinen, die seitdem als Träger von lokalen Serviceeinrichtungen fungieren. Wesentlicher Motor hinter dieser Entwicklung war abermals der Amtsleiter von Munderfing, Erwin Moser. Eine engagierte Bürgerin aus der Arbeitsgruppe Soziales, die vom Amtsleiter ermuntert wurde, mit Unterstützung der Gemeinde eine Betreuungseinrichtung für SeniorInnen auszubauen, erinnert sich:

„Unser Amtsleiter, ... hat ... ein Durchsetzungsvermögen ... und der wollte das auch wirklich machen. Weil, sagt er, na, wir müssen, jetzt haben wir das schon so weit gemacht, jetzt bleiben wir nicht da stehen, jetzt gehen wir schon weiter. Jetzt machen wir das, jetzt ziehen wir das auch durch“ (Probst).

Im Oktober 1998 wurde dann das Munderfing Hilfswerk – gewissermaßen als Zweigstelle des ÖVP-nahen, landesweit agierenden österreichischen Hilfswerks – gegründet. Das Hilfswerk in Munderfing bietet eine Reihe von sozialen Dienstleistungen, die sich in erster

Linie an den Bedürfnissen älterer MitbürgerInnen orientieren. Neben einer mobilen Altenbetreuung werden unter anderem ein Haus- und Heimservice und ein Notruftelefon angeboten. Zur Zeit beschäftigt das Hilfswerk fünf Frauen in Teilzeit und zwei weitere fallweise (vgl. Institut Retzl o.J.: 44). Nach dem Hilfswerk entstand eine weitere Serviceeinrichtung, die ebenfalls in den Räumlichkeiten der Gemeinde untergebracht ist und sich um die Vermittlung zwischen den Generationen in Munderfing kümmern soll: das Bürgerbüro für Jung & Alt. Der gemeinnützige Vereins soll in erster Linie als Drehscheibe und Anlaufstelle zur Rekrutierung von ehrenamtlichen Aktivitäten dienen. Beispiele für bisherige Aktivitäten sind etwa Computer-Schnupperkurse für SeniorInnen, die von Munderfing HauptschülerInnen in den Ferien angeboten werden, oder, mit umgekehrter Rollenverteilung, kostenlose Segelkurse für Jugendliche am nahen Mattsee, angeboten von erfahrenen Senioren aus Munderfing (vgl. Institut Retzl o.J.: 46f).

Auch das Jugendthema wurde nach dem Bürgerbeteiligungsprozess weiter bearbeitet. Zunächst beauftragte die Gemeinde erneut das Institut Retzl mit der Ausarbeitung eines Jugendkonzepts für Munderfing. Auch diese Konzept entstand unter starker Einbeziehung der Bevölkerung, insbesondere der Jugendlichen. Als Folge dieser Beratungen wurde im Gemeinderat ein eigener Jugendausschuss eingerichtet und Anfang 1998 der Verein „Generation M“ gegründet. Generation M soll die verschiedenen Jugendaktivitäten in der Gemeinde koordinieren und unterstützt die Jugendlichen, beispielsweise bei der Arbeitssuche. Anfang 1999 wurde ein Jugendraum – als Treffpunkt der Munderfing Jugend – eröffnet, der von den im Verein aktiven Personen geplant und realisiert wurde. Die Gemeinde unterstützt die Aktivitäten des Jugendvereins mit jährlich rund 4000 Euro.

Im Jahr 1999 veranstalteten zwei Bundesministerien einen österreichweiten Ideenwettbewerb unter dem Motto „LA 21 – Lebensträume Aktionsräume im 21. Jahrhundert“. Ziel dieses Wettbewerbs war es, Pilotprojekte mit Vorbildcharakter zur nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene ausfindig zu machen. Die Preisträger wurden bei der Umsetzung von weiteren Projekten finanziell unterstützt (BMLFUW und BMSGK 2003). Munderfing beteiligte sich an diesem Wettbewerb und wurde von einer Fachjury als eine der zehn Siebergemeinden ausgezeichnet.

Erst einige Monate nach der Auszeichnung im Rahmen des Ideenwettbewerbs wurde im Dezember 2000 vom Munderfing Gemeinderat die Anerkennung der Agenda 21-Richtlinien beschlossen und beim Land Oberösterreich um Förderung des Agendaprozesses angesucht. In der Folge wurde auf Grundlage des örtlichen Entwicklungskonzepts eine Lokale Agenda 21 für Munderfing erstellt. Begleitet wurde dieser Prozess erneut durch das Institut Retzl. Nachdem die meisten Entwicklungsziele für die Lokale Agenda 21 aus dem bereits vorhandenen Entwicklungskonzept der Gemeinde übernommen wurde, konzentrierte man sich im Rahmen des „offiziellen“ Agendaprozesses auf das Thema

„Verwaltungsentwicklung für eine Nachhaltige Gemeinde“. In vier halbtägigen Workshops vor Ort wurden Qualitätskriterien entwickelt und die Rolle der Verwaltung im „Munderfing Regelkreis“ konkretisiert. Die Bevölkerung war in diese Beratungen nicht direkt involviert, wurde jedoch über die Projektfortschritte und Ergebnisse durch die Gemeindezeitung informiert (vgl. Institut Retzl o.J.: 38f). Der Agenda 21 Leitbildprozess wurde im Mai 2003 abgeschlossen.

Im Rückblick gesehen handelt es sich in Munderfing also um einen engagiert geführten Gemeindeentwicklungsprozess, der erst nach mehreren Jahren explizit mit dem Nachhaltigkeitsthema verzahnt wurde. Wichtig für die Entwicklung war zunächst der Anstoß von außen durch das neue Raumordnungsgesetz aber auch die Bereitschaft – vor allem auf Seiten des Amtsleiters –, neue Wege der lokalen politischen Praxis auszuprobieren. Erste Erfolge mit der Bürgerbeteiligung ermutigen zu weiteren Schritten, des Interesse und Engagement einiger BürgerInnen wird von der Verwaltung gezielt in den Aufbau fixer Einrichtungen gelenkt. Aus Projekten werden Serviceeinrichtungen, die das Angebot der Gemeinde ergänzen. Der eigentliche Agendaprozess knüpft an diese Entwicklungen an, eine breitere inhaltliche Auseinandersetzungen mit LA 21 Themen findet jedoch nicht mehr statt. Insgesamt wurden die Entwicklungen in Munderfing ganz wesentlich von zwei Akteuren geprägt: dem Amtsleiter, der persönlich für eine neue, offene Interpretation von Gemeindeverwaltung steht und den Prozess sowohl inhaltlich als auch organisatorisch vorantreibt, und der Berater DDr. Retzl, der seit vielen Jahren in Munderfing tätig ist ein großes persönliches Interesse daran hat, Partizipation in Gemeinden strukturell zu verankern.

7.4.3 Prozessanalyse LA 21 in Munderfing

7.4.3.1 Politische Integration und Relevanz

Zunächst kann festgehalten werden, dass alle uns bekannten Entscheidungen, die sich auf das örtliche Entwicklungskonzept oder später auf die Agenda 21 bezogen haben, im Gemeinderat einstimmig gefällt wurden. Die zum Teil heftigen Diskussionen um die erste Beauftragung eines externen Beraters zur Durchführung eines Bürgerbeteiligungskonzepts zeigen jedoch, dass vor allem in diesem Punkt erst entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten war.

„Mehrere Gemeinderäte hatten die Befürchtung, dass hier ein ‚Wunschkonzert‘ der Gemeindebürger hereinbricht, welches aus finanziellen und gesetzlichen Gründen nicht bzw. nur teilweise erfüllt werden kann, und somit nur eine Unzufriedenheit der Bevölkerung entsteht“ (vgl. Institut Retzl o.J.: 6f).

Nicht unwesentlich für die politische Integration von Bürgerbeteiligung war, dass praktisch der gesamte Gemeinderat dazu gewonnen werden konnte, die Befragungsaktion persönlich – durch das Verteilen und Einsammeln der Fragebögen – zu unterstützen. Auch an den später ins Leben gerufenen thematischen Arbeitskreisen haben sich Mitglieder des Gemeinderats beteiligt. Die Erfahrungen mit dem Institut Retzl – das für eine ganz bestimmte Form von partizipativer Gemeindepolitik steht – wurden nicht nur von Seiten der Verwaltung und des Bürgermeisters positiv interpretiert, eine Reihe von Folgeaufträgen nach dem örtlichen Entwicklungskonzept deuten darauf hin, dass der gesamte Munderfing Gemeinderat diesen Weg der Gemeindeentwicklung unterstützt. Anerkennungen von außen, wie die Auszeichnung beim Ideenwettbewerb im Jahr 2000, wirken als zusätzliche Bestätigung der gewählten Strategie.

Die bislang mit Einbeziehung der Bevölkerung erarbeiteten Konzepte und Leitbilder (örtliches Entwicklungskonzept, Agenda 21 Leitbild) wurden ohne Änderungen im Gemeinderat beschlossen. Anders ist die Situation bei den Umsetzungsprojekten, wo ein Gemeinderatsbeschluss auch meist eine finanzielle Belastung des Gemeindebudgets nach sich zieht. In solchen Fällen werden die eingebrachten Vorschläge sehr wohl noch ein Mal diskutiert und gegebenenfalls auch abgeändert.

Von wesentlicher Bedeutung für die Einschätzung der formalen Integration von Bürgerbeteiligung in Munderfing ist der bereits mehrfach erwähnte „Munderfing Regelkreis“, der im Rahmen einer Klausur erarbeitet und als Teil des örtlichen Entwicklungskonzepts vom Gemeinderat beschlossen wurde. Der Regelkreis ist ein Modell zur Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung in der Gemeinde. Entstanden ist dieses Modell auf Grund der in Munderfing gesammelten Erfahrungen mit dem Ziel, Ideen aus dem Entwicklungskonzept gemeinsam mit der Bevölkerung umzusetzen.

„Dass es [das Entwicklungskonzept] nicht Papier bleibt, haben wir eben diese Klausur gemacht, wo wir den Munderfing Regelkreis dann erarbeitet haben. [Es] war die Überlegung, diese rege Bürgerbeteiligung nicht abreißen zu lassen. Nicht so auf die Art, der Mohr hat seine Schuldigkeit getan, jetzt brauchen wir ihn nicht mehr, sondern, wie kann man den laufenden Prozess aufrecht erhalten“ (Moser).

Der „Munderfing Regelkreis“ besteht im Wesentlichen aus folgendem Ablauf (vgl. Institut Retzl o.J.: 12f): Ein Mal pro Jahr wird im September ein öffentlicher Gemeindetag veranstaltet, bei dem alle BürgerInnen aufgerufen sind, neue Ideen, Wünsche oder Anregungen einzubringen. Falls neue Anliegen vorhanden sind, werden diese ein Monat später im Rahmen einer Gemeinderatsklausur besprochen und nach Wichtigkeit gereiht. Zusätzlich wird bei dieser Klausur über den aktuellen Stand der Umsetzung des örtlichen Entwicklungskonzepts berichtet. Neue Vorschläge werden an Ausschüsse des Gemeinderats weitergeleitet und diese entscheiden, ob und in welcher Form BürgerInnen zur

Bearbeitung der Vorschläge einbezogen werden sollen. Der Regelkreis legt also im großen und ganzen fest, auf welchem Weg Vorschläge aus der Bevölkerung in die Gemeindepolitik Eingang finden können und wie solche Vorschläge weiter behandelt werden. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure festgelegt und Regeln für Konfliktfälle vorgeschlagen.

Der Regelkreis ist nicht Teil der Gemeindeverfassung und daher in gewisser Weise nur ein Handlungsmodell, das die alltägliche Praxis in Munderfing zwar nicht abbildet aber zumindest indirekt den Umgang mit den BürgerInnen beeinflusst:

„In Munderfing ... waren sie schon so weit, dass sie überhaupt für Regelwerke bereit waren. Ich habe eine Parallelgemeinde, ich sage jetzt nicht den Namen, ... auch in der Region, da haben wir genau so gearbeitet. Die haben das Regelwerk, die wissen aber nicht einmal, dass sie das Regelwerk haben. Weil sie es im Kopf nicht denken wollten, weil es immer noch darum geht, freihändig zu entscheiden und irgendwelchen Bürgerwünschen so oder so nachzugeben, weil sie einfach das gar nicht wollten, weil sie einfach im Kopf nicht so weit sind“ (Retzl).

7.4.3.2 Beteiligungspraxis

Die ersten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung auf breiterer Basis wurden im Zusammenhang mit der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzepts gesammelt. Die Befragung der Bevölkerung mittels schriftlichem Fragebogen, war für Munderfing eine Novität und wurde von einem großem Prozentsatz der Bevölkerung angenommen. Da man möglichst viele Leute erreichen wollte, entstand die Idee der persönlichen Kontaktaufnahme durch die Gemeinderäte.

„Das ist eigentlich schon von uns ausgegangen, weil wir gesagt haben, wenn ... man jetzt was mit der Post ausschickt, ... geht es unter... und wir haben gesagt, ... dass wir sagen, ... wir bringen das, und in vierzehn Tagen holen wir es wieder ab. Und mit dieser Ankündigung kann man auch die Leute dazu motivieren, dass sie das tatsächlich auch ausfüllen“ (Rau).

Bei der Erstellung des Jugendkonzepts wurde erneut eine Fragebogenaktion durchgeführt. Durch das große Interesse der Bevölkerung an der ersten Befragung wurden die Organisatoren darin bestärkt, weitere Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Es entstanden die bereits erwähnten Arbeitskreise, in denen Mitglieder des Gemeinderats gemeinsam mit interessierten BürgerInnen Entwicklungsziele formulieren sollten. Die Themen und Termine der Treffen wurden öffentlich ausgeschrieben und „jeder, den irgendein Thema besonders interessiert hat, hat sich beteiligen können“ (Rau). In besonders hohem Ausmaß wurde dieses Angebot von Frauen, Jugendlichen und SeniorInnen angenommen. Dementsprechend war das Engagement vor allem in den Arbeitskreise Jugend und Gesundheit-Soziales-Senioren besonders groß. An diesen Arbeitskreisen nahmen bis zu 30 Personen teil, wobei sich die

Mitglieder insgesamt fünf Mal oder sogar öfter trafen. Andere Themen – wie etwa Umwelt und Energie – stießen hingegen auf wenig bis gar kein Interesse. Eine Teilnehmerin von damals:

„Das ist einmal angegangen mit so einfacher Information für alle Bürger, dann hat es die Gruppen gegeben, wo man sich zwei oder drei Mal getroffen hat. Und dann ist das einfach so auseinander gesplittert“ (Schauer).

Die beiden anderen aktiveren Arbeitskreise, Landwirtschaft und Wirtschaft, haben sich inhaltlich und personell weitgehend mit dem zeitgleich laufenden Projekt „Pro Nahversorgung“ überlappt. Trotz großem Engagement von Seiten des Projektleiters, einem lokalen Baumeister, mussten diese Aktivitäten nach zwei Jahren wieder eingestellt werden.

„Das Ziel war, ... das Bewusstsein eigentlich, das war der Kernpunkt. In der Bevölkerung das Bewusstsein, ... wieder zu verstärken, dass man eben im Ort einkaufen soll, dass Nahversorgung wichtig ist, dass man aber auch was tun muss dafür, diese Nahversorgung zu erhalten. ... Zusammen mit der Landwirtschaft, also, [einen] Bauernmarkt [zu] erstellen ... wäre ein Ziel gewesen, [das] ist leider auch nicht zustande gekommen. Ich habe halt das Gefühl gehabt, auch die Gewerbetreibenden, also die Handelsbetriebe haben nicht ganz den Sinn erfasst, oder [den] Sinn erfasst vielleicht schon, aber halt nicht die Ausdauer gehabt, das auch wirklich umzusetzen“ (Rau).

Das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung konnte nur in jenen Fällen über längere Zeit – also über die Erstellung des ÖEK (örtliches Entwicklungskonzept) hinaus –, aufrechterhalten werden, in denen bereits an sehr konkreten Vorschlägen gearbeitet wurde. Generell scheinen sich die Diskussionen in den Arbeitskreisen eher auf konkrete Wünsche bezogen zu haben und weniger auf Entwicklungsziele für die nächsten zehn Jahre.

Während die Bereitschaft der Bevölkerung zur Beantwortung von Fragebögen – unterstützt durch den persönlichen Einsatz der GemeinderätInnen – allgemein sehr hoch war, beschränkte sich die Beteiligung in den Arbeitskreisen und Projektgruppen auf ganz bestimmte Personengruppen. In Munderfing waren es in besonders hohem Ausmaß Frauen und SeniorInnen, später, bei der Erarbeitung des Jugendkonzepts und der Umsetzung von Jugendprojekten konnte auch diese Gruppen verstärkt angesprochen werden. Diese drei Gruppen verfügen in der Regel auch über die notwendigen freie Zeitressourcen, die für kontinuierliche Beteiligung von großer Bedeutung sind. Darüber hinaus handelt es sich um, wie der Prozessbegleiter von Munderfing ausführt, „interessierte BürgerInnen“, Leute, „die etwas tun wollen“.

„Die interessierten Bürger sind Leute, die durchwegs ein höheres Bildungsniveau haben, nicht unbedingt mit der Demokratie aufgewachsen sind, obwohl sie es immer vorgeben, sagen, ich will das, wir Bürger wollen das, aber im Wesentlichen, wenn sie sich anschauen, wer an Bürgern in solchen Bürgergruppen drinnen ist, sind zu 80 % Leute drinnen, mit einem höheren Bildungsniveau als Matura, mit

einem höheren Lehreranteil, einem wesentlich höheren Technikeranteil ... Aber nicht der Querschnitt der Bevölkerung“ (Retzl).

Für die Entscheidung, sich zu engagieren, spielen auch ganz konkrete Anliegen eine nicht unwesentliche Rolle.

„Ich habe teilgenommen, und zwar im Bereich, Verkehr, Bau und Verkehr, weil mir ein Anliegen war, dass wir einen Radweg kriegen bei uns oben. Bei uns müssen nämlich die Kinder direkt an der Hauptstraße entlang zur Bushaltestelle gehen, und das war mir, zum Beispiel damals, ein schwerwiegendes Anliegen“ (Schauer).

