

Die Lokale Agenda 21 aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik

Zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften

(Dr. rer. pol.)

von der Fakultät für
Wirtschaftswissenschaften
der Universität Fridericiana zu Karlsruhe

genehmigte
DISSERTATION

von

Diplom-Volkswirt Wolfram Behm

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Juli 2001

Referent: PD Dr. Harry Böttcher

Korreferenten: Prof. Dr. Otto Rentz
PD Dr. Axel Ostmann

2001, Karlsruhe

Inhaltsübersicht

0	Einführung	1
1	Theorie der Wirtschaftspolitik	5
1.1	Einleitung	5
1.2	Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik	6
1.3	Das wirtschaftspolitische Zielsystem	12
1.3.1	Der Ansatz gesellschaftlicher Grundwerte	13
1.3.1.1	Freiheit	15
1.3.1.2	Gerechtigkeit	18
1.3.1.3	Sicherheit	22
1.3.1.4	Fortschritt	26
1.3.2	Verfahrensnormen	28
1.3.3	Ökonomische Wohlfahrt	31
1.3.4	Das gesamte Zielsystem	34
1.4	Zielbeziehungen	36
1.5	Wirtschaftspolitisches Instrumentarium	41
1.6	Ziel-Mittel-Systeme	44
1.7	Anwendbarkeit wirtschaftspolitischer Mittel	45
2	Nachhaltigkeit und die Konferenz von Rio	47
2.1	Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992	48
2.1.1	Agenda 21	51
2.1.1.1	Soziale und wirtschaftliche Dimensionen	54
2.1.1.2	Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung	58
2.1.1.3	Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen	61
2.1.1.4	Möglichkeiten der Umsetzung	63
2.2	Der erzielte Konsens der Konferenz von Rio	65
2.3	Einordnung der Forderung einer Nachhaltigen Entwicklung	71
2.4	Folgerungen für die wissenschaftliche Politikberatung	78

3 Kommunale Umsetzung	81
3.1 Rahmenbedingungen	83
3.2 Akteure	89
3.3 Lokale Agenda und Ziele	93
3.4 Indikatoren.....	99
3.4.1 Globale Indikatoren.....	99
3.4.2 Nationale Indikatoren.....	102
3.4.3 Kommunale Indikatoren.....	106
3.5 Umweltmanagement.....	111
3.6 Vorgehensmodelle.....	119
3.6.1 Ziele und Handlungsoptionen	120
3.6.2 Bausteine für ein Lokale-Agenda-Verfahren	124
3.6.3 Zusammenfassung	127
3.7 Fazit.....	128
4 Beispiele der Umsetzung in der Praxis	135
4.1 Politische Legitimation durch den Gemeinderat	137
4.2 Zentrale Koordinationsstelle innerhalb der Verwaltung	139
4.3 Forum	141
4.4 Zielsystem	143
4.5 Konkrete Projekte	149
4.6 Ergebnis-Kontrolle	155
4.7 Offenheit.....	160
4.8 Rückkoppelung vorgesehen	162
4.9 Fazit.....	165

Literaturverzeichnis

Anhang

0 Einführung

An die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992¹, die vom dritten bis vierzehnten Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand, wurden große Hoffnungen geknüpft hinsichtlich einer verantwortungsvollen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene mit dem Ziel der Sicherung einer menschenwürdigen Entwicklung für alle Völker der Erde. Zum ersten Mal waren mehr als einhundert-siebenzig Staats- und Regierungschefs zusammengekommen, um über das zentrale Thema der Zukunftssicherung zu sprechen. Fortschreitender Umweltverbrauch und eine immer größer werdende Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hatten den Anstoß für ein solches, international bedeutsames Treffen gebildet.

Die Abschlussakte ist ein Beleg dafür, dass in Grundsatzfragen weitgehend Einigung besteht. Die drängendsten Probleme werden übereinstimmend anerkannt und ein gemeinsames Vorgehen zu ihrer Bekämpfung vereinbart. Als zentrales Anliegen wird eine nachhaltige und damit zukunftsfähige Entwicklung gefordert. In seiner Verwendung als Metabegriff ist Nachhaltigkeit, im Englischen Sustainability, jedoch nur unzureichend konkretisiert. Dieser Tatbestand unterstützt seine allgemeine Akzeptanz. Die Vorstellungen, die sich mit ihm verbinden, erscheinen a priori sinnvoll im Hinblick auf die Erhaltung einer lebenswerten Welt, während über seine inhaltliche Auslegung wenig gesagt wird. Wie ein solcher Zustand zu erreichen ist, wie der Verbrauch auf Wirtschaftssubjekte zu verteilen ist, bzw. wem Verbrauchsreduktionen anzulasten sind, bleibt offen. Die Komplexität des Problems lässt eine eindeutige und jeder Situation gerecht werdende Konkretisierung nicht zu.