Der Erfolg von Bürgerbeteiligung misst sich letztlich – sowohl in den Augen von Verwaltung und Politik, als auch aus Sicht der BürgerInnen – an erfolgreich umgesetzten, sichtbaren Projekten. Damit ist die Gemeinde in gewisser Weise auch auf das Engagement der Bevölkerung angewiesen. Ohne bürgerschaftliches und damit größtenteils unbezahltes Engagement wären viele der Projekte in Munderfing (Aufbau des Hilfswerks, Bürgerbüro Jung & Alt, Jugendraum, Planung und Errichtung eines neuen Kinderspielplatzes, Umbau und Erweiterung der Bibliothek zu einem Bildungszentrum etc.) auf Grund beschränkter finanzieller Ressourcen der Gemeinde nicht zu realisieren gewesen. Dass in den wichtigsten Serviceeinrichtungen, die aus dem Beteiligungsprozess in Munderfing entstanden sind, bezahlte Arbeitsplätze geschaffen wurden, zeigt, dass auf Dauer gesehen solche Leistungen mit ehrenamtlichem Engagement allein nicht aufrechterhalten werden können.

Die Entwicklungen in Munderfing wurden bislang ganz entscheidend von externen BeraterInnen, vor allem durch das Institut Retzl, beeinflusst. Retzl arbeitet seit 1996 in Munderfing, zuletzt begleitete das Institut die Erstellung der Munderfing Agenda 21. Wichtig da bei ist, dass DDr. Retzl als Person in Munderfing akzeptiert wird, nicht nur mit Politik und Verwaltung seit Jahren in Kontakt steht, sondern auch mit vielen Bürgern und Bürgerinnen. Bei dieser Art von Gemeindeberatung sind vom externen Berater vor allem zwei unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen: Moderation der Prozesse vor Ort und konzeptive inhaltliche Arbeit. „Und gleichzeitig sind wir aber Lehrer, ... dass die Leute so eingeschult werden, dass sie diese Prozesse selber dann in die Wege leiten können, und selbstständig arbeiten können“ (Retzl).

7.4.3.3 Thematische Integration

Seit Mai 2003 verfügt Munderfing über eine Lokale Agenda 21. Entsprechend den Förderrichtlinien des Landes Oberösterreich wird in diesem Leitbild der Versuch unternommen, die Entwicklungsziele der Gemeinde Munderfing mit wesentlichen Forderungen der Agenda 21 (UNCED 1992) in Verbindung zu setzen. In der Munderfing Agenda 21 wird auf 12 der insgesamt 40 Kapitel der Agenda 21 explizit Bezug genommen. Es handelt sich dabei um folgende Themen (Institut Retzl o.J.: 17ff):

- Armutsbekämpfung
- Veränderungen der Konsumgewohnheiten
- Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit
- Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung
- Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung
- Schutz der Erdatmosphäre
- Bekämpfung der Entwaldung
- Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung
- Erhaltung der biologischen Vielfalt
- Umweltverträgliche Entsorgung gefährlicher Abfälle
- Förderung der Schulbildung, des öffentlichen Bewusstseins und der beruflichen Aus- und Fortbildung
- Informationen für die Entscheidungsfindung

Jeder dieser Punkte wird im Leitbild folgendermaßen abgehandelt: Zunächst wird über den Ist-Stand in der Gemeinde berichtet, danach erfolgt eine Einschätzung der Bevölkerungsmeinung (die in vielen Fällen auf den Ergebnissen der Befragung aus dem Jahr 1996 beruht und daher nicht mehr in allen Fällen aktuell), abschließend ist ein daraus resultierender Handlungsbedarf festgehalten. Die inhaltliche Verbindung zwischen der Munderfing Agenda 21 und dem Abschlussprotokoll von Rio 1992 scheint vor allem bei jenen Themen gelungen zu sein, wo bereits im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzepts sehr viel geschehen ist, also vor allem im Sozialbereich. Bei anderen Themen – wie dem in der internationalen Debatte zentralen Schutz der Erdatmosphäre – bleibt die Lokale Agenda auffallend knapp. Beim Klimaschutz ortet man in der Munderfing Agenda nur wenig Handlungsbedarf – genaugenommen ist es nur der folgender Satz: „Es muss noch vermehrt auf ressourcenschonende Energieträger aufmerksam gemacht bzw. Werbung gemacht werden“ (Institut Retzl o.J.: 26). Einer der Hauptverursacher von CO₂, der Verkehrsbereich, wird hingegen mit keinem Wort erwähnt. Die thematische Integration gelingt also nur zum Teil und ist sehr stark von lokalen Interessenlagen abhängig.

In der politischen Praxis von Munderfing spielt die Lokale Agenda 21 vermutlich eine eher untergeordnete Rolle. Es scheint eher so zu sein, dass die für die Gemeinde wichtigen Themen bereits im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzepts aufgegriffen und bearbeitet wurden und diese Themen haben später auch Eingang in die Munderfing Agenda 21 gefunden. Daher wird die Lokale Agenda die Politik der Gemeinde vermutlich auch nicht in

eine neue Richtung lenken, wie das beim örtlichen Entwicklungskonzept Jahre davor der Fall war. Auch im Bewusstsein der Bevölkerung spielt die Munderfing Agenda 21 eher eine Nebenrolle. Auch wenn sich die Gemeinde intensiv darum bemüht, die Bevölkerung über die Inhalte zu informieren.

„Es ist, ja gut, wie gesagt, wir haben es, es ist in der Gemeindezeitung dann ausgeschrieben gewesen, es hat ein jeder nachlesen können, aber natürlich, wenn ich mich mit dem nie auseinander gesetzt habe, dann liest drüber, dann denkst dir, was ist denn jetzt das schon wieder, gell? Also, ja, es haben sicher viele gelesen, ... ich glaube, dass es mindestens, voriges Jahr mindestens drei Mal drinnen gewesen ist, in der Gemeindezeitung. Alleweil wieder von der lokalen Agenda. Und immer wieder“ (Probst).

7.4.3.4 Dauerhafte Veränderungen durch den Agendaprozess

Betrachtet man nicht nur den „offiziellen LA 21 Prozess“ sondern die gesamte Entwicklung in Munderfing als Agendaprozess – so wie das auch von den lokalen Akteuren wahrgenommen wird – so sind es vor allem die neugeschaffenen Einrichtungen, die ins Auge stechen. Aus mehreren Projektgruppen sind gemeinnützige Vereine entstanden, die sich auf ganz bestimmte Dienstleistungen im Sozial- und Bildungsbereich spezialisiert haben (Hilfswerk, Bürgerbüro, Jugendverein, Bildungszentrum mit Bücherei). Diese Einrichtungen gehen auf den Bürgerbeteiligungsprozess im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzepts zurück und sind auf Grund ihrer institutionellen Verankerung und finanziellen Unterstützung durch die Gemeinde dauerhafte Resultate des Prozesses.

Das Potenzial an „interessierten BürgerInnen“ – also jenem Teil der Bevölkerung, der sich zu bürgerschaftlichem Engagement bewegen lässt bzw. auf den Plan tritt, um individuelle Ziele durchzusetzen, scheint momentan erschöpft. Obwohl im Munderfing Regelkreis vorgesehen ist, dass beim jährlichen Gemeindetag bei Bedarf neue Themen angeregt und in Arbeitsgruppen bearbeitet werden sollen, gibt es zur Zeit keine neuen Gruppen.

„Die Hauptursache, dass die Arbeitskreise momentan nicht mehr tätig sind, ist, dass eben wichtige Themen aufgearbeitet sind ... und der Bedarf eigentlich nicht mehr da ist, von der Bevölkerung her. Wenn irgendetwas auftaucht, ist das eben jederzeit wieder zu aktivieren“ (Rau).

Die interessierten BürgerInnen aus dem ersten Beteiligungsprozess sind nach wie vor in den entstandenen Vereinen aktiv, zum Teil in ehrenamtlicher, zum Teil in bezahlter Funktion. Ein Großteil der Arbeit findet wieder in den Gemeinderatsausschüssen statt, die jedoch an Zahl und thematische Vielfalt im Vergleich zu früher deutlich zugenommen haben.

Die im Munderfing Regelkreis festgehaltenen Abläufe werden in der Praxis eher locker gehandhabt. Beispielsweise findet der jährlich vorgesehene Gemeindetag nicht wirklich jedes Jahr tatsächlich statt.

„Wenn es nicht irgendwelche aktuellen Themen gibt, haben wir ihn schon ein paar mal ausgelassen, weil wir gesagt haben, wenn wir da Leute zusammentrommeln, ohne dass man irgendwas konkretes präsentieren kann, vertut man vielleicht das Interesse, aber wie gesagt, ansonsten findet der Gemeindetag statt“ (Rau).

In der Praxis zeigt sich natürlich auch, dass BürgerInnen, die ein aktuelles Anliegen haben, nicht auf den jährlichen Gemeindetag damit warten wollen, sondern sofort den Kontakt zur Gemeinde suchen. Die Tatsache, dass der Regelkreis vorhanden ist, wirkt sich also weniger direkt auf die Vorgänge in der Gemeinde als vielmehr indirekt auf das Bewusstsein der zentralen Akteure und – allgemeiner – auf das politische Klima in der Gemeinde aus. Die BürgerInnen wissen, dass ihr Engagement erwünscht ist. Politik und Verwaltung wiederum agieren transparent. Bei konkreten Planungsvorhaben der Gemeinde wurde in den letzten Jahren versucht, die BürgerInnen so weit wie möglich in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. In einem Projekt geht es beispielsweise um die Gestaltung eines neuen Urnenhauses, ein anderes Beispiel ist die Planung eines Radweges. Bei beiden Projekten ist das Interesse der Bevölkerung groß, die Ansichten gehen zum Teil sehr weit auseinander. In beiden Fällen fanden mehrere öffentliche Veranstaltungen statt, die jeweils vom Amtsleiter – der eine Moderatorenausbildung absolviert hat – moderiert werden. Vom Verlauf dieser öffentlichen Veranstaltungen werden Protokolle angefertigt. Im Falle der Radwegplanung, die auf eine Bürgerforderung aus dem örtlichen Entwicklungskonzept zurückgeht, fanden bislang sechs solche Sitzungen statt. In diesem Fall hat der zuständige Unterausschuss des Gemeinderates beschlossen, die Planung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchzuführen. In einem Zeitraum von zwei Jahren gab es bislang sechs öffentliche Termine zu diesem Thema. Bei diesen Treffen wurden verschiedene Trassenführungen präsentiert, diskutiert und immer wieder wurde die Meinung der Bevölkerung durch Abstimmungen eingeholt. Im konkreten Fall – bei dem auch die Straßenbauabteilung des Landes Oberösterreich involviert war – half die aktive Beteiligung der Bevölkerung der Gemeinde letztlich ganz wesentlich, ihre Interessen gegenüber dem Land durchzusetzen.

7.5 Fallstudie Linz

7.5.1 Kontextanalyse

Die Landeshauptstadt Linz ist das wirtschaftliche, politische und kulturelle Zentrum Oberösterreichs. Die Stadt an der Donau umfasst eine Gesamtfläche von 9.598 ha und liegt auf 260 m Seehöhe. Rund 50 % des Stadtgebietes sind Grünland und Wald, 33 % Bauland, 11 % Verkehrsflächen und 6 % Gewässer.

In Linz leben zur Zeit knapp 201.300 Menschen, davon haben rund 183.500 Personen ihren Hauptwohnsitz in Linz und rund 17.800 ihren Nebenwohnsitz. Linz ist neben einer „Wohnstadt“ auch der „Arbeitgeber“ der Region. Pro Tag pendeln rund 100.000 Menschen aus dem Umland an ihren Linzer Arbeitsplatz.

Linz verfügt über zahlreiche Schulen (Pflichtschulen, AHS, Berufsschulen, BMS, BHS, Akademien), die Johannes Kepler Universität mit einer sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen, einer rechtswissenschaftlichen und einer technisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, eine Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung, eine katholisch-theologische Privatuniversität und vier Fachhochschulstudiengänge.

An Kultureinrichtungen sind einige Theater, städtische Kultureinrichtungen wie das Brucknerhaus oder das Ars Electronica Center und Kultureinrichtungen des Landes wie das Landeskulturzentrum Ursulinenhof zu nennen. Bekannt ist Linz unter anderem durch Veranstaltungen wie das Ars Electronica Festival, die Klangwolke, das internationale Brucknerfest oder die Generali Ladies Open.

Im Bereich der medizinischen Versorgung hat Linz mit zehn Krankenhäusern ebenfalls eine überregionale Bedeutung. An Sozialeinrichtungen sind in Linz Seniorenheime, Kindergärten, Tagesmütter, Horts, Jugendzentren, Jugendberatungsstellen, Streetworkprojekte, Obdachlosenheime und vieles andere vorhanden. Größtenteils werden diese Einrichtungen von Sozialvereinen betrieben.

Es gibt 301 Sportvereine, ein Stadion, eine Eissporthalle, zwei Sportparks, städtische Sporthallen, Tennisanlagen, einen Golfplatz, Hallen- und Freibäder und andere Sporteinrichtungen (vgl. Magistrat Linz 2003).

Bedingt durch die Konzentration an industriellen Produktionsstätten galt die Linzer Umweltsituation – vor allem in Bezug auf die Luftqualität – lange Zeit als problematisch. Diese Situation änderte sich erst in den frühen 1980-er Jahren, als lokale Bürgerinitiativen („Linzener Luft“) vehement Maßnahmen zur Verbesserung einforderten. In Zusammenarbeit mit

den beiden größten Emittenten – der Chemie Linz AG und dem Stahlkonzern VOEST Alpine – entwickelte die Stadt Linz zwei Luftsanierungsprogramme (vgl. Nemeth), die zu einer deutlichen Reduktion der Schadstoffemissionen geführt haben. Heute ist Linz eine der saubersten Industriestädte Europas. Im Vergleich der Luftqualität von 33 Großstädten in Europa nimmt die Linz einen Spitzenplatz ein. Während im Jahr 1985 noch 2.500 Mal pro Jahr die Grenzwerte bei Schwefeldioxid und Stickstoff überschritten wurden, waren es zehn Jahre später nur noch vier Überschreitungen (vgl. voestalpine Stahl 2004).

7.5.1.1 Wirtschaftliche Situation

Linz ist nach Wien das zweitgrößte Wirtschaftszentrum Österreichs. In Linz gibt es rund 6.360 Wirtschaftsbetriebe. Mehr als die Hälfte dieser Betriebe bieten private und öffentliche Dienste an. Handelsbetriebe sind knapp 1.460 vorhanden sowie knapp 840 Industrie- bzw. Gewerbebetriebe. Im Gastronomie- und Hotelleriebereich gibt es rund 550 Betriebe. Im Bereich der Land- und Forstwirtschaftsbetriebe sind 26 tätig.

Obwohl Linz vor allem als Industriestandort bekannt ist, herrscht eher eine Struktur von Klein- und Mittelunternehmen vor. Als die zwei wichtigsten Großunternehmen sind die Chemie Linz AG und die VOEST Alpine zu nennen, die nach wie vor eine wichtige Funktion am Arbeitsmarkt haben. Wichtige wirtschaftliche Knotenpunkte sind der Handelshafen an der Donau und der Industriehafen der VOEST.

1945 erfolgte die Gründung der Vereinigten Eisen- und Stahlwerke Österreichs, die noch im selben Jahr in Vereinigte Österreichische Eisen- und Stahlwerke AG (VÖEST) umbenannt werden. 1953 wurde das erste Linz-Donawitz-Stahlwerk (LD-Verfahren) der VOEST eröffnet. 1973 wurde die VOEST mit der Alpine-Montan A.G. zur VOEST-Alpine AG fusioniert. In den 1980-er Jahren schlitterte die VOEST-Alpine in eine schwere wirtschaftliche Krise. 1983 wurden mehr als 3000 Beschäftigte in Frühpension geschickt. Nachdem im Jahr 1985 der Jahresverlust auf die Rekordhöhe von 11,8 Milliarden Schilling (rund 860 Mio. Euro) anstieg, trat der gesamte Vorstand zurück. Im Jahr 1988 wurde die VOEST-Alpine AG in vier Branchenholdings aufgeteilt womit die Existenz in der bisherigen Form beendet ist. 1989 wird vom Stadtrat ein Wirtschaftsprogramm beschlossen, dessen Ziel der Wandel von einem Zentrum der Schwerindustrie zu einer wirtschaftlich breiter strukturierten Stadt ist. Die Stahlproduktion spielt jedoch nach wie vor eine bedeutende Rolle. Im Jahr 2003 wurde am Standort Linz mit einer Jahresproduktion 4,42 Millionen Tonnen ein neuer historischen Höchstwert erzielt (vgl. voestalpine Stahl 2004).

In Linz gibt es insgesamt 190.750 Arbeitsplätze, von denen rund 75 Prozent auf den Dienstleistungssektor entfallen. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren ist die Anzahl der Arbeitsplätze im industriellen Bereich stark zurückgegangen. Aufgrund des Strukturwandels

Mitte der 1980-er Jahre gingen 26.300 Arbeitsplätze verloren, trotzdem gibt es heute in etwa 18.700 Arbeitsplätze mehr als damals (vgl. Landeshauptstadt Linz 2002: 4).

Die Arbeitslosigkeit in Linz liegt zwischen 3,5 % und 4 %. Auffällig ist, dass es in Linz mehr Arbeitsplätze als EinwohnerInnen gibt. Pro Tag pendeln rund 100.000 Personen nach Linz ein (vgl. Landeshauptstadt Linz 2002).

7.5.1.2 Sozialstrukturelle Entwicklung

Der höchste Stand der Bevölkerung wurde bei der Volkszählung 1971 festgestellt. Damals lebten 204.889 Personen in Linz. Zehn Jahre später war die Bevölkerung auf 199.910 geschrumpft, im Jahr 1991 konnte der Höchststand von 1971 mit 203.044 EinwohnerInnen beinahe wieder erreicht werden. Bei der letzten Volkszählung im Jahr 2001 konnte ein Abnehmen der Bevölkerung auf 183.504 festgestellt werden, also ein Rückgang um 9,6 %. Das ist ein Wert, der sich in etwa mit der ersten Nachkriegsvolkszählung im Jahr 1951 vergleichen lässt (184.685). Gründe für den Bevölkerungsrückgang sind eine sinkende Geburtenrate (-1 %) und – in größerem Ausmaß – Abwanderung (-8,6 %) in die umliegenden Bezirke. Beinahe alle Umlandgemeinden konnten seit der letzten Volkszählung deutliche Zuwächse verzeichnen, die neben gestiegenen Geburtenraten auch durch positive und teilweise hohe Wanderungsbilanzen entstanden sind. Im Gegensatz zur Landeshauptstadt wurde im Bundesland Oberösterreich zwischen 1991 und 2001 ein Bevölkerungszuwachs von 3,2 % verzeichnet.

Rund 62 % der Linzer Bevölkerung ist zwischen 15 und 60 Jahre alt. Knapp ein Siebtel ist jünger als 15, knapp ein Viertel über 60 Jahre. Mit dieser Altersgruppenverteilung liegt Linz etwas unter dem oberösterreichischem Durchschnitt.

Altersgruppen in Prozent der Wohnbevölkerung

| Altersgruppen | Anteil in % |
|-----------------|-------------|
| Unter 15 Jahren | 13,9 |
| 15 bis unter 60 | 62,2 |
| 60 und mehr | 23,9 |

Quelle: Statistik Österreich (VZ 2001)

Im durchschnittlichen Linzer Haushalt leben 2,0 Personen. Damit liegt die Haushaltsgröße in Linz sowohl unter dem oberösterreichischen (2,5) als auch deutlich unter dem Österreichweiten Durchschnitt (2,83).

Der Ausländeranteil in Linz beträgt 12,1 % und liegt damit etwas über dem Durchschnittswert für Österreich, der bei knapp 9 % liegt (2001). Die größte Personengruppe mit ausländischer

Staatsbürgerschaft kommt aus Bosnien-Herzegowina, gefolgt von der Bundesrepublik Jugoslawien und der Türkei.

7.5.1.3 Lokaler politischer Kontext

Den Bürgermeister der Stadt Linz stellt die SPÖ. Zur Zeit ist es Dr. Franz Dobusch, der seit 1988 in dieser Funktion tätig ist und bei den Wahlen 2003 mit 66 % der Stimmen wiedergewählt wurde. Auch im Gemeinderat verfügt die SPÖ-Fraktion über die absolute Mehrheit. Bei den letzten Gemeinderatswahlen 2003 entfielen auf die SPÖ 53,4 % der Stimmen. Die ÖVP kam auf 23,6 %, die Grünen auf 11,7 % und die FPÖ auf 8,6 %. Im Vergleich zu 1997 konnte die SPÖ 12,7 % zulegen und somit die absolute Mehrheit erlangen. Die ÖVP gewann mit 1 % leicht dazu, ebenso die Grünen mit knapp 4 %. Wahlverlierer war vor allem die FPÖ, die ein Minus von 14,4 % einstecken musste. Zu den Verlierern gehörten auch das Liberale Forum, das 1997 noch 3,3 % erreicht hatte und in den Gemeinderat eingezogen war, jedoch 2003 nicht mehr kandidierte und das Forum Mensch und Natur, das ebenfalls keinen Sitz im Gemeinderat mehr bekam. Die Wahlbeteiligung lag im Jahr 2003 mit 65,8 % knapp unter dem Wert von 1997 (66,9 %).

Gemeinderatswahlen in Linz 1997 und 2003

| Parteien | Gemeinderatswahlen 2003 | Gemeinderatswahlen 1997 |
|----------|-------------------------|-------------------------|
| SPÖ | 53,4 % | 40,7 % |
| ÖVP | 23,6 % | 22,5 % |
| Grüne | 11,7 % | 7,6 % |
| FPÖ | 8,6 % | 23,0 % |

Quelle: Oberösterreichische Landesregierung 2004

Der Linzer Stadtsenat, Bürgermeister ausgenommen, wird in Fraktionswahl vom Gemeinderat gewählt. Die Stärke der vertretenen Parteien hängt von ihrer Stärke im Gemeinderat ab. Derzeit ist die SPÖ mit fünf, die ÖVP mit zwei und die Grünen mit einer Person im Stadtsenat vertreten. Zu den Angelegenheiten des Stadtsenats gehören unter anderem die Vorberatung aller Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Gemeinderates unterliegen, die Aufnahme von Vertragsbediensteten, die Ernennung von Beamten oder die Vorlage des Haushaltsvoranschlages (Budget) der Stadt an den Gemeinderat. Jedem Mitglied des Stadtsenats untersteht ein bestimmter Aufgabenbereich des Magistrates (vgl. Magistrat Linz 2003).

7.5.2 Entstehung und Verlauf der lokalen Agenda 21 in Linz

Im Jahr 1991 ist Linz dem „Bündnis der europäischen Städte und der Indianervölker Amazoniens für den Schutz des Regenwaldes, des Klimas und des Lebens der Menschheit“ (kurz „Klimabündnis“) beigetreten. Damit hat sich die Stadt Linz zu Maßnahmen im Energiewesen, Verkehrswesen, kommunalen Beschaffungswesen und zum Schutz der Regenwälder und ihrer Bewohner verpflichtet.

Im September 1995 wurde in Linz vom Gemeinderat ein Grundsatzbeschluss zur nachhaltigen Stadtentwicklung gefasst. Linz bekannte sich zu den acht Grundsätzen der nachhaltigen Stadtentwicklung, wie sie in der Charta von Aalborg festgehalten sind:

- Bewahrung und Entwicklung der Naturreichtümer
- Effizienzsteigerung in der Produktion und bei den Dienstleistungen
- Soziale Gerechtigkeit als Voraussetzung für eine zukunftsbeständige Stadt
- Zukunftsbeständige Flächennutzungsstrukturen
- Zukunftsbeständige Strukturen städtischer Mobilität
- Verantwortung für das Weltklima
- Bürgerbeteiligung und Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaft
- Eine auf Zukunftsbeständigkeit gerichtete Kommunalverwaltung

Gleichzeitig schloss sich die Stadt Linz der „Kampagne europäischer zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ der internationalen Klimaschutz-Organisation ICLEI an, wobei dieser Beitritt eher symbolischen Charakter hat, da er mit keinen finanziellen Verpflichtungen verbunden ist. Durch die Mitgliedschaft beim Klimabündnis unterstützt Linz auch die ICLEI-Kampagne „Europäische Städte für den Klimaschutz“.

Auf Basis dieser Beschlüsse wurde die Stadtverwaltung durch einen weiteren Gemeinderatsbeschluss im November 1998 mit der Erstellung eines konkreten Handlungsprogramm beauftragt. Dieses Programm wurde in der Folge als Linzer Agenda 21 bezeichnet und sollte Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren sowie Maßnahmen und Fristen zur Erreichung dieser Ziele festlegen. Mit der Planung und Koordination der dazu notwendigen Aktivitäten wurde Dr. Utri vom Amt für Natur und Umweltschutz beauftragt. In der Koordinationsstelle wurde entschieden, die Linzer Agenda 21 nicht unter Einbeziehung der Bevölkerung – wie dies etwa in München der Fall war –, sondern, zumindest in einer ersten Phase, hauptsächlich magistratsintern auszuarbeiten. Gegen eine breite Öffnung des Agendaprozesses sprachen aus Sicht der Verwaltung das mangelnde Fachwissen der meisten BürgerInnen sowie „nicht die besten Erfahrungen mit solchen Bürgerbeteiligungsprojekten“ (Utri) in der Vergangenheit. Von Seiten der politischen

Opposition wurde zudem ermutet, dass auch hohe der Aufwand, der für die Verwaltung mit der Durchführung von Bürgerbeteiligung verbunden ist – in Form von Überstunden in der Verwaltung, da Konsultationen mit BürgerInnen meist in den Abendstunden stattfinden müssen – für das in Linz gewählte Vorgehen ausschlaggebend war.

Im September 2001 wurde der Arbeitskreis Linzer Agenda 21 unter dem offiziellen Vorsitz von Frau Umweltstadträtin Dr. Dolezal ins Leben gerufen. Auf Verwaltungsebene koordiniert wurde der Arbeitskreis von Dr. Utri. Die inhaltliche Arbeit an der Linzer Agenda 21 wurden in weiterer Folge auf acht thematische Arbeitsgruppe aufgeteilt:

- Energie, Klimaschutz, Luftreinhaltung (Arbeitsgruppe 1)
- Natur, Boden (Arbeitsgruppe 2)
- Wasser (Arbeitsgruppe 3)
- Verkehr, Lärm (Arbeitsgruppe 4)
- Abfall (Arbeitsgruppe 5)
- Wirtschaft (Arbeitsgruppe 6)
- Soziales (Arbeitsgruppe 7)
- Interne Verwaltung/Service (Arbeitsgruppe 8)

Die gewählte Schwerpunktsetzung lässt zeigt deutlich, dass im Rahmen der Linzer Agenda 21 Umweltthemen einen überdurchschnittlich großen Anteil einnehmen. Fünf von acht Arbeitsgruppen erarbeiteten umweltbezogene Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren. Die einzelnen Arbeitsgruppen wurden mit Fachleuten aus dem Linzer Magistrat besetzt. Zusätzlich wurden gezielt externe ExpertInnen, aber auch VertreterInnen von Interessengruppen und Verbänden zu den Beratungen eingeladen. Insgesamt nahmen an den Beratungen rund 50 Personen teil. Der Arbeitskreis – gewissermaßen als Koordinationsgremium – und die verschiedenen Arbeitsgruppen trafen sich regelmäßig über einen Zeitraum von ca. eineinhalb Jahren. Die erste Phase dieser Beratungen wurde Anfang 2003 abgeschlossen. Am 26. 6. 2003 wurden die Ergebnisse in Form von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren für die Stadt Linz vom Linzer Gemeinderat beschlossen. Die Arbeit in den Arbeitsgruppen soll auch nach diesem Beschluss fortgesetzt werden. Ziel ist es, die vom Gemeinderat beschlossenen Nachhaltigkeitsziele zu quantifizieren sowie konkrete Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln (vgl. Magistrat Linz 2003).

7.5.3 Prozessanalyse LA 21 in Linz

7.5.3.1 Politische Integration und Relevanz

Die Stadt Linz präsentiert sich in einschlägigen Publikationen als „Umweltmusterstadt“. Und tatsächlich ist im Bereich des technischen Umweltschutzes in den letzten 20 Jahren sehr viel passiert. Durch die bereits erwähnten Luftsanierungsprogramme, die Mitte der 1980-er Jahre eingeleitet wurden, konnte der Ausstoß an Luftschadstoffen (v.a. Staub, NO_x, SO₂) in einem Zeitraum von nur zehn Jahren um mehr als zwei Drittel reduziert werden (Landeshauptstadt Linz 2002: 26). In den letzten Jahren wurden mehrere Lärmsanierungspläne erarbeitet, die zum Teil bereits umgesetzt werden. Klassische Umweltschutzpolitik hat – so kann man daher vermuten – in Linz vor allem in jenen Bereichen einen hohen Stellenwert, wo ein unmittelbarer Problemdruck wahrnehmbar ist.

Auf der symbolischen Ebene geht das politische Bekenntnis zu einer Nachhaltigen Entwicklung noch weiter, wie die verschiedenen Mitgliedschaften der Stadt belegen („Klimabündnisgemeinde“, „Kampagne europäischer zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“, „Europäische Städte für den Klimaschutz“). Gleichzeitig wird Nachhaltigkeit nach wie vor als Umweltschutzthema aufgefasst: „Die Linzer Umweltschutzpolitik wird vor allem durch das Prinzip der Nachhaltigkeit geprägt“, heißt es etwa in einer aktuellen Veröffentlichung der Stadt (Landeshauptstadt Linz 2002: 24).

Aufgrund dieser Zuordnung von Nachhaltigkeit zum Umweltbereich nimmt das Thema im Vergleich zu anderen Aufgaben von Stadtpolitik nach wie vor eine untergeordnete Rolle ein. Ein Experte aus dem Linzer Magistrat differenziert bei dieser Frage zwischen symbolischen und realpolitischen Wertigkeiten:

„Also, ... das hat zwei Ebenen. Es [die Nachhaltigkeit] ist relativ unwichtig, sage ich einmal, im Vergleich zu anderen Dingen, ... die uns, ... beschäftigen, die die Linzer auch beschäftigen, aber es ist gleichzeitig auch wichtig, ... weil Linz auch in Umweltfragen ein positives Image haben will, nicht? ... Ich sage einmal, es ist im Tagesgeschäft unwichtig aber, ... mittelfristig schon wichtig ... für die Gemeindepolitik. Es ist halt durch das Tagesgeschäft immer wieder überlagert“ (Nemeth).

Die formale Integration der lokalen Agenda 21 kann im Gegensatz zu ihrer derzeitigen politischen Relevanz als sehr hoch eingeschätzt werden. Der Linzer Gemeinderat hat vermutlich als einer der ersten in Österreich überhaupt auf den in der Agenda 21 im Jahr 1992 formulierten Auftrag reagiert und 1995 eine „Erklärung des Gemeinderates zur nachhaltigen Stadtentwicklung“ verabschiedet. Und auch das seit letztem Jahr vorliegende Handlungsprogramm („Linzer Agenda 21“) wurde vom Gemeinderat einstimmig beschlossen. Dass allerdings sechs Jahre vergangen sind, um entsprechende Arbeitskreise einzurichten, und weitere zwei Jahre für die Ausarbeitung eines konkreten Handlungsprogramms benötigt

wurden, unterstützt eher die Ansicht, dass das Thema von allen Fraktionen zwar mittelfristig als wichtig eingeschätzt wird, bislang aber als Aufgabe der Verwaltung gesehen wird und der politische Druck gering ist. Die Linzer Agenda 21, wie sie 2003 beschlossen wurde, wird sowohl von Seiten der Verwaltung als auch von Seiten der Politik als noch (zu) unverbindlich eingeschätzt. So ist man etwa der Ansicht, dass nach wie vor konkrete Maßnahmen fehlen:

„Nur was nützen mir Ziele und Indikatoren, wenn die Maßnahmen fehlen. Nur, es ist ja auch kein Zeithorizont eröffnet, nicht? Das ist immer ... mein großes Bedenken. Wenn ich schon ... etwas einmal in den Raum stelle, da muss ich, um dem Ganzen, ... eine Ernsthaftigkeit zu verleihen, muss ich ihm auch einen Zeithorizont mitgeben, nicht?“ (Moser).

Auf Verwaltungsseite geht man noch einen Schritt weiter und vermutet, dass, selbst wenn entsprechende Maßnahmen auf Grundlage der Linzer Agenda 21 entwickelt werden, die Umsetzung dieser Projekte an fehlenden Finanzmitteln scheitern könnte.

7.5.3.2 Beteiligungspraxis

Der bisherige Agendaprozess in Linz verlief weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Ende 1998 wurde das Amt für Natur und Umweltschutz mit der Entwicklung einer Agenda 21 für Linz beauftragt. Nach einer Vorbereitungsphase von rund zwei Jahren nahm im Jahr 2001 ein Agendarbeitskreis, aufgeteilt auf acht thematische Arbeitsgruppen, die Arbeit auf. Als Ziel wurde die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für Linz, auf Grundlage der allgemeinen Nachhaltigkeitszielen aus dem Grundsatzbeschluss von 1995, definiert. Die thematische Ausrichtung der verschiedenen Arbeitsgruppen wurde vom Amt für Natur und Umweltschutz vorgeschlagen. Die starke Betonung von Umweltthemen, die im Arbeitskreis durch fünf Arbeitsgruppen repräsentiert waren, wurde von VertreterInnen anderer Themenfelder eher kritisch gesehen:

„Das war mein Problem beim Zugang: Der Umweltschutz ist in fünf Arbeitsgruppen sehr gut abgedeckt, nicht? Der Sozialbereich ist mindestens so riesig wie der Umweltschutzbereich und hat aber nur eine Projektgruppe, nicht? Weil ich könnte den Sozialbereich auch aufsplitten. ... Ich könnte sagen, für Senioren gibt es was, für Kinder, ... für Erwachsene, oder ich mache es nach Problemlagen, nicht, dass ich sage, für Obdachlose, für Straffällige ...“ (Hayböck)

Nach der Gründung des Agenda-Arbeitskreises wurden von den insgesamt acht ArbeitsgruppenleiterInnen die eigentlichen Arbeitsgruppen gebildet. Dabei wurden zunächst FachexpertInnen aus dem Linzer Magistrat direkt angesprochen. Zudem wurden Gemeinderäte sämtlicher Fraktionen zu den Arbeitstreffen eingeladen – diese Einladungen wurden allerdings nur vereinzelt angenommen. Um das inhaltliche Spektrum über die innerhalb des Magistrats vorhandenen Kompetenzen auszuweiten, wurden von den ArbeitsgruppenleiterInnen gezielt externe ExpertInnen eingeladen, sich am

Beratungsprozess zu beteiligen. Zum Teil bestand diese Beteiligung aus einmaligen inhaltlichen Stellungnahmen, andere externe Fachleute nahmen hingegen kontinuierlich am Prozess teil. Teilgenommen haben beispielsweise VertreterInnen der Wirtschafts- und Arbeiterkammer, Fachleute des städtischen Energieversorgungsunternehmens, WissenschaftlerInnen, ExpertInnen von den Linzer Sozialvereinen und vereinzelt auch VertreterInnen von Bürgerinitiativen. Insgesamt nahmen den Beratungen in Summe 56 Personen teil. Trotz externer Beteiligung kam die überwiegende Mehrheit der Beteiligten aus dem Linzer Magistrat.

Der Einfluss der Politik auf die Beratungen in den Arbeitsgruppen war gering bis überhaupt nicht wahrnehmbar. Danach gefragt, ob der ressortverantwortliche Stadtrat die Ergebnisse der Arbeitsgruppen beeinflusst hat, sagt die Arbeitsgruppenleiterin: „Nein, eigentlich gar nicht. Also ich habe immer wieder informiert, ... aber Beteiligung [seitens der Politik] selber hat es eigentlich nicht gegeben“ (Hayböck).

Die Arbeitsgruppen trafen sich zwischen fünf und zehn Mal in einem Zeitraum von eineinhalb Jahren. Die ArbeitsgruppenleiterInnen waren – neben der Zusammensetzung der Gruppen – auch für die inhaltliche Leitung, die organisatorische Planung der Treffen, die Moderation dieser Sitzungen und die Protokollierung der Diskussionen verantwortlich. Geleistet wurden diese Aufgaben im Rahmen der Verwaltungstätigkeit.