Um diesem Leerformelcharakter entgegenzuwirken und erste Vorgaben zu machen, welche Bereiche konkret bzw. vordringlich anzugehen sind, ist die Schlussakte von Rio in mehrere Teile gegliedert. Den Kommunen und ihrer Verantwortung für eine lokale sowie globale zukunftsfähige Entwicklung ist zusätzlich ein eigenes Kapitel gewidmet. Darin wird herausgestellt, dass es nicht ausreichend ist, Sustainability staatlich anzuordnen. Vielmehr sind die Kommunen gefordert, sich selbst vor Ort um eine nachhaltige Handlungsweise zu bemühen, da sie die lokalen und regionalen Gegebenheiten am besten kennen und somit kurzfristig und effizient handeln können. Der an die Kommunalverwaltungen gerichtete Auftrag lässt sich auf die drei Kernaspekte Handlungsprogramm, Konsultationsprozess und lokale Nachhaltigkeitsdefinition reduzieren. In Anlehnung an den Namen der Abschlussakte wird die Aufstellung eines solchen zukunftsfähigen Handlungsprogramms als Kommunale Agenda (oft auch Lokale Agenda) bezeichnet.

¹ United Nations Conference on Environment and Development, UNCED.

Nach Vorgabe der Bundesregierung sollten bis Ende 1996 alle deutschen Kommunen in den Prozess der Erstellung einer Lokalen Agenda eingetreten sein. Aber auch mehrere Jahre nach diesem Termin ist die Zahl der Kommunen, die über eine Lokale Agenda verfügen, eher gering, ein Erfolg auf breiter Front ist nicht auszumachen. Nach einer Auflistung von CAF/Agenda-Transfer² liegen am 11. September 2000 lediglich 1651 Beschlüsse in kommunalen Gebietskörperschaften für eine Lokale Agenda 21 vor. Demnach steht in 88,4% aller Städte, Gemeinden und Kreise der Bundesrepublik Deutschland ein solcher Beschluss noch aus [CAF/AGENDA-TRANSFER (2000)]. Beobachtungen in Kommunen zeigen, dass die größte Hemmschwelle bereits der erste Schritt darstellt. Die Diskussionen zeigen, dass unterschiedliche Vorstellungen über die genaue Vorgehensweise existieren,

- durch wen ein solcher Prozess initiiert werden soll,
- wer für Inhalte und Formulierung des Handlungsprogramms maßgebend ist,
- wie verbindlich die Forderungen für die Politik sein sollen und
- welcher Stellenwert den gefassten Beschlüssen zukommt.

Diese Fragen sorgen in vielen Gemeinden dafür, dass der geforderte Prozess zur Aufstellung eines Handlungsprogramms häufig bereits in seiner Anfangsphase zum Scheitern verurteilt ist. Politiker und Verwaltung befürchten darüber hinaus die Installation einer zusätzlichen Instanz und damit eine Einschränkung ihres Zuständigkeitsbereichs. Oder aber sie erkennen die neuen Perspektiven des Auftrages nicht und sind überzeugt, schon lange im Sinne der Nachhaltigkeit zu handeln und sehen deshalb keinen wirklichen Anlass, eine Kommunale Agenda zu erstellen. Lediglich die Gemeinden, in denen unter allen Beteiligten ein erster Konsens darüber existiert, worin die neuartige Qualität dieser Vorgehensweise besteht und weshalb eine Lokale Agenda erforderlich ist, ergibt sich eine Diskussion bezüglich der Inhalte selbst.

Bei der inhaltlichen Diskussion treten erfahrungsgemäß Schwierigkeiten auf, sobald der Begriff der Nachhaltigkeit für das lokale Umfeld konkretisiert werden soll. Die vertretenen Personen und Gruppen stammen meist aus engagierten Umweltgruppen, verfolgen voneinander abweichende Ziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Die Formulierungen einzelner Forderungen werden demgemäß von den Teilnehmern oft als zu schwach bzw. als zu kompromisslos empfunden und nicht akzeptiert. Selbst wenn eine Einigung auf den ersten Hauptschwerpunkt erfolgt ist, bedeutet das noch nicht, dass auch über den angestrebten

² Agenda-Transfer ist eine gemeinsame Initiative des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW, der Staatskanzlei NRW und des Clearing-house for Applied Futures/Büro für angewandte Zukünfte, CAF GmbH, in Wuppertal.