Das vorrangige Ziel bestand darin, für die einzelnen sektoralen Schwerpunkte Indikatoren zur Messung von Nachhaltigkeit in Linz zu erarbeiten. In einem ersten Schritt wurden mögliche Indikatoren diskutiert, später kamen dann auch Ziele und Maßnahmen dazu. Nach Auffassung des Agenda-Koordinators ging es dabei weniger um die Entwicklung neuer Indikatoren als vielmehr um

„die Auswahl sogenannter repräsentativer Indikatoren. Weil man ja nicht eine ... Unzahl von Indikatoren ... in so ein Arbeitsprogramm hinein nehmen kann, sinnvoller Weise. [Nachdem man] dann auch die entsprechende Auswahl der sinnvollsten oder am sinnvollsten erscheinenden ... Indikatoren vorgenommen hat, und das selbe hat man mit den Zielen und Maßnahmen getan“ (Utri).

Die Indikatoren mussten eine Reihe von Kriterien erfüllen. Neben inhaltlichen Zielvorgaben (Nachhaltigkeit) war es vor allem wichtig, dass die Zielerreichung auch tatsächlich von der Stadtpolitik beeinflussbar ist.

Am Beginn der Arbeit wurden zunächst Ideen gesammelt und dann schrittweise verdichtet und ausformuliert:

„Die Vorgangsweise war die, dass man in der Anfangsphase so eine Art Brainstorming-Prozess ... durchgeführt hat, wo einmal Vorschläge kamen, von möglichst sämtlichen ... Gruppenteilnehmern. Was aus ihrer Sicht ... für diesen Themenbereich sinnvoll wäre, um jetzt einmal beim Beispiel der Indikatoren zu bleiben, nicht? Und dann, das wurde also auch ... dann schriftlich ... eingefordert, ...

von diesen Teilnehmern und ... in den darauf folgenden Sitzungen ... [wurden] diese Vorschläge ... dann gesammelt vom Arbeitsgruppenleiter“ (Utri).

Der Arbeitsstil in den Gruppen und im koordinierenden Arbeitskreis wird als sachbezogen und konsensorientiert beschrieben. Manchen InterviewpartnerInnen ist dabei durchaus bewusst, dass im Rahmen der Indikatoren- und Zieldiskussion Fragen von politischer Relevanz auf Verwaltungsebene „verhandelt“ wurden. Inhaltliche Auseinandersetzungen gab es am ehesten bei der Auswahl und Definition der Indikatoren sowie bezüglich der Frage, ob konkrete Maßnahmen bereits in diesem Entwurf enthalten sein sollten oder nicht.

Die in Linz gewählte Vorgangsweise – abteilungsübergreifende Bildung von Arbeitsgruppen und Einbeziehung einer kleinen Gruppe von ausgewählte ExpertInnen und InteressenvertreterInnen – wurde von MitarbeiterInnen des Magistrats auch schon vor dem Agendaprozess praktiziert:

„Nein, ich denke mir, für Linz ist das eigentlich – also ich kann [es] nur für den Sozialbereich sagen – ... normal. Dass wir das eigentlich immer schon so gemacht haben, ob das ... Veranstaltungen sind oder sonst was, dass eher geschaut wird, na ja, ... was ist für die Problemstellung wichtig, und dann holt man sich diejenigen dazu, die da was beitragen können. Also da gibt es keine Hemmschwelle“ (Hayböck).

Dem Grundsatz der „Bürgerbeteiligung und Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaft“, zu dem sich der Linzer Gemeinderat in der im Jahr 1995 beschlossenen „Erklärung zu nachhaltigen Stadtentwicklung“ bekannt hat, wird die bisherige Praxis der (Bürger-)Beteiligung nur in sehr reduzierter Form gerecht. Warum hat man sich für dieser Vorgangsweise entschieden? Der verantwortliche Magistratsbeamte verweist auf negative Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in der Vergangenheit und auf „fachliche Defizite“ der „einfachen“ BürgerInnen:

„Wir haben uns da, das kann man ruhig so sagen ... noch nicht wirklich drübergetraut, sagen wir es einmal so. Denn wir haben nicht die besten Erfahrungen mit solchen Bürgerbeteiligungsprojekten. ... Die es punktuell da und dort schon gegeben hat einmal, ja? Und zwar deshalb nicht, weil sich immer wieder zeigt, dass es sehr schwierig ist, zu bestimmten Themen, [nur] solche Bürger zu beteiligen, die ein entsprechendes Mindestfachwissen mitbringen, um hier konstruktiv etwas einbringen zu können. Das hat sich bei uns als die Hauptschwierigkeit ... erwiesen, das ist vielleicht bei kleineren Gemeinden einfacher, muss nicht sein, aber könnte ich mir vorstellen, weil überschaubarer“ (Utri).

Besonders dann, wenn die Leitbildentwicklung stark von bereits vorhandenen politischen Konzepten und Nachhaltigkeitsindikatoren geprägt ist, wie dies in Linz der Fall war, scheint es schwierig zu sein, BürgerInnen überhaupt in irgend einer Weise für die Thematiken zu interessieren. Die Entscheidung, nur ganz bestimmte verwaltungsexterne Personen am Prozess zu beteiligen, ermöglichte es den Verantwortlichen auch, weitgehend die Kontrolle

über die Ergebnisse zu behalten. Auf Seiten der BürgerInnen hätte dies sehr leicht, so erklärt eine Arbeitsgruppenleiterin, nicht nur zu Überforderungen sondern auch zu Enttäuschungen führen können, da zwar Engagement gefordert worden wäre die Entscheidungen aber im Bereich der Verwaltung und letztlich im Gemeinderat getroffen werden.

„Was auch leicht in eine Überforderung gehen kann, nicht? ... Also man muss sich sehr genau, glaube ich, überlegen, zu welchem Zeitpunkt für welchen Zweck binde ich ... BürgerInnen mit ein. Weil es kann natürlich auch zu Frustration führen, wenn ich wen mit einbinde und ... signalisiere, er kann mitreden und eigentlich kann er eh nicht mitreden, weil es wer anderer entscheidet, ... also das ist sehr heikel, glaube ich, und das muss man sich auch wirklich genau überlegen, nicht? Weil beim zweiten Mal macht dann wer nicht mehr mit, wenn er da einmal negative Erfahrungen gemacht hat, dann, ja, gibt er sich das einfach nicht mehr. Und von da her, glaube ich, muss das immer ganz klar abgegrenzt sein, und auch vom Zeitaufwand vertretbar und mit klaren Zwischenergebnissen, dass eben wer da mitmacht“ (Hayböck).

Damit wird sicherlich ein Grundproblem partizipativer Demokratie angesprochen: Lässt man Partizipation zu, muss man sich auch ernsthaft mit den Interessen und Meinungen der BürgerInnen auseinandersetzen. Geschieht dies nicht oder kann dies nicht garantiert werden, wird das Vertrauen der BürgerInnen in das gesamte Verfahren gestört.

Trotz dieser Argumente gegen eine „zu offene Form der Bürgerbeteiligung“, wird auch die in Linz praktizierte Form von „Expertenbeteiligung“ von manchen VerwaltungsvertreterInnen als zu einschränkend kritisiert. Man ist sich darüber bewusst – allein durch das Vorbild anderer Städte – dass auch Leitbildprozesse unter stärkerer Beteiligung der Bevölkerung ablaufen können.

„Es [war] nicht dieser klassische bottom-up Ansatz, ... wie er ja eigentlich im Nachhaltigkeitskonzept vorgesehen ist. Ja, mit einer ... Basisbürgerbeteiligung“ (Utri).

„Also ... der Zugang von Bürgern ist natürlich relativ ... dürftig. Also weil, wer tut sich das mehr oder weniger an, dass er da ... untertags in, ins Rathaus eilt und bei irgendeinem Arbeitskreis mittut, nicht?“ (Nemeth).

Aus den Linzer Erfahrungen kann man noch etwas anderes – sehr naheliegendes – ableiten. Will man das Interesse der Bevölkerung an einem politischen Thema nicht wecken, muss man auch mit der Informationspolitik zurückhaltend sein. In Linz ist der Umgang mit Nachhaltigkeitsinformationen weitgehend passiv, d.h. Informationen über die Linzer Agenda sind zwar allgemein verfügbar (Homepage, Publikationen etc.), aktiv wird von der Stadt aber nichts unternommen, die Bevölkerung – etwa über den laufenden Prozess – zu informieren. Die letzte größere öffentliche Veranstaltung zum Thema Nachhaltigkeit, die von der Stadt Linz organisiert wurde fand im Jahr 1998 statt und war, gemessen am Interesse der Bevölkerung „ein Flop“ (was vor allem dem Begriff „Nachhaltigkeit“ angelastet wird). Später

wurde über den Agendaprozess ganz bewusst nicht stärker informiert, um damit nicht indirekt die Bevölkerung zu einer Beteiligung zu motivieren. Dementsprechend kommt das Thema auch in den lokalen Medien so gut wie nicht vor („ich kann mich auch nicht erinnern, dass groß einmal was in der Zeitung gestanden wäre, über Agenda 21“).

7.5.3.3 Thematische Integration

Die Nachhaltigkeitsziele der Linzer Agenda 21 – vom Linzer Gemeinderat am 26. 6. 2003 einstimmig beschlossen – orientieren sich zum einen an gängigen Auffassungen von Nachhaltiger Entwicklung, zum anderen wurden eine Reihe bereits vorhandener Strategiepapiere und politischer Konzepte der Stadt Linz in die Agenda integriert. Die Struktur folgt den Themen der einzelnen Arbeitsgruppen und umfasst die Politikbereiche Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Verwaltung (siehe folgende Übersicht). Alle wesentlichen Bereiche, die auch in der Agenda 21 angesprochen werden, sind damit abgedeckt. In einigen Arbeitsgruppen orientierte man sich explizit an den LA 21 Leitbildern von München und Zürich. Darüber hinaus wurden bei der Erstellung des Linzer Nachhaltigkeitsprogramms bestehende Dokumente, wie beispielsweise das örtliche Entwicklungskonzept, der Linzer Verkehrsentwicklungsplan, das Sozialprogramm sowie der aktuelle Sozial- und Familienbericht, eingearbeitet. Inhaltlich ist die Linzer Agenda 21 damit eine Zusammenfassung und Konkretisierung bereits bestehender Politiken unter einem globalen Kontext. Von außen betrachtet scheint die Integration verschiedenster Themenbereiche über weite Strecken damit gelungen zu sein. Aus Sicht der Beteiligten besteht aber gerade in Hinblick auf die Vernetzung und Abstimmung von Zielen noch weiterer Diskussionsbedarf.

„Das heißt, jetzt ist so der Stand, dass jede Arbeitsgruppe einmal für sich, für den eigenen Bereich, ... Indikatoren und Strategien ... definiert hat, aber die übergreifenden ... Themen, die sind noch nicht diskutiert worden, ja? Die sind einmal kurz vielleicht bei einem oder dem anderen Arbeitskreis, ah ... kurz angesprochen worden, aber da war einfach keine Zeit, dass man sich das noch genauer anschaut. Aber das ist sicher ein wichtiger Aspekt“ (Hayböck).

Die vier Hauptbereiche sind in eine Reihe von Teilbereichen gegliedert, die durch eine jeweils unterschiedliche Zahl an Leitzielen konkretisiert werden. Jedem Leitziel ist schließlich zumindest ein Indikator, der die Messung des Zieles ermöglichen soll, zugeordnet. Konkrete Ziele oder Maßnahmen enthält die Linzer Agenda 21 bislang nicht, d.h. auch die Indikatoren sind ausschließlich als „Maßeinheiten“ definiert, quantifizierbare Ziele fehlen zur Gänze.

Betrachten wir zum Beispiel den Bereich Klimaschutz, der ja in der Nachhaltigkeitsdebatte einen prominenten Stellenwert einnimmt, um die Struktur der Linzer Agenda im Detail zu erläutern. Klimaschutz ist im Bereich "Energie, Klimaschutz, Luftreinhaltung" angesiedelt und besteht aus einem einzigen Ziel: „Deutliche Verringerung der jährlichen CO₂-Emissionen pro Einwohner unter Orientierung am Kyoto- bzw. "Klimabündnis"-Ziel“. Dieses Ziel wiederum

soll mit folgendem Indikator gemessen bzw. überprüft werden. Indikator: „Verhältnis der Menge der jährlichen CO₂-Emissionen pro Einwohner zur Menge der CO₂-Emissionen pro Einwohner im Jahr 1987 ("Klimabündnis"-Ziel)“. Der vorgeschlagene Indikator orientiert sich an der Messbar- und Vergleichbarkeit von Emissionen, in welchen Ausmaß diese Emissionen reduziert werden sollen bleibt jedoch – auf Grund der Formulierung „Orientierung am Kyoto- bzw. "Klimabündnis"-Ziel“– weitgehend offen. Auf diese Weise ist die gesamte Linzer Agenda aufgebaut.

Im gesamten Dokument sind 85 Leitziele für eine Nachhaltige Entwicklung der Stadt Linz formuliert. Die anfängliche Befürchtung, dass der Umweltbereich den Inhalt der Agenda dominieren würde – bedingt durch die deutliche Überzahl bei den Arbeitsgruppen – hat sich letztlich nicht bestätigt. Der Umweltbereich ist mit 23 Leitzielen, die Wirtschaft mit zehn, der Sozial- und Gesundheitsbereich mit 43 und die Verwaltung (Institution) mit neun Leitzielen repräsentiert.

Die Leitziele sind aus Nachhaltigkeits-Perspektive hoch ambitioniert, auf Grund der „weich“ formulierten Ziele, fehlender Maßnahmen und Sanktionen bleibt die realpolitische Wirkung dieses Programms (bis auf weiteres) jedoch zur Gänze von politischen Einzelentscheidungen abhängig.

Nachhaltigkeitsziele der Linzer Agenda 21

| Nachhaltigkeitsziele der Linzer Agenda 21 | | | |
|---|--|---|--|
| Bereiche | Teilbereich | (Leit-)Ziele | |
| "Energie, Klimaschutz, Luftreinhaltung" | Energie | 1. Förderung erneuerbarer Energieträger zur Strom- und Wärmeversorgung der Stadt Linz. 2. Förderung der Fernwärmeversorgung sowie der Nutzung industrieller Abwärme. 3. Förderung einer effizienten Energiegewinnung auf Basis der Kraft-Wärme-Kopplungs (KWK) - Technik. 4. Förderung der Niedrigenergie-Bauweise. | |
| | Klimaschutz | Deutliche Verringerung der jährlichen CO ₂ -Emissionen pro Einwohner unter Orientierung am Kyoto- bzw. "Klimabündnis"-Ziel. | |
| | Luftreinhaltung | Verringerung der jährlichen Luftschadstoff-Emissionen sowie Verringerung der jährlichen Ozonbildung auf Basis einer Sektorenpotentialanalyse, die die Möglichkeiten zur Emissionsreduktion bei den einzelnen Emittentengruppen ermitteln soll. | |
| "Natur und Boden" | Natur | 1. Erhaltung und Verbesserung der Arten- und Biotopvielfalt im Stadtgebiet von Linz. 2. Erhaltung und Verbesserung des Baumbestandes auf öffentlichem Gut. 3. Verbesserung der ökologischen als auch der sozialen Funktion für öffentliche Grünflächen (Stadtklima, Wasser, Boden, Arten- und Lebensraumschutz, soziale Funktionen). | |
| | Boden | 1. Reduktion der Anzahl bestehender und Vermeidung neuer Verdachtsflächen. 2. Erhaltung des Grünflächenanteiles im Linzer Stadtgebiet. 3. Minimierung der Schwermetalleinträge in den Boden. | |
| "Wasser" | Wasser | 1. Autarke Trinkwasserversorgung. 2. Möglichst niedrige Nitrat- und Chloridkonzentrationen im Linzer Trinkwasser unter Orientierung an fachlichen Zielwerten aus der Trinkwasserverordnung sowie durchschnittlich erreichbaren Werten in einzelnen Linzer Wasserwerken. | |
| "Verkehr und Lärm" | Verkehr | 1. Verringerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) - Förderung des Langsamverkehrs und des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV). 2. Reduktion der Energie- und Stoffströme im Bereich des Verkehrs (für alle in einem Jahr zurückgelegten Wege in Linz pro Einwohner). 3. Verbesserung des ÖV-Anschlusses (ÖV=Öffentlicher Verkehr). 4. Minimierung der jährlichen Verkehrsunfälle in der Stadt Linz. 5. Verringerung des Motorisierungsgrades der Linzer Bevölkerung (z.B. Fahrzeuge pro Haushalt). | |
| | Lärm | Verringerung der Verlärmung in der Stadt Linz, Erhaltung bzw. Schaffung von Ruhezeiten im Linzer Stadtgebiet. | |
| "Abfall" | Abfall | Erhöhung des Reparaturanteils des Linzer Abfalls sowie Reduktion des Altmedikamentenanteils. | |
| | Abfallverwertung | Erhöhung des stofflich und thermisch verwertbaren Anteils des Abfalls, der pro Jahr in Linz anfällt. | |
| | Abfallentsorgung | Reduktion der pro Jahr deponierten Abfallmenge der Stadt Linz. | |
| "Wirtschaft" | Ökobetriebe | Ökologisch vorbildlich wirtschaftende Betriebe. | |
| | Wirtschaftsstruktur und -entwicklung | Vielfältige, stabile Wirtschaftsstruktur und ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung, abgestimmt auf ausreichende Lebensqualität für Stadtbewohner. | |
| | Flächenverbrauch | Sparsamer Umgang mit Flächenverbrauch. | |
| | Stoffflusswirtschaft | Nachhaltige, ökoeffiziente Stoffflusswirtschaft - geringe Energie- und Ressourcenverbräuche. | |
| | Kaufkraft | Vermeidung des Kaufkraftabflusses ins Umland und Erhaltung eines hohen regionalen Versorgungsgrades. | |
| | Stadthaushalt | Ausgeglichener Stadthaushalt. | |
| | Tourismus | Flourierender sanfter Tourismus. | |
| | 3. Welt | Beitrag zur Sicherung der Lebensgrundlagen für Menschen in der 3. Welt. | |
| | Beschäftigungsniveau | Erhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus. | |
| | gemeinnützige Dienstleistungen | Hohe Effizienz und Effektivität städtisch initiiertener gemeinnütziger Dienstleistungen zur Förderung einer hohen Lebensqualität. | |
| "Soziales" | Allgemein | 1. Bedürfnisorientierung und präventive Sozialpolitik. 2. Sicherung des Lebensbedarfs. 3. Bedarfsgerechte Versorgung mit professionellen Diensten. | |
| | Wohnen/Wohnumfeld | 1. Förderung der Wohnzufriedenheit und der Wohnqualität in den einzelnen Linzer Stadtteilen. 2. Förderung der Integration, Linz als offene ausländerfreundliche Stadt. 3. Förderung der Wohnumfeldqualität. 4. Sicherung Bedarfsgerechten Wohnens für bestimmte Zielgruppen in Linz. 5. Förderung der Wohnqualität für behinderte Menschen. | |
| | Arbeit | 1. Vielfältiges Arbeitsplatzangebot. 2. Einkommenssicherung für Einzelpersonen. 3. Einnahmensicherung für städtisches Budget. 4. Chancengleichheit für Männer und Frauen. 5. Familienfreundlichkeit der Arbeitsplätze, Vereinbarkeit von Beruf und Familie. 6. Grundversorgung und soziale Sicherung. 7. Behindertenfreundliche Stadt. | |
| | Einkommen | Grundversorgung und soziale Sicherung. | |
| | Gesundheit | 1. Bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung in der Stadt Linz. 2. Deutliche Verringerung der Karieserkrankungen bei Kindern in der Stadt Linz. 3. Bekenntnis mittlerer und großer Linzer Unternehmen zu den Prinzipien eines "Gesunden Unternehmens". 4. Verringerung der Selbstmordrate in der Stadt Linz. 5. Eliminierung der Masern-Erkrankungen in der Stadt Linz. 6. Deutliche Zurückdrängung von Mumps, Pertussis, invasiver Erkrankungen durch Haemophilus influenzae Typ B sowie kongenitaler Röteln in der Stadt Linz. 7. Deutliche Zurückdrängung der Mortalität infolge von Herz-Kreislauf-Erkrankungen in der Altersgruppe unter 65 Jahren. 8. Kontinuierliche Zurückdrängung der Atemwegserkrankungen in der Stadt Linz. 9. Senkung des Pro-Kopf-Alkohol-Konsums in der Stadt Linz. 10. Erhöhung des Anteils der Nichtraucher insbesondere in der Altersgruppe unter 15 Jahren in der Stadt Linz. 11. Schaffung der Möglichkeit des Besuchs einer gesundheitsfördernden Schule für möglichst viele Linzer Kinder. | |
| | Soziale Infrastruktur - zielgruppenorientierte soziale Dienste | 1. Vollversorgung der Stadt Linz mit Kinderbetreuungsplätzen. 2. Integration und Unterstützung bei der Sozialisation von Kindern unterschiedlicher Herkunft in der Stadt Linz. 3. Förderung der Stadtteilbelebung. 4. Förderung einer präventiven Sozialpolitik. 5. Förderung der Stadtteilbelebung. 6. Förderung einer präventiven Sozialpolitik. 7. Profilierung der Stadt Linz als Jugendfreundliche Stadt. 8. Profilierung der Stadt Linz als Familienfreundliche Stadt. 9. Vollversorgung mit Pflegeplätzen für die Linzer Senioren. 10. Linzer Senioren sollen in ihrer eigenen Wohnungsumgebung so lange als möglich betreut werden können. 11. Bedarfsgerechtes und vernetztes Angebot für Spezialisierte Dienste. 12. Gewährleistung der sozialen Sicherheit in der Stadt Linz, Integration statt Ausgrenzung. | |
| | Bildung und Ausbildung | Erhöhung des Bildungsgrades der Linzer Bevölkerung. | |
| | Chancengleichheit | 1. Verbesserung der Lebenssituation von Alleinerziehenden in der Stadt Linz. 2. Erhöhung der Frauen-Erwerbsbeteiligung in der Stadt Linz. 3. Verbesserung der Frauen-Einkommenssituation in der Stadt Linz. | |
| | "Interne Verwaltung/ Service" | Zugang zu städtischen Dienstleistungen | 1. Erweiterung der Zugangskanäle zu Verwaltungsleistungen der Stadt Linz. 2. Verringerung des Anteils der zentralen Bereitstellung von Dienstleistungen zugunsten der dezentralen Bereitstellung. 3. Erhöhung des Anteils der Informationsbereitstellung via Internet. 4. Erhöhung des Anteils der Kundenbetreuung per Telefon (im Sinne einer schnelleren Abwicklung). 5. Flächendeckende Definition von Service-Levels (was bekommt der Kunde/Bürger wann zu welchen Bedingungen). |
| | | Interner Verwaltungsaufwand und Qualität des Leistungsangebotes | 1. Es ist ein Städtischer Warenkorb zu definieren (in Anlehnung an den Warenkorb, der zur Inflationsberechnung herangezogen wird); eine Minimierung der Kosten dieses Warenkorbs ist anzustreben. 2. Maximierung der Qualität dieses Städtischen Warenkorbs. |
| Bessere Nutzung städtischer Ressourcen | | 1. "Pools aller Art" sollen zur optimalen Nutzung städtischer Ressourcen beitragen (z.B. Gerätepool der Kulturverwaltung - umfasst Musikinstrumente, Materialien zur Kleinüberrichtung uam. - steht Künstlern und Kleinveranstaltern zur Verfügung). 2. Bestandaufnahme solcher Pools bei der gesamten Linzer Stadtverwaltung. | |

Quelle: Magistrat Linz 2004, eigene Darstellung

7.5.3.4 Dauerhafte Veränderungen durch den Agendaprozess

Wie in vielen anderen Agendagemeinden stellt auch der Agendaprozess in Linz den Versuch dar – nach dem Vorbild der Agenda 21 – unterschiedliche Politikbereiche erstmals explizit miteinander in Verbindung zu setzen. Dies scheint auf konzeptioneller Ebene zumindest ansatzweise bereits gelungen zu sein. Ausgehend von umweltpolitischen Fragestellungen wurde im Zuge der Leitbildentwicklung auf Verwaltungsebene ein Bewusstsein für das Potenzial, dass aus einer noch stärkeren inhaltlichen Integration verschiedener Politikfelder resultieren könnte, aufgebaut.

Darüber hinaus sind vom bisherigen Agendaprozess aber bislang vermutlich noch keine konkreten Wirkungen – etwa in Form konkreter Maßnahmen – ausgegangen. (Einschränkend muss hier gesagt werden, dass ein solches Urteil auf Grund der praktischen Unüberschaubarkeit der Aktivitäten in einer Stadt in der Größe von Linz nicht unproblematisch ist.) Da die Linzer Agenda 21 aber erst im Jahr 2003 beschlossen wurde, sind unmittelbare Auswirkung auch allein aus diesem Grund unwahrscheinlich. Ein Beispiel für eine nachhaltige Stadtentwicklung, das in den Interviews mehrfach erwähnt wurde, ist die sogenannte „Solar City“ in Linz Pichling. Es handelt sich dabei um ein großes ökologisch sehr ambitioniertes Stadterweiterungsprojekt, das sich gerade in Fertigstellung befindet. Die Planungsarbeiten für diesen neuen Stadtteil gehen allerdings bis in das Jahr 1990 zurück. Eine Verbindung zum Agendaprozess kann damit nur indirekt hergestellt werden.

Daher gilt für Linz, was vermutlich auch auf viele andere Agendagemeinden zutrifft: Das Leitbild ist nicht der Anlass für konkrete Maßnahmen sondern kann vielmehr als eine Folge bereits etablierter Konzepte und realisierter Maßnahmen gesehen werden. Auch in Linz ist der Agendaprozess eine Folge anderer Aktivitäten, wie dem Beitritt zum „Klimabündnis“ oder den beachtlichen Erfolgen im Bereich des technischen Umweltschutzes (Luftsanierungsprogramm).

Ob auf der Grundlage des zur Zeit vorliegenden Nachhaltigkeitsprogramms in Zukunft Maßnahmen entwickelt und letztlich auch umgesetzt werden, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Auch die Frage, ob nach dieser langen Phase der Leitbildentwicklung, die Stadt nun in einen breiteren Dialog mit ihren BürgerInnen eintritt (eintreten wird) muss offen bleiben. Ein Experte aus dem Linzer Magistrat äußert sich diesbezüglich eher skeptisch:

„Ich [weiß] nicht, ob es in Linz überhaupt einmal zu so was kommen wird, weil wir da, ... wie gesagt, die Problematik sehen, ja? Nämlich, dass das sehr viele Ressourcen kostet, um so was zu etablieren und [zu] installieren, und wir die große Befürchtung hegen, dass für die Stadt Linz nicht wirklich was Konstruktives herauskommt. Ich sag das ganz offen, ja?“ (Utri).

8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der historische Anlass für die Fragestellungen dieser Studie liegt im Jahr 1992, als die Kommunen – und zwar weltweit – im Rahmen der Agenda 21 dazu aufgefordert wurden, dem Vorbild des Rio-Prozesses zu folgen und unter Beteiligung von BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eine eigene, auf die jeweiligen lokalen Bedingungen abgestimmte *Lokale Agenda 21* zu beschließen. Sämtliche der daraus abgeleitenden Konzepte zur Durchführung solcher Prozesse gehen auf diese Überlegungen zurück. Damals entstand auch die Idee von der Lokalen Agenda 21 als ein kommunaler Entwicklungsansatz, in dem die drei Elemente *politics*, *policy* und *polity* mittels *Partizipation* miteinander verknüpft sind. Mit den ersten Initiativen auf kommunaler Ebene wächst auch die Erwartung, dass dieses *Neue Politikmodell* (oder besser die verschiedenen Modelle) wesentliche Beiträge zur Weiterentwicklung etablierter demokratischer Strukturen leisten könnte.

An diese Erwartungen und Hoffnungen knüpft die vorliegende Arbeit an und stellt die bisherige politische Praxis der österreichischen Agenda 21 Prozesse in den Mittelpunkt der Untersuchung. Unser Forschungsinteresse richtete sich daher auf die Frage, ob und in welcher Weise die im Rahmen österreichischer LA 21 Prozesse eingesetzten Beteiligungsmodelle als tragfähige Beispiele einer innovativen Problemdefinitions- und Entscheidungsfindung identifiziert werden können.

8.1 Nachhaltigkeit - Lokale Agenda 21

In sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zur Implementation von LA 21 Prozessen in kommunale Politik-Kontexte wird immer wieder auf Schwierigkeiten verwiesen, den umfassenden Ansprüchen des Nachhaltigkeitsbegriffs auf lokaler Ebene gerecht zu werden. Methodisch wurden diese Implementationsschwierigkeiten vor allem mittels politikwissenschaftlicher Government bzw. Governance-Analysen, organisationssoziologischer Zugänge, Problemfeldanalysen oder spieltheoretischer Ansätze erfasst.

Die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage fordert zu aller erst, Orientierung betreffend die politiktheoretische Einbettung und Verortung des Konzepts der lokalen Agenda 21 zu finden. Ebenso ist eine Auseinandersetzung mit den Begründungszusammenhängen des vielzitierten europäischen, nationalstaatlichen und lokalen Demokratiedefizits unumgänglich, wenn Kategorien von Demokratiequalität bestimmt werden sollen.

Als inhärente Schwierigkeit begegnete uns dabei durchgehend, dass Nachhaltigkeit eine „Catch all Phrase“ (Conrad 1997: 51) darstellt, die sich zwar ideologiefrei präsentiert, jedoch durchaus – wie jedes politische Konzept – ideologisch interpretiert und instrumentalisiert werden kann.

Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung versucht ja, zwei durchaus globale Problemstellungen zu verknüpfen und konzeptionell zu überwinden: ökonomische Verteilungs- und Umweltproblemstellungen. Als genuin entwicklungspolitisches Konzept verbindet die Nachhaltige Entwicklung die Begriffe Lebensqualität, ökonomisches Wachstum, Ressourcenschonung mit sozialer Sicherheit und Bürgerbeteiligung und konzipiert so einen Idealtypus moderner Industriegesellschaften. Der Begriff Nachhaltigkeit gilt dabei nicht als Endzustand, sondern als Katalysator gesellschaftlicher Entwicklung

Die Agenda 21 ist ein auf der UNCED-Konferenz in Rio 1992 verabschiedetes Aktionsprogramm, das weltweit die Bedingungen einer Nachhaltigen Entwicklung sichern, bzw. Hemmnisse zur Umsetzung der selben überwinden soll. Kommunen werden darin aufgefordert, ihren Beitrag zu einem umfassenden Paradigmenwechsel (weiträumige inhaltliche Ziele, die durch schemenhaft definierte Modelle des sozialen Wandels, wie z.B. mehr Partizipation und Einbeziehung aller relevanter Gruppen bei kommunalen Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsprozessen) zu leisten und im politischen Mehrebenensystem auch von „unten“ her durchzusetzen. Geprägt ist dieses Konzept von einem inhärenten Steuerungsoptimismus, der jedoch nicht über eine weitgehende Unverbindlichkeit hinwegtäuschen kann.

Die Agenda 21 hat nicht den Status eines völkerrechtlichen Dokuments, sondern stellt – eine Unterzeichnung vorausgesetzt – eine moralisch motivierte Selbstverpflichtung dar, Konzepte und Strategien zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Indirekt bezieht eine solche Selbstverpflichtung auch ein Bekenntnis zu „Gutem Regieren“⁶⁹ ein. Die mangelnde Verbindlichkeit des Dokuments schafft dabei einerseits eine hohe Offenheit für unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungsstrategien, andererseits aber auch Spielräume für Irritationen und Missverständnisse.

Orientierung ist also gleichzeitig Auftrag und Defizit Nachhaltiger Entwicklung.

In Teil 3 der Agenda, Kapitel 28, wird zwar auf die zentrale Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung hingewiesen, jedoch zeigt die darin formulierte Annahme, dass „durch Konsultationen und Herstellung eines Konsenses die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-Wirtschafts- und Gewebeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten

⁶⁹ Fünf Prinzipien machen laut EU das Gute Regieren (Good Governance) aus, das den Vorwurf des Demokratiedefizits in Repräsentativdemokratien entkräften soll: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz

geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erhalten“ würden, demokratiethoretische Inkonsistenzen. Zwischen einer Konsultation und der Herstellung eines Konsenses liegen, was Intention und Modus der Durchführung dieser Partizipationsarten betrifft, Unterschiede, die nicht ohne weiteres überbrückt werden können. Das Erreichen einer konsensualen Entscheidung setzt Diskussion, Dialog, Diskurs und Deliberation voraus, während die Konsultation als Einweg-Informationseinholung verharren kann.

Auch wenn die Absicht, Dialog und Kooperation zwischen BürgerInnen zu stärken, wichtige Aussage des Dokumentes ist – wie und vor allem unter welchen Prämissen von Qualität von Demokratie dies geschehen soll, wird weder in der Agenda 21 noch in den meisten darauf aufbauenden Konzepten weiter ausgeführt.

Die Lokale Agenda 21 setzt also einerseits Annahmen von Idealstandards von Demokratie voraus. Andererseits stellt sie die Frage nach den Ermöglichungsbedingungen von Demokratie wieder neu, denn neben der Forderung nach „mehr Demokratie“ und „verbesserten Partizipationschancen“ impliziert sie eine (Neu-)Definition von BürgerInnen als ReformakteurInnen und eine Aufwertung von Prozessen des Politikmachens in der lokalen Community.

Ein Lokaler Agenda 21 Prozess (bzw. deren InitiatorInnen) kommt daher nicht umhin, sich mit den Dilemmata der Demokratie und ihren ideologischen Deutungen auseinander zu setzen, wenn eine mangelnde Implementation des Prozesses und alle damit einhergehenden Enttäuschungen vermieden werden sollen.

8.2 Politiktheoretische Verortung

Hauptfragen, deren Beantwortung einerseits der politiktheoretischen Einbettung des Konzepts LA 21 dienen, und andererseits Hilfestellung bei der Suche nach dem Neuen, Modellhaften leisten, sind:

- Welche Vorstellungen von Demokratie und ihrer Qualität begleiten den Wunsch nach einem „sozialen Wandel“?
- Welche Vorstellungen von Bürgerschaft und ihren Tugenden sollen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 umgesetzt werden?
- Welches Konzept von „Öffentlichkeit“ soll verfolgt werden?
- Wie soll das Verhältnis von Repräsentation und Partizipation gestaltet sein?
- Welche Modi von Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsprozessen werden präferiert und aus welchem Grund?

Neben der Beantwortung dieser Fragen ist die Spurensuche nach jenen ideologischen Bausteinen, aus denen das Konzept der lokalen Agenda 21 aufgebaut ist und die eine Notwendigkeit von Partizipation unterschiedlich begründen, für eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Implementation von LA 21 Prozessen in kommunale Politikstrukturen unabdingbar.

Eine Analyse der gängigen LA 21 Definitionen zeigt, dass die darin vertretenen Vorstellungen über „Beteiligung“, „öffentlichen Raum“ und „Zivilgesellschaft“ durchaus unterschiedlich gedeutet werden können, je nach kommunalem Kontext, nämlich sowohl dem zivilgesellschaftlichem Republikanismus und dem politischen Liberalismus, als auch dem Kommunitarismus verpflichtet.

Während ersterer in Anlehnung an das klassische republikanische Denken Politik als Reflexionsform eines sittlichen Lebenszusammenhanges begreift und die Kontrollfunktion des/der AktivbürgerIn in den Mittelpunkt stellt⁷⁰, steht im politischen Liberalismus eine, das tugendhafte Handeln der BürgerInnen leitende Gerechtigkeitskonzeption im Zentrum letzterer⁷¹.

Das kommunitaristische Denken wiederum präferiert eine Common-Good-orientierte „Verpflichtung zur Zugehörigkeit“ in einer Community als Korrektiv zum liberal geprägten Individualismus⁷².

Nach der ideologisch-konzeptionellen Verortung gibt die partizipative Demokratietheorie Aufschluss über die unterschiedlichen Möglichkeiten der methodisch-konzeptionelle Einbettung von Lokalen Agenda 21 Prozessen, denn sie rückt die Möglichkeiten der tätigen Mitwirkung der BürgerInnen sowie Möglichkeiten der diskursiven Konfliktregelung in den Mittelpunkt ihrer Untersuchungen. Partizipation kann dabei als erzieherisch -, Bürgertugenden – und Common Sense – stärkend orientiert oder prozedural-deliberativ im Sinne Habermas', gedeutet werden. Die Lokale Agenda 21 bedient sich dieser Interpretationen von Partizipation in unterschiedlich gewichteter Weise.

Partizipation – welcher Rechtfertigungsdoktrin auch immer – wird in der Lokalen Agenda 21 als Instrumentarium ernstgenommen. Das klassische Spannungsverhältnis zwischen der Durchsetzung von Eigeninteressen mittels Partizipation und dem Bekennen zu einem kommunalen Common Good mittels Partizipation wird auch in Lokalen Agenda 21

⁷⁰ Vgl. Agenda 21, Kapitel 28, Ziel 1: BürgerInnen sollen sich im Rahmen von Konsultationsprozessen für die Agenda 21 entscheiden und deren Durchführung im Rahmen der Ziele der Nachhaltigkeit mittragen.

⁷¹ Nachhaltigkeit als generationenübergreifende Gerechtigkeitskonzeption leitet das Handeln der BürgerInnen („create a shared vision“; UN 2000:6)

⁷² Kommunalverwaltungen sollen ihre BürgerInnen in dem Maße aktivieren, dass sie sich für die Belange ihres unmittelbaren Lebensumfeldes interessieren, einsetzen und Verantwortung übernehmen. („participatory target setting ... in order to achieve the vision and goals set out in a community action plan“ UN 2000: 6)

Prozessen virulent und kann, als mangelnde Durchsetzungskraft einzelner gedeutet, durchaus zu Demotivation der BürgerInnen führen.

Auch nach Scharpf (2000: 274) ist bei Partizipationsprozessen das Eigen-Interesse von erster Relevanz. Dieses Paradoxon wird aber, so zeigen die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen, in der Praxis nicht als Problem empfunden. An der Leitbild/Konzepterstellung nimmt kaum jemand teil, die stärker ziel- und ergebnisorientierten Beteiligungsformen (Projektgruppen) beschränken sich auf jene Felder, wo (gemeinsames) Interesse bereits vorhanden ist (etwa durch einen entsprechenden Problemdruck) oder zumindest leicht herstellbar ist.

„Aufwertung der Civil Society“ heißt die Formel, die dieses Spannungsverhältnis zumindest abmildern soll. Problemstellungen der Inklusivität, Differenz, Partizipation, Legitimation sollen in kommunalen zivilgesellschaftlichen Kontexten, so nimmt die Lokale Agenda 21 an, eher zu bewältigen sein, als im Rahmen der bisherigen institutionalisierten Verfahren der Politikgestaltung.

Auch hier ist ein Blick auf unterschiedliche Konzepte der Civil Society hilfreich, um zu erfahren, welche Vorstellungen von Zivilgesellschaft die Lokale Agenda im jeweiligen kommunalen Kontext verfolgt. Dabei ist eindeutige Zuordnung jedoch weder möglich noch Ziel. Konzeptionen von Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft oder Civil Society⁷³ lassen jedoch Rückschlüsse auf den Stellenwert von Bürgerpflichten, Bürgertugenden, Gemeinwohlorientierung und der Durchsetzungsmöglichkeit von Einzelinteressen zu. Die von Kneer (1997: 236ff) ausführlich dargestellte Unterscheidung von 4 Theorierichtungen, die den Begriff Zivilgesellschaft an prominenter Stelle führen, trifft auch in unterschiedlicher Gewichtung auf Vorstellungen im Rahmen Lokaler Agenda 21 Prozesse zu. Liberale, kommunitaristische, radikaldemokratische und diskurstheoretische Entwürfe von Zivilgesellschaft beeinflussen das Konzept der Neugestaltung kommunaler Politik, wie sie die Lokale Agenda entwirft.

Mit der Agenda 21 untrennbar verbunden ist die Forderung nach einer Orientierung lokaler Politik an „neuen Aktions- und Kooperationsformen unter Beteiligung selbstorganisierender Potentiale“, wie Lamping und Schridde (2000: 94) feststellen. Das erfordert zweierlei: einerseits die Fähigkeit der BürgerInnen, Zivilgesellschaft herstellen zu können, andererseits hohe Flexibilität der institutionellen Politik, die Bereitschaft zu Verhandlungsprozessen und dialogisch/diskursiven Verfahren, zu Verschiebungen im Bereich tradierter Kompetenzen.

Ist eine Lokale Agenda einmal in Gang gesetzt, so weist sie Elemente von allen Politikformen auf, neben repräsentativer Konkurrenz- und Konkordanzpolitik insbesondere von Kampagnen und Initiativenpolitik, aber ebenso Elemente von Bargaining-Prozessen und

⁷³ die Aufzählung meint den Begriff im jeweils historischen Kontext

dialogisch-partizipativen Verfahren. Brand et al. fassen wie folgt zusammen: „Sie [die Lokale Agenda21] stellt insofern eine neue Mischform lokaler Politikprozesse dar, die ihren Fokus in kommunikativen und kooperativen Strategien zur Verbreitung, Konkretisierung und Durchsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung unter den jeweils kommunalen Bedingungen hat.“ (2000: 35)

Für die auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politikprozesse – dies zeigt Literaturrecherche und empirischer Überprüfung – kann keine Governance Form allgemein als „passend“ festgestellt werden. Deutlich wird vielmehr, dass je nach Policy-Feld sowie der vorherrschenden politischen Kultur der Kommune ein spezifischer *Governance Mix* zustande kommt.

8.3 Die politische Praxis österreichischer Agenda 21 Prozesse

Das politische Handlungsangebot oder – aus einem anderen Blickwinkel gesehen – der Handlungsauftrag, der mit der lokalen Agenda 21 verbunden ist, wurde in Österreich im internationalen Vergleich erst sehr spät aufgegriffen. Sieht man von einigen besonderen Gemeindeentwicklungsprojekten, die nicht explizit als Agendaprozesse begonnen haben, ab, so gab es vor 1999 praktisch keine Agenda 21 Gemeinden in Österreich. In diesem Jahr starteten einige Prozesse in Oberösterreich und Tirol. Danach folgte die Steiermark und ein Jahr später das Bundesland Kärnten. In Vorarlberg gab es bereits Mitte der 1990-er Jahre in einigen Gemeinden Initiativen, die zwar nicht als Lokale Agenda bezeichnet wurden, den Intentionen dieses Konzepts allerdings sehr nahe kamen. Mit Stand Juli 2003 gab es in Österreich 133 laufende oder bereits abgeschlossene Agenda 21 Prozesse, das entspricht einem Anteil von 5,6 %. Gemessen an der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ (BMLFUW 2002) steht dieser Prozess damit aber erst am Anfang.

Was ist nun neu an der lokalen Agenda? Aus Sicht der befragten Gemeinden befördert die Umsetzung des Agendaprozesses die Auseinandersetzung mit neuen Themen, ermöglicht Erfahrungen mit neuen Beteiligungsmodellen und steht insgesamt für eine ganz neue Qualität von Demokratie. Auf die überwiegende Mehrheit der Agenda-Gemeinden, nämlich auf jeweils rund 80 %, trifft diese (Selbst-)Einschätzung zu. Aber was bewirken nun die Agendaprozesse im Detail? Welche Voraussetzungen begünstigen die Implementierung einer lokalen Agenda, in welcher Weise sind die Prozesse institutionell verankert und welche Formen von Bürgerbeteiligung können tatsächlich beobachtet werden?

Fassen wir die Ergebnisse an dieser Stelle noch einmal kurz zusammen.

Abgesehen von der regional ungleichen Verteilung – mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl von Agendaprozessen in Oberösterreich und der Steiermark und bislang gar keinen

Initiativen in Salzburg, Niederösterreich und dem Burgenland – repräsentiert die Verteilung der Agenda-Gemeinden nach der Einwohnerzahl im Großen und Ganzen der österreichische Gemeindestruktur. Die meisten Agenda-Initiativen sind folglich in Gemeinden zwischen 2000 und 5000 EinwohnerInnen zu finden. Nur etwa jeder zehnte Agendaprozess läuft zur Zeit in einer Stadt.

In der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden ist die ÖVP die stimmenstärkste Partei. In beinahe dem selben Ausmaß gehört auch der/die im Amt befindliche BürgermeisterIn der Volkspartei an. Ausnahme scheint hier Kärnten zu sein, wo in einem sehr hohen Anteil von SPÖ-dominierten Gemeinden Agendaprozesse laufen.

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen haben sich bislang eher Gemeinden mit geringen finanziellen Möglichkeiten für die Durchführung einer lokalen Agenda entschlossen. Die Lokale Agenda wird von den verantwortlichen Entscheidungsträgern teilweise auch als Möglichkeit gesehen, das soziale Kapital in der Gemeinde zu mobilisieren, um anstehende Probleme budgetschonend zu lösen.

Ein durchschnittlicher Agendaprozess, der in der Regel – zumindest offiziell – mit dem Beschluss eines lokalen Nachhaltigkeitskonzepts abgeschlossen wird, dauert knapp drei Jahre. Die finanziellen Aufwendungen für Planung und Abwicklung der Leitbildprozesse gehen – selbst wenn man die Kosten mit der Größe der Gemeinden und der Prozess-Laufzeit in Beziehung setzt – extrem weit auseinander. Pro EinwohnerIn und Jahr liegen finanziell „gut“ und „schlecht“ ausgestattete Agendaprozesse um den Faktor 50 auseinander. In der Hälfte der Gemeinden lagen die Gesamtausgaben (ohne Kosten für Umsetzungsprojekte) allerdings bei maximal 15.000 Euro. Im Durchschnitt kommen diese Mittel etwa zur Hälfte aus dem Gemeindebudget, die andere Hälfte setzt sich aus Landesfördermitteln, Sponsorgeldern und sonstigen Quellen zusammen.

8.3.1 Voraussetzungen für das Entstehen von Agendaprozessen

Bereits die großen Unterschiede hinsichtlich der Verbreitung der LA 21 zwischen einzelnen Bundesländern sind ein deutliches Indiz dafür, dass Förderprogramme zur Durchführung der lokalen Agenda von großer Bedeutung für die Entscheidung in den Gemeinden sind (Salzburg, Niederösterreich und das Burgenland verfügen bislang über kein Fördermodell). Zudem haben die in der Regel mit den Förderprogrammen verbundenen Informationskampagnen sowie bereits bestehende Vorbildgemeinden ganz wesentlich die Entscheidung für die Implementierung eines Agendaprozesses unterstützt. Vor Ort waren es hauptsächlich die jeweiligen BürgermeisterInnen, die sich für den Agendaprozess stark gemacht haben. Da die BürgermeisterInnen nicht nur in der Vorbereitungsphase und für die Entscheidung von großer Bedeutung sind sondern auch während des gesamten Verlaufs

zumindest formal die Verantwortung für die lokalen Agenda übernehmen, kann – aus Sicht der Gemeinden – durchaus von „Bürgermeisterprozessen“ gesprochen werden.

Das kommunikations-, kooperations- und konsensorientierte Konzept der LA 21 scheint – bei erfolgreicher Implementation – der Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde durchaus zuträglich zu sein. Zum einen, um sich innerhalb der Gemeinde beim Wahlvolk durch Umsetzungsorientiertheit und Mitspracheangebote abzusichern, zum anderen, um die Tradition der Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg, wie sie historisch-verfassungsrechtlich durch den Proporz festgelegt ist, mit einem neuen Instrument fortzuführen.

Ebenfalls von großer Bedeutung für die Entscheidung, einen Agendaprozess durchzuführen, ist die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der untersuchten Gemeinden bereits auf Erfahrungen mit ähnlichen Gemeindeentwicklungsprozessen gesammelt hatten. Der darauf aufbauende Agendaprozess war in vielen Fällen also nicht „völliges Neuland“ für die Gemeinden, sondern viel eher ein quasi evolutionärer nächster Schritt, beispielsweise von der partizipativen Dorferneuerung oder dem örtlichen Entwicklungskonzept hin zur Lokalen Agenda 21.

8.3.2 Institutionelle Verfasstheit

In Bezug auf die formale Einbettung der Agendaprozesse können wir festhalten, dass bis auf wenige Ausnahmen die Durchführung der Lokalen Agenda durch einen Beschluss des Gemeinde- oder Stadtrats legitimiert ist. Dieses Ergebnis ist alles andere als überraschend, da zum einen mit dieser Entscheidung finanzielle Kosten für die Gemeinde anfallen, zum anderen ein solcher Beschluss in den meisten Förderbestimmungen vorgeschrieben ist. Von größerer Relevanz für die Einschätzung des politischen Stellenwerts partizipativer Verfahren, ist hingegen die Frage, wie die Ergebnisse aus dem Prozess institutionell behandelt werden. Die Resultate von Leitbildprozessen – deren Beschluss im Gemeinderat nicht automatisch mit Kosten verbunden ist – wurden in etwas mehr als einem Drittel aller Fälle direkt, also ohne weitere Diskussion, aus den Arbeitskreisen und sonstigen Beratungsgremien übernommen und im Gemeinderat als offizielles Agendaleitbild beschlossen. Im Fall von Projektvorschlägen, die in der Regel Kosten nach sich ziehen, gilt dieses Prinzip nur in jeder zehnten Gemeinde. Normalerweise halten sich die zuständigen politischen Organe – je nach Höhe der Ausgaben – eine Entscheidung über die Realisierung von Projekten oder zumindest die Zustimmung zu finanziellen Förderungen vor.

Fragen der Erfolgskontrolle sind in der Praxis bislang nur in relativ wenigen Fällen klar geregelt. In nur knapp einem Drittel aller Agendaprozesse ist ein verbindlicher Umsetzungsplan für Maßnahmen und Projekte vorgesehen. Nachhaltigkeitsindikatoren sind

bislang ebenfalls nur in rund einem Drittel der Gemeinden vorhanden. Dass die formulierten Zielsetzungen zumindest irgendwie überprüft werden sollten, stößt in etwa der Hälfte der Gemeinden auf Zustimmung, wobei auch in diesen Fällen meist nicht klar geregelt ist, wer letztlich für derartige Kontrollen zuständig ist. Vielfach wurden mehrere Zuständige genannt. Über die Förderbestimmungen der Bundesländer diffundierten aber gerade in den letzten Jahren aber in zunehmendem Ausmaß gewisse Kontrollmechanismen. Vor allem verbindliche Umsetzungspläne werden in den letzten Jahren verstärkt bereits im Rahmen von Leitbilddiskussionen erstellt.

Bezüglich der Planung und Durchführung der Agendaprozesse sind die Zuständigkeiten notwendiger Weise bereits wesentlich klarer geregelt. Die Planung der Prozesse wird in dem meisten Fällen von externen ProzessbegleiterInnen in Zusammenarbeit mit einem lokalen Agendateam durchgeführt, an dem in dem meisten Fällen der/die BürgermeisterIn, einige GemeinderätInnen, Personen aus der Gemeindeverwaltung und einige engagierte BürgerInnen teilnehmen. Die selben Akteure sind in weiterer Folge auch für die Durchführung der Prozesse verantwortlich, wobei der Gemeindeverwaltungen in dieser Phase vermehrt Aufgaben übertragen werden.

8.3.3 Interne Organisation der LA 21 Prozesse

Die drei zentralen organisatorischen Einheiten in den bisherigen Agendaprozessen in Österreich sind

- externe ProzessbegleiterInnen,
- lokale LA 21 Koordinationsteams sowie
- themenspezifische Arbeitskreise und Projektgruppen.

LA 21 Beiräte oder eigene Agendabüros findet man nur in wenigen Fällen, meist in größeren Gemeinden oder Städten. Weit verbreitet ist auch, dass zusätzlich einem/einer BeraterIn, der/die den Prozess begleitet, noch zusätzliche Fachleute – etwa zur Unterstützung von Arbeitsgruppen oder für öffentliche Vorträge – zugezogen werden. Während in beinahe allen Agendaprozessen externe ProzessbegleiterInnen engagiert sind und in den meisten ein lokales Koordinationsteam vorhanden ist, sind Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung und Projektentwicklung – wie sie in sämtlichen theoretischen Agendamodellen vorgesehen sind – weit weniger weit verbreitet. Der relativ geringe Verbreitungsgrad von umsetzungsorientierten Projektgruppen, rund 40 % der Agendaprozesse, verfügen über meist mehrere solche Gruppen, lässt sich zum Großteil damit erklären, dass viele Prozesse einfach noch nicht lange genug laufen (rund 30 % wurden erst in den Jahren 2002 bzw. 2003 gestartet). Dass nur etwa jeder zweite Prozess auf Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung

verweisen kann, hat hingegen andere Gründe. Die meisten Prozesse aus der „Pionierphase“ haben entweder überhaupt kein Agendaleitbild oder dieses wurde mehr oder weniger ohne Beteiligung der Bevölkerung entwickelt. Seit etwa drei Jahren sind Leitbildgruppen hingegen in der überwiegenden Mehrzahl fixer Bestandteil der Prozesse.

Die Agendaprozesse werden sowohl organisatorisch als auch inhaltlich in hohem Ausmaß von den externen BeraterInnen geprägt. Auch wenn formal gesehen die Verantwortung für den Prozessablauf in der Regel bei den BürgermeisterInnen liegt, die inhaltliche Beratung (Was ist Nachhaltigkeit?), die Konzeption der Abläufe und die Auswahl und Anwendung von Methoden wird in den meisten Fällen von den externen BeraterInnen vorgegeben. Vor allem die geforderte Verbindung von inhaltlicher Beratung und Prozessbegleitung dürfte in der Praxis zu nicht unbeträchtlichen Spannungen führen, zumal in den meisten Fällen die externe Beratung von nur einer Person durchgeführt wird. In den letzten Jahren haben die Anforderungen, die an die Prozessbegleitung gestellt werden, tendenziell sogar noch zugenommen.

Interessanter Weise nicht in allen, aber noch in vier Fünftel der Agendaprozesse existiert ein lokales LA 21 Koordinationsteam, in der Praxis auch oft als Kernteam bezeichnet. Diese Arbeitsgruppen bestehen in der Regel aus VertreterInnen von Politik, Verwaltung sowie organisierter und nicht organisierter Bürgerschaft und werden speziell für die Abwicklung des Agendaprozesses gebildet. Diese Teams arbeiten gemeinsam mit den ProzessbegleiterInnen an der Planung der Prozesse, der Koordination und Umsetzung von konkreten Schritten und wirken zum Teil auch direkt an der Leitbildentwicklung mit. In der Hälfte aller Gemeinden besteht ein Kernteam aus nicht mehr als 10 Personen. Durchschnittlich gesehen bestehen diese Teams aus zwei etwa gleich großen Gruppen, die eine repräsentiert die lokale Politik und Verwaltung, die andere die organisierte (Vereine, Interessenvertretungen etc) und nicht organisierte Bürgerschaft. Männer sind in diesem Gremium in der klaren Überzahl, im Durchschnitt sind es fast doppelt so viele Männer als Frauen. Während in älteren Agendaprozessen zum Teil sehr große Teams, mit über 40 TeilnehmerInnen, zu finden sind, hat die durchschnittliche Größe in den letzten Jahren signifikant abgenommen. Gleichzeitig haben sich aber in Bezug auf die Entscheidungsfindung in den Kernteams in den letzten Jahren zunehmend pragmatischere, auf Effizienz der Entscheidungsfindung bedachte Ansätze durchgesetzt. Wurden in den Prozessen, die vor 2001 begonnen wurden, in den meisten Fällen Konsenslösungen angestrebt, wird diese Praxis in den letzten Jahren verstärkt durch weniger aufwändige Entscheidungsfindungsverfahren, wie Abstimmungen durch einfache Mehrheiten, ergänzt.

Während für die Zusammensetzung der Kernteams (meist von dem/der BürgermeisterIn und dem/der ProzessbegleiterIn) ganz gezielt bestimmte Personen ausgewählt und „angewoben“ werden, stehen die thematischen Arbeitsgruppen in der Regel für alle GemeindebürgerInnen

offen. Alle, die an einem Thema interessiert sind, können teilnehmen. Doch auch hier zeigt sich, dass es, um eine bestimmte Gruppengröße zu erreichen, vielfach notwendig ist, aktiv auf bestimmte BürgerInnen zuzugehen und sie gezielt für eine Mitarbeit zu gewinnen.

8.3.4 Die Praxis der Bürgerbeteiligung

In den Agenda-Gemeinden bemühen sich die Verantwortlichen in hohem Ausmaß, die Bevölkerung über die Aktivitäten so gut wie möglich zu informieren. Mitteilungen in der Gemeindezeitung, spezielle Aussendungen per Post, Informationsveranstaltungen und persönliche Gespräche, diese und eine Reihe anderer Informationskanäle werden intensiv genutzt. Auf Grund der Fallstudien-Ergebnisse kann jedoch angenommen werden, dass vieles davon nicht bei den BürgerInnen „ankommt“. Eine wirkliche Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit, mit dem Agendaprozess oder zumindest mit den Themen einer Arbeitsgruppen findet erst dann statt, wenn Menschen persönlich in den Prozess involviert sind.

Genau in dieser Hinsicht – dem Ausmaß der intensiveren Beteiligung – bleibt die Agendapraxis aber weit hinter den konzeptionellen Ansprüchen zurück. Die Einbeziehung breiter Bevölkerungsgruppen bleibt auf punktuelle Ereignisse, wie Befragungsaktionen und Informationsveranstaltungen, beschränkt. Maximal 11 % der Bevölkerung beteiligten sich zumindest ein Mal aktiv am Agendaprozess, im Durchschnitt waren es 4 %. Kontinuierliche Mitarbeit ist hingegen auf einen noch weitaus kleineren Personenkreis beschränkt: Gemessen an der Einwohnerzahl waren durchschnittlich nur 1,6 % über mehrere Monate in den Agendaberatungen aktiv.

Die Bereitschaft der Bevölkerung, sich aktiv an der Gemeindepolitik zu beteiligen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Prinzipiell scheint es noch wesentlich leichter zu sein, Menschen für konkrete Projekte mit Realisierungschance zu gewinnen, als für „theoretische“ Leitbilddiskussionen. Im ersteren Fall besteht zumindest prinzipiell die Aussicht, eigene Interessen zu verwirklichen und in der Gruppe „Erfolge zu feiern“. Trotz dieser Bedingungen, die allesamt nicht kurzfristig beeinflussbar sind, bestehen in gewissem Rahmen Möglichkeiten, durch eine entsprechenden finanzielle Ausstattung der Prozessorganisation das Ausmaß der aktiven längerfristigen Beteiligung positiv zu beeinflussen. Gemeinden, die mehr Mittel für die Organisation des Agendaprozesses bereitstellen, bieten eine größere Vielfalt von Beteiligungsmöglichkeiten an und erreichen damit auch ein deutlich größeres Publikum.

Aktiv und über einen längeren Zeitraum beteiligen sich nur ganz bestimmte Personengruppen, keinesfalls handelt es sich um einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung (ausgenommen jene seltenen Fälle, bei denen TeilnehmerInnen per Zufall

ausgewählt wurden). Eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Voraussetzung scheint die Verfügbarkeit von ausreichenden Zeitressourcen zu sein. In vielen Prozessen findet man daher Frauen, SeniorInnen, Wirtschaftstreibende oder Personen aus der Landwirtschaft in überdurchschnittlich hohem Ausmaß. Auch ist es eher wahrscheinlich auf Personen mit Matura oder Universitätsausbildung zu stoßen. Personen mit höherer Bildung verfügen nicht nur über bestimmte fachliche Voraussetzungen, auch die Überzeugung, dass politisches Engagement quasi „Bürgerpflicht“ ist, ist in dieser Gruppe viel häufiger anzutreffen. Schließlich verbinden „interessierte BürgerInnen“ auch ganz bestimmte, individuelle oder (teil-)kollektive Ziele mit ihrem Engagement. Wenn diese Ziele erreicht sind oder sich im Zuge der Beratungen herausstellt, dass eine Zielerreichung nicht realistisch erscheint, reduziert sich auch wieder das Engagement.

In welchem Ausmaß die beteiligten Gruppen die Ergebnisse der Agenda-Beratungen beeinflussen, wer sich gegen wen durchsetzt oder ob alle Beteiligten das Gefühl haben, dass sich die eigenen Vorstellungen in ausgewogenem Maß im Endergebnis widerspiegeln („Konsens“), sind entscheidende Fragen zur Bewertung der Qualität der Beratungsprozesse.

Welche Antworten haben wir gefunden?

Der – in den Agendateams meist selbst definierte – Maßstab, dass in den verschiedenen Agendagruppen konsensuale Entscheidungen anzustreben sind, kann in der Praxis nur zu einem geringen Teil tatsächlich eingelöst werden. Am ehesten gelingt dies im Rahmen von Leitbilddiskussionen, jedoch im Bereich der Projektentwicklung sowie bei der Definition von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung werden die Entscheidungen vielfach von den BürgermeisterInnen oder den Gemeinderäten dominiert. Das heißt mit anderen Worten, dass gerade in jenen Fällen, in den es eher schwer ist, BürgerInnen für Beratungsprozessen zu interessieren – in den Agendaprozessen sind dies die Leitbilddiskussionen, die vielfach als zu theorie- und konzeptlastig empfunden werden – zu Ergebnissen zu gelangen, die von allen Beteiligten in etwa gleichem Ausmaß getragen werden. In umsetzungsorientierten Arbeitskreisen und Projektgruppen, wo die Beteiligung vor allem durch die Bevölkerung deutlich höher ist, werden die Entscheidungen von einigen wenigen Gruppen, meist handelt es sich um den/die BürgermeisterIn und/oder den Gemeinderat, dominiert. Damit liefert die bisherige Praxis der österreichischen Agendaprozesse einen weiteren Beleg dafür, dass die Forderung, in einem Konsultationsprozess mit den BürgerInnen einen Konsens über eine kommunale Agenda 21 zu erzielen (vgl. Agenda 21, Kapitel 28), unter den derzeitigen politischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen nicht eingelöst werden kann.

Insgesamt gesehen ist die Konflikthäufigkeit in den Agendaprozessen gering und es fällt auf, dass es bei den Auseinandersetzungen nicht um inhaltliche Fragen sondern um persönliche Meinungsverschiedenheiten mit politischem Hintergrund oder um Führungs- und

Machtansprüche in den Gruppen geht. Diese auffallende „Abwesenheit“ inhaltlicher Gegensätze können wir ebenfalls mit dem Anspruch, im Rahmen des Agendaprozesses konsensorientierte Lösungen anzustreben, in Verbindung setzen. Die Vermutung, dass potenziell konflikträchtige Themen von vornherein ausgeklammert oder zumindest sehr rasch wieder an den Gemeinderat delegiert werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Durch den in den meisten Prozessen üblichen prinzipiell offenen Zugang zu Arbeitskreisen ist es auch sehr leicht möglich, bei inhaltlichen Differenzen, die Gruppe zu verlassen, und es bleiben jede zurück, die sich auf ein gemeinsames Ziel einigen können.

8.3.5 Thematische Integration

Die scheinbare Abwesenheit inhaltlicher Gegensätze spiegelt sich auch in den Themen, die in den Agendaprozessen aufgegriffen werden. Auf den ersten Blick und bezogen auf sämtliche Agendagemeinden dominiert inhaltliche Vielfalt. Es lässt sich kaum ein Themenbereich finden, der nicht zumindest in einem der Prozesse bereits behandelt wurde. Diese Vielfalt wird in den Konzepten zur Erstellung einer lokalen Agenda 21 ja eingefordert und ist zum Teil auch in den Förderrichtlinien der Länder festgelegt. Vergleicht man die einzelnen Gemeinden, so findet man einerseits einige Themen, die in so gut wie jedem Agendaprozess aufgegriffen werden, andererseits eine Fülle an weiteren, aber insgesamt selten behandelten Fragestellungen, wodurch lokal gesehen ganz spezifische Konstellationen entstehen. Zu den am häufigsten behandelten Themen zählen die Folgenden:

- Nahversorgung,
- Tourismus,
- Wirtschaftsentwicklung der Gemeinde,
- Kulturelle Entwicklung der Gemeinde,
- Energieverbrauch und Energieversorgung,
- Gesundheit und
- Verkehr.

Während die tatsächliche Integration sozialer, ökologischer und ökonomischer Politikbereiche auf der Konzeptebene (LA 21 Leitbild) noch einigermaßen gelingt, gelingt dies auf Projektebene bislang jedoch nur in ganz wenigen Fällen. In den Prozessen stehen solche Themen im Vordergrund, die von unmittelbarer Relevanz für die Gemeinde sind, d.h. bestimmte Themen werden in der Regel nicht deshalb behandelt, weil sie in der Agenda 21 als relevant eingestuft wurden, sondern weil es vor Ort AkteurInnen gibt, die bereit sind, sich

für eine Sache zu engagieren, und/oder weil in der Gemeinde ein bestimmter Problemdruck auf Grund von allgemein wahrnehmbaren und artikulierten Defiziten vorhanden ist (wie beispielsweise das völlige Fehlen von Jugendeinrichtungen oder Einkaufsmöglichkeiten im Ort). Leitbilder und Umsetzungsprojekte stehen in dem meisten Fällen nur indirekt und partiell zueinander in Bezug. Das Leitbild orientiert sich am Vorbild der Agenda 21. Im Bereich der Umsetzung geht es um Lösungen für die dringlichen Probleme der Gemeinde aber auch um die Schaffung von Freiräumen für die (Selbst-)Verwirklichung „interessierter BürgerInnen“.

8.4 Schlussfolgerungen

Die Forderungen der Lokalen Agenda 21, kommunale Entwicklung durch Einbeziehung von BürgerInnen zu gestalten und voranzutreiben, ist vor dem Hintergrund der Debatte um die Begründungszusammenhänge des europäischen, nationalstaatlichen und lokalen Demokratiedefizits zu sehen. Diese Debatte hat auch auf lokaler Ebene paradigmatischen Charakter, denn sie stellt die Frage nach den Begründungs- und Gestaltungszusammenhängen von Demokratie wieder neu. Die Kommune als Hort der demokratischen Modernisierung, BürgerInnen als Reformakteure, selbstbestimmte Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene – dies ist der Anspruch, den die Lokale Agenda mit den inhaltlichen Zielen der Nachhaltigkeit verknüpfen will. Das *Wie* der Umsetzung und Fragen der Erfolgskontrolle bleiben dabei – als moralische Selbstverpflichtung – konzeptionell vage und den Kommunen und ihren Interpretationen von Demokratie überlassen.

Diese Offenheit bietet Vor- und Nachteile: Einerseits ermöglicht sie die Entwicklung unterschiedlicher Modi der Agenda-Implementation, angepasst an die jeweilige kommunale politische Kultur. Andererseits kann es leicht zu thematischer Überforderung kommen, was Nachhaltigkeit und die Prämisse der Verschränkung von sozialen, ökonomische, ökologischen und institutionellen Themenstellungen betrifft. Weiters müssen (oder können) Richtlinien, wie diese Problemlagen in einer konsensorientierten Weise behandelt werden sollen, im jeweils lokalen Kontext ausgearbeitet werden.

Um zu konkreteren Vorstellungen der Implementation von Lokalen Agenda 21 Konzepten zu gelangen und Enttäuschungen bei der Umsetzung hintan zu halten, bedarf es daher zuallererst der Beschäftigung mit Demokratie und dabei insbesondere, welche Vorstellung von Bürgerschaft den LA 21 Prozess leiten sollen, welche Vorstellungen zivilgesellschaftlichem Engagements und welche Räume dieses Engagement bespielen soll, der Modi und Ziele von Partizipation sowie des Herstellens von Legitimität von Entscheidungsfindungsprozessen und ihren Ergebnissen.

Wie werden diese Herausforderungen in österreichischen LA 21 Prozessen bewältigt und welche Veränderungen der kommunalen Politikgestaltung können dabei festgestellt werden?

Die empirischen Untersuchungen der österreichischen LA 21 Prozesse zeigen, dass Partizipation in den untersuchten österreichischen Gemeinden prinzipiell nicht als Institutionenkontrolle, sondern als Institutionen - entlastend interpretiert und umgesetzt wird. Kommunale Institutionen werden in der Regel nicht in Frage gestellt. Was dabei entsteht, ist ein Governance Mix aus repräsentativer Konkurrenz- und Konkordanzpolitik, unterfüttert von Kampagnen- und Initiativenpolitik, Bargaining-Prozessen und dialogisch-partizipativen Verfahren.

Partizipation wird also nicht als Repräsentation ersetzend, sondern ergänzend konzipiert und von BürgerInnen auch in dieser Funktion akzeptiert. Aktivbürgerschaft ist dementsprechend am Herstellen oder Pflegen des Common Good der Gemeinde orientiert. Motiv für Beteiligung ist aber auch durch Eigeninteresse geprägt – ein *gemeinschaftsorientierter Individualismus*, wie in verschiedenen Spielarten des Kommunitarismus vertreten, prägt das Bild der österreichischen LA 21 Gemeinde. Aufwertung von Bürgerschaft findet daher nicht, wie im zivilgesellschaftlichen Republikanismus, in einer Besinnung auf die Rolle als Souverän statt, sondern, basierend auf einer politischen Gerechtigkeitskonzeption, in einer Besinnung auf den Schutz von Bürgerrechten und einer Tendenz zur vermehrten Übernahmen von Bürgerpflichten, wie im Kommunitarismus vertreten.

Partizipation bei Entscheidungsfindungsprozessen findet bei der Leitbilderstellung und Ressourcenverteilung eher elitär, in einem kleinen Kreis kommunaler politischer EntscheidungsträgerInnen und interessierter BürgerInnen prozedural-deliberativ statt (historisch vorbereitet durch den Proporz); die Teilnahme an der Leitbildentwicklung legt den Grundstein für so manche Karriere - der kommunale LA 21 Prozess ist damit auch Rekrutierungsfeld für Positionen innerhalb der Gemeinde und für eine Bewerbung in den Gemeinderat. Tendenziell ersetzen in diesem kleineren Zirkel jedoch auch Abstimmungsverfahren nach einfacher Mehrheit die in Nachhaltigkeitskonzepten empfohlenen aufwändigen Prozesse der Konsensfindung. Der Trend geht also, vor allem in den jüngeren LA 21 Gemeinden, zu *effektiveren*, also ressourcenschonenden Modi der Entscheidungsfindung.

Aktivierung passiert in den Gemeinden top-down-orientiert. Partizipation mit quantitativer höherer Beteiligung findet bei der Projektumsetzung statt, wobei die Prozesse der Leitbilderstellung und jene der Projektumsetzung selten und wenn, dann auf sehr indirekte Weise miteinander verknüpft sind. Das führt zu einer inhaltlichen Bandbreite von Projekten, die eher punktuelle, reaktive Problemlösungen, oder, in manchen Fällen, „Befindlichkeitsprojekte“ hervorbringen und die Anforderungen des Miteinbeziehens globaler

Problemstellungen, wie Nachhaltigkeit sie einfordert, wenig beachten. Jedoch wird gerade die Fülle an Themen, die öffentlich zur Diskussion gestellt werden können, und die Projektarbeit innerhalb der Gemeinde als *neu* empfunden.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Intensität der BürgerInnenbeteiligung und der Bereitschaft zur Institutionen-Entlastung spielt die soziale Kontrolle in den Gemeinden. Der jeweilige Reformakteur (die Reformakteure) vermittelt die *Verpflichtung zur Zugehörigkeit* durch persönlichen Kontakt. Auf der Projektebene wird das Soziale Kapital BürgerInnen mobilisiert, durchaus auch, um anstehende Probleme budgetschonend zu lösen – die Deklaration des Gemeinderates, eine Lokale Agenda 21 durchzuführen, bietet dafür den offiziellen Rahmen. Die Dauer der Motivation ist außer bei jenen BürgerInnen, die im Rahmen des LA 21 Prozesses vom Ehrenamt zur finanziell abgegoltenen Professionalisierung wechseln, auf die für die Zeitspanne der Durchführung eines Projektes beschränkt und klingt dann ab – das Bedürfnis nach Partizipation scheint damit befriedigt zu sein. Engagement innerhalb der Gemeinde lässt sich nicht von den globalen Zielen der Nachhaltigkeit wecken, sondern durch die Möglichkeit, im Rahmen einer Lokalen Agenda selbstbezogene Motive, Wünsche nach sinnvoller Freizeitgestaltung und altruistische Orientierung zu verbinden.

Die Lokale Agenda als politisches Konzept, wie in den Nachhaltigkeitsdokumenten niedergeschrieben, ist kein unmittelbarer Auslöser für politische Innovationen auf kommunaler Ebene. Sie dient vielfach als *Überbau* für Wege, die bereits beschränkt sind, bietet fast jedem kommunalen Projekt breiten inhaltlichen Rückhalt und ist (neue) Klammer für kommunale politische Kulturen. Neu ist sicherlich, dass sich damit weitere Fördermöglichkeiten für finanzschwache Gemeinden bieten. Neu ist, dass bisherige außer-institutionelle, korporatistische Bargaining-Prozesse eine andere Legitimation erfahren. Keinesfalls neu sind Interpretationen von Zivilgesellschaft und Bürgertugend, die nur in historisch gebundenen, wohlfahrtsstaatlich orientierten, repräsentativ-demokratischen Kontexten als neu *erscheinen*.

9 Literatur

- Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Leske und Budrich: Opladen 2002
- Alemann, Ulrich v.: Partizipation – Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag, Opladen 1978
- Astleithner, Florentina: Nachhaltige Stadtentwicklung – Einschätzung eines Diskurs- und Handlungsfeldes im Wiener Kontext. In: SWS Rundschau, Heft 1, 97-121, 2002
- Bachrach, Peter: Die Theorie demokratischer Eliteherrschaft. Eine kritische Analyse. Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt/Main 1970
- Baker Susan, Kousis Maria, Richardson Dick und Young Stephen (Eds): The Politics of Sustainable Development: Theory, policy and practice within the European Union, London: Routledge 1997
- Barber Benjamin: Strong Democracy. Participatory Politics For A New Age. University of California Press 1994
- Barber Benjamin: Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen [1984] Rotbuch, Hamburg 1994
- Bauböck, Rainer: Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. In: Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis 1-2003, Integrationsfonds, Wien 2003, S 26-44
- Beck, Ulrich.: Die Erfindung des Politischen, Suhrkamp Wissenschaft, Frankfurt am Main 1993
- Behr, Karin/Reinhard Liebig/Thomas Rauschenbach: Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess. Materialien; Juventa. München, 2000
- Beetham, David: Defining and Measuring Democracy. Sage Publications. London, 1994
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)/UBA (Umweltbundesamt) (Hg.): Lokale Agenda im europäischen Vergleich, Bonn 1999
- BMUJF (Hg.): LA 21. Leifaden zur Umsetzung der local Agenda 21 in Österreich, Wien 1998
- BMVIT (Hg.): Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich, 2. SUSTAIN Bericht, Wien 2001
- Bogumil, Jörg: Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale, Grenzen. In: Haus, Michael (Hg), Leske und Budrich, Opladen 2002, S. 151-165
- Bohman, James (1996). Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Brand, Karl-Werner, Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Opladen 1997
- Brand, Karl Werner et al: Bedingungen insitutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21 Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (e.V) Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region, sowie B.A.U.M Consult, München/Bremen 2001
- Brodocz, Andre/Gary S. Schaal (Hg): Politische Theorien der Gegenwart, I. Leske und Budrich, Opladen 2002
- Brodocz, Andre/Gary S. Schaal (Hg.) Politische Theorien der Gegenwart, II. Leske und Budrich, Opladen 2001

- Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) and MISEREOR, Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Institutes für Klima-Umwelt-Energie. Basel, Boston, Berlin 1996
- Bundesministerium für Umwelt (Hg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Agenda 21, Bonn 1997
- Campbell David (Hrsg.) Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung. Manz Verlag, Wien 1996
- Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brüssel, 2001
- Conrad, Jobst: Nachhaltige Entwicklung – ein ökologisch modernisiertes Modell der Moderne? In: Brandt et al. 1997, S. 51-70
- Dahrendorf, Ralf: Der moderne soziale Konflikt. Essays zur Politik der Freiheit. Stuttgart 1994
- Dangschat, J.: Sustainable City – Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaften?, in: Brand, Karl-Werner, Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Opladen 1997, S. 169-194
- Dangschadt Jens S/ Andrea Breiffuss: Lokale Agenda 21 in Wien: Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation, Wien: TU SFR 2000
- Dachs Herbert u.a (Hg) Handbuch des politischen Systems Österreich. Manz Verlag, Wien 1992
- de Haan, G./U. Kuckartz/A. Rheingans-Heintze: Bürgerbeteiligung in Lokalen Agenda 21 Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen 2000
- Difu/FFU (Hg.): Evaluation des Berliner Koordinatoren-Modells zur Lokalen Agenda 21, Abschlußbericht, Berlin 1999, <http://www.difu.de/archiv/texte/eval.pdf>, 20. Jänner 2002
- Dubiel, Helmut. Ungewissheit und Politik. Suhrkamp. Frankfurt/Main, 1994
- Eagleton, Terry: Ideologie. Eine Einführung. Verlag J.B. Metzler. Stuttgart, Weimar 2000
- Eckert, Roland: Die Fähigkeit zur friedlichen Konfliktregelung- Ein Qualitätsmerkmal der Demokratie. In: Weidenfeld, Werner (Hg.) 1997, S. 197-219
- Eriksen, Erik Oddvar and John Erik Fossum (Eds) (2000). Democracy in the European Union. Integration through deliberation? London and New York. Routledge
- Etzioni, Amitai: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Suhrkamp, Frankfurt /Main, 1997
- Fallend, Franz/Armin Mühlböck/Elisabeth Wolfgruber: Die österreichische Gemeinde. Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union? (www.demokratiezentrum.org. Abrufungsdatum: 17. Juni 2003)
- Feichtiger, Judith; Lokale Agenda 21 in Schweden und Österreich. Eine vergleichende Prozessanalyse zweier Kommunen unter besonderer Berücksichtigung von Partizipationsformen und Kommunikationsqualitäten, Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur, Wien 2003
- Funk, Bernd-Christan: Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. 5 Auflage, Leykam Verlag, Graz 1988
- Gastil, John.: Democracy in Small Groups. Particiaption, Decision Making and Communication. New Society Publishers, PA 1993

- Geulen, Dieter (Hg.): Perspektivenübernahme und soziales Handeln. Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1982
- Giddens, Anthony: Central Problems In Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. Houndsmills, 1979
- Giddens, Anthony: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt am Main 1999
- Habermas, J.: Drei normative Modelle der Demokratie. Zum Begriff Deliberativer Politik., in: Münkler H. (Hrsg): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, Zürich 1992
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt/Main: Suhrkamp 1994
- Haug, Frigga: Die Neue Mitte – Bewegungsmöglichkeiten im Neoliberalismus. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften. 41. Jahrgang/Heft 6/1999
- Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. Leske und Budrich, Opladen 2002
- Held, D.: Models of Democracy. Second Edition. Stanford University Press, California 1996
- Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000
- Hinte, Wolfgang: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiermanagement. Online im Internet – URL: www.stadtteilarbeit.de/Theorie/Hinte/Quartiermanagement.htm Abrufungsdatum: 25. 11 2002
- Holland-Cunz, Barbara: Feministische Demokratietheorie. Thesen zu einem Projekt. Leske und Budrich, Opladen 1998
- ICLEI (Hg.): Auswertung der Agenda 21: Lokale Agenda 21, Freiburg 2000, http://www.nachhaltigkeit.at/pdfM01_04/wbgu2000.pdf, 20. Jänner 2002
- ICLEI (Hg.) Second Local Agenda 21 Survey. Report submitted to the Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development, Second preparatory session - Background Paper No. 15. Toronto: ICLEI. URL: http://www.iclei.org/rioplusten/final_document.pdf (24. April 2002)
- Institut Retzl (Hg.): Munderfinger Agenda 21. Mit der Energie der Jugend, mit der Leistung der Erwachsenen und der Erfahrung der Alten die Zukunft gestalten, Linz o.J.
- Jahn, T./I. Stieß: Nachhaltigkeit – (k)ein Thema für die Sozialwissenschaften?, in: Wechselwirkung Nr. 87, Oktober/November 1997, S. 30-35
- Kanatschnig, D./Ch. Fischbacher/A. Strigl: Integration betrieblicher Umweltschutzmaßnahmen in eine nachhaltige Stadtentwicklung, Studie im Auftrag der Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz, Wien 1999
- Kelsen, Hans.: Vom Wesen und Wert der Demokratie [1929] Scientia Verlag Aalen 1981
- Klecatsky, Hans/Siegbert Morscher: Die Österreichische Bundesverfassung. Bundesverfassungsgesetze und Nebenverfassungsgesetze. 4.Aufl., Manz, Wien 1987
- Klimabündnis (Hg.): Klimabündnis Mitglieder in Österreich, <http://www.klimabuendnis.at/gemeinden/index.html>, 22. Jänner 2002
- Kneer Georg/Armin Nassehi/Markus Schroer (Hg): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. Wilhelm Fink Verlag, München 1997

- Kollmann Gerhard/Margit Leuthold/Wolfgang Pfefferkorn/Christian Schrefel (Hg.): Partizipation. Ein Reiseführer für Grenzüberschreitungen in Wissenschaft und Planung. Schriftenreihe Integrativer Tourismus, Band 6. Profil Verlag, München/Wien 2003
- Kreibich, R. (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft, Weinheim/Basel 1996
- Lafferty William /Katarina Eckenberg (Eds.): From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards sustainable development, London: Earthscan 1998
- Lamping Wolfgang/Henning Schridde: Umweltpolitische Steuerung in der Neuorientierung – Agenda 21 als Herausforderung für Lokale Politik. In Heinelt/Mühlich 2000, S 80-100
- Lasswell, Harold D. A Pre-View of Policy Sciences. New York 1971
- Luthardt, Wolfgang/Arno Waschkuhn (Hg): Politische Systeme und Direkte Demokratie, Piper München 1997
- Marchart, Oliver: Die politische Theorie des zivilgesellschaftlichen Republikanismus: Claude Lefort und Marcel Gauchet. In: Brodocs/Schaal (Hg) 2001, S.161-192
- Marx, Karl/Friedrich Engels: Einleitung zur Kritik der Politischen Ökonomie, In: Marx, Karl/Friedrich Engels: Werke (MEW), Bd.13: S.615-642, Dietz Verlag Berlin 1956
- Mayntz, R.: Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, K./C. Offe: Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996, S. 148-168
- Meadows, Donella H. et al.: The Limits of Growth, a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind, London 1972, Earth Island [u.a.]
- Mühlich, E.: Lokale Agenda 21, lokale Innovation- und Integrationspolitik – drei komplementäre Aufgaben im Mehrebenen- und Mehrfeldersystem von Politik, Ökonomie und Kultur, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 277-301
- Münkler H. (Hrsg): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, Zürich 1992
- Neuhofer, Hans: Gemeinden. In Dachs et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Manz, Wien 1992
- Nohlen, Diether: Wahlrecht. In: ders. (Hg): Lexikon der Politik, Band 3, Piper, München 1992
- Oels, A.: "Let's get together and feel alright!" Eine kritische Untersuchung von "Agenda 21"-Prozessen in England und Deutschland, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 182-200
- Ornetzeder, M.: "Wenn sie glauben, das ist neu - da muß ich sie enttäuschen ..." Welchen Beitrag leisten soziale Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung? in: Soziale Technik, Zeitschrift des IFZ Graz, Nummer 2, 1999, S. 3–5
- Ornetzeder, M./B. Buchegger: Soziale Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung, Berichte aus Energie- und Umweltforschung, Schriftenreihe des Wissenschaftsministeriums, Wien 1998
- Ornetzeder, M./B. Buchegger: Social Innovations on the Way to Sustainable Development, in: European Society for Ecological Economics (Ed.): Transitions Towards a Sustainable Europe, Conference Proceedings on CD-ROM, Paper J165, Vienna 2000
- ÖIN (Hg.): Das Monatsthema: Lokale Agenda 21, http://www.nachhaltigkeit.at/aktuelles/mainM01_04.html, 20. Jänner 2002

- O' Riordan, T.: What does Sustainability really mean? Theory and development of concepts of Sustainability, Sustainable Development in an Industrial Economy, Proceeding of a Conference held at Queen's College, Cambridge: UK Centre for Economic and Environmental Development, 1985
- Pamme, H.: "Global denken, lokal handeln" im "Dienstleistungsunternehmen Stadt"? in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 119-140
- Pelinka, Anton/Sieglinde Rosenberger: Österreichische Politik. Grundlagen-Strukturen-Trends. WUV, Wien 2000
- Pleschberger, W.: Lokale Agenda 21 zwischen Lebenswelt und Stadtpolitik – Überlegungen am Wiener Beispiel, in: SWS Rundschau, Heft 4/2000, 40. Jg. S. 441-469
- Pleschberger, Werner: Lokale Agenda 21 in Wien. Zur Umsetzung globaler Modernisierungsimpulse in der Stadtpolitik. In: Heinelt/Mühlich 2000, S160-181
- Puntnam, Robert D. : Bowling Alone: America`s declining Social Capital. In: Larry Diamond/ Marc F. Plattner: The Global Resurgence of Democracy, Baltimore/London 1996, S.290-306
- Reese- Schäfer, Walter: Kommunitarismus. Campus Einführungen. Frankfurt/Main [1994] 2001
- Riedel; Manfred: Bürgerliche Gesellschaft. In: Kneer et al (Hg.) 1997
- Rosa, Harmut: Die politische Theorie des Kommunitarismus. In: Politische Theorien der Gegenwart. Brodocz/Schaal (Hg) 2001, S 56-88
- Rowe, G./L.J. Frewer:Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology and Human Values 1/2000, pp. 3-29
- Rödel Ulrich/FrankenberG Günther/Dubiel Helmut: Die demokratische Frage. Suhrkamp Frankfurt/Main, 1989
- Rösler, C.: Lokale Agenda 21 in deutschen Städten, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 13-28
- Rousseau, Jean Jacques. The Social Contract. Penguin, Harmondsworth 1968
- Scharpf Fritz W.: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Schmidt Manfred G. (Hg) : Verhandlungsdemokratie, Interessensvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen 1993, S. 25-50
- Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich, Opladen 2000
- Schaurhofer, Martin et al. (Hg): Räume der Civil Society in Österreich. Österreichische Forschungsgemeinschaft, Wien 2000
- Schmalz-Bruns Rainer: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates. In Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 6.Jg. Heft 2, 1999, S. 185-244
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Leske und Budrich, 1. Auflage Opladen 1995, sowie 3. Auflage, Leske und Budrich, Opladen 2000
- Scholdan, Bettina: Erhaltung oder Rekonstruktion von Politik? Minderheitenrechtsprechung zwischen prozeduraler und substantieller Demokratietheorie. In: ÖZP 28 (1999/2), Schwerpunktthema: Demokratietheorie – Zur Evaluation und Kritik liberaler Demokratie Nomos Verlag Baden-Baden 1999, S.157-171
- Schumpeter, Josef A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Leske und Budrich, Opladen 1998

- Sandel, Michael: Liberalism and the Limits of Justice. Univ. of Cambridge, Mass. 1982
- Sartori, Giovanni: Demokratietheorie. Primus, Darmstadt 1997
- Sperling, Carsten (Hg.), Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier. Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban. Freiburg: Öko-Institut (1999)
- Stadt Münster (Hg.): Prozessbericht Lokale Agenda 21 für Münster, <http://www.muenster.de/stadt/agenda/bericht.pdf>, 5. Februar 2002
- Stadt Münster (Hg.): Standortbestimmung, August 1997, Lokale Agenda 21. Zukunftsfähige Projekte der Stadtverwaltung Münster, Münster 1997
- Stadtplanung Wien (Hg.): Pilotprojekt Lokale Agenda 21 Alsergrund, Endbericht, Wien 2000
- Stark, S.: Lokale "Agenda 21"-Prozesse in den vier Städten Duisburg, Leverkusen, Hamm und Wuppertal – eine Prozeßanalyse, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 201-216
- SUSTAIN (Hg.): Forschungs- und Entwicklungsbedarf für den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise in Österreich, Studie im Auftrag des BMWF und des BMUJF, Graz 1994
- Taylor, Charles: Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie. Frankfurt/Main: Suhrkamp 2001
- Teubner, W.: Lokale Agenda 21 in Europa. Ein Vergleich zur Umsetzung von Kapitel 28 der Agenda 21 in fünf Ländern, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 29-50
- Ucakar Karl. Verfassung – Geschichte und Prinzipien. In Dachs (Hg) 1992, S.81-95
- Ulram, Peter A.: Civic Democracy. Politische Beteiligung und Politische Unterstützung. Wien 2000. (www.demokratiezentrum.org Abrufungsdatum: 10. Nov. 2003)
- United Nations (UN) Department of Economic and Social Affairs: Second Local Agenda 21 Survey. Background Paper No. 15. DESA/DSD/PC2/BP15. International Council for Local Environmental Initiatives, 2002
- Vilmar F. Strategien der Demokratisierung. Darmstadt/Neuwied 1973
- Walzer, Michael: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992
- WCED (World Commission on Environment and Development): Our Common Future, Oxford University Press, Oxford, 1987
- Weidenfeld, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Siedler Verlag, Berlin 1996
- World Commission on Environment and Development (WCED) (Hg.): Our Common Future (Brundtland Report), Oxford 1987
- Warren Mark: Democratic Theory and Self-transformation. In: American Political Science Review 86, Boston 1992, S 8-23
- Wehling, P.: Sustainable Development – eine Provokation für die Soziologie?, in: Brand, K. W. (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Opladen 1997, S. 35-50

10 Anhang

10.1.1 Förderungsstrategien der Länder im Überblick

10.1.2 Institutionalisierte BürgerInnenverfahren in Österreich im Überblick

10.1.3 Fragebogen zur standardisierten Befragung der österreichischen LA 21 Gemeinden

10.1.4 Ergebnisse der standardisierten Befragung – Auswertungstabellen

10.1.5 Interview-Leitfaden für die Durchführung der Fallstudien

10.1.6 InterviewpartnerInnen- Übersicht