Zielerreichungsgrad, die Art und Weise seiner Realisierung oder die dafür benötigte Zeit Konsens besteht.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Diskussionen an eben diesen Punkten gleichzeitig beginnen. Ein zielgerichtetes, klar strukturiertes Vorgehen ist daher in der Praxis oft unmöglich. Es ist deshalb im Hinblick auf die Aufgabe einer wissenschaftlichen Politikberatung dringend erforderlich, diese konstitutiven Punkte einer Lokalen Agenda systematisch zu verbinden und in bestehende Theoriegebäude zu integrieren. Da ein Großteil des Umweltverbrauchs aufgrund von Konsum oder Produktion erfolgt und internationale Arbeitsteilung sowie globale Wirtschaftsbeziehungen maßgeblich beteiligt sind an der aktuellen Situation aller Staaten, kommt der Wirtschaftspolitik innerhalb des Strebens nach einer zukunftsfähigen Entwicklung eine wesentliche Rolle zu. Es ist deshalb zu fragen, welche Bedeutung und welche Funktion Nachhaltigkeit in der Theorie der Wirtschaftspolitik besitzt. Ausgehend von einer solchen Standortbestimmung ist es dann möglich, sowohl die Frage der Zuständigkeit als auch die der Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitsgrundsätzen zu klären. Eine erste Konkretisierung des Handlungsauftrages an die Kommunen ist auf dieser Basis, d.h. auf der Grundlage klar definierter wirtschaftspolitischer Rahmenvorgaben, durchaus darstellbar.

Im folgenden Kapitel wird deshalb zunächst die Theorie der Wirtschaftspolitik als Teil gesamtstaatlicher Politik vorgestellt. Ausgehend vom Ansatz gesellschaftlicher Grundwerte, zu deren Erreichung auch die Wirtschaftspolitik beitragen soll, wird eine hierarchische Zielpyramide strukturiert, die nicht nur ein zielgerichtetes Vorgehen, sondern durch ihre Leitlinienfunktion auch die Entscheidung von Zielkonkurrenzen und schließlich eine dynamische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen ermöglicht.

Daran anschließend erfolgt ein erster Versuch der inhaltlichen Klärung und Abgrenzung des Begriffs der Nachhaltigkeit. In der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio wurde Sustainability zwei Leitideen zugewiesen. Der Schutz der Umwelt stellt dabei lediglich einen der beiden konstituierenden Aspekte dar. Der zweite betrifft eine nachhaltige Entwicklung der Völker und der Staatengemeinschaft. Zukunftsfähigkeit ist damit ein ganzheitlicher Ansatz, der ein umfassendes Bekenntnis zur Verantwortung im Umgang mit der Umwelt und mit anderen Völkern beinhaltet. Es stellt sich somit die Frage, ob und wie eine solche Forderung mit der klassischen Theorie der Wirtschaftspolitik vereinbar ist. Erst eine systemkonforme Einordnung in die übergeordnete Theorie kann zu einer konkreten Formulierung der Rahmenbedingungen für kommunalpolitisches Handeln führen und damit einen Ausweg aus den Streitpunkten zwischen Zuständigkeit, Konsultationsprozess und Verbindlichkeit aufzeigen.

Der Frage, welche Rolle in den Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung den Kommunen in der Konferenz von Rio zugedacht wurde, ist Kapitel 3

gewidmet. Auf Basis von rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie der oben erwähnten Grundlagen lassen sich Vorgehensgrundsätze, Chancen und Risiken für die Aufgabe der Erstellung einer lokalen Agenda ableiten. Im Hinblick auf die praktische Umsetzung wird auf die Notwendigkeit und Bedeutung von Indikatoren ebenso eingegangen wie auf Umweltmanagement und einzelne Bausteine eines konkreten Lokale Agenda Prozesses. Abgeschlossen werden die Betrachtungen durch die Darstellung ausgewählter praktischer Beispiele, der erzielten Ergebnisse und dem Vergleich des gewählten Ansatzes mit dem in dieser Arbeit beschriebenen Vorgehensmodell.

Das abgeleitete Ergebnis ist kein allgemeingültiges Ablaufschema, das von den unterschiedlichen Kommunen in unveränderter Form übernommen und angewendet werden kann, damit quasi automatisch eine nachhaltige Entwicklung eintritt. Vielmehr wird eine eindeutige Einordnung der Lokalen Agenda in den bestehenden kommunalpolitischen Rahmen vorgenommen, Akteure und Verantwortliche werden benannt und Möglichkeiten der Ausgestaltung innerhalb dieses Umfelds aufgezeigt. Mit der Darstellung der Grenzen der Lokalen Agenda wird jedoch auch deutlich, welche Erwartungen, die von einzelnen Gruppen an diesen Prozess gestellt werden, gerade nicht erfüllt werden können. Insgesamt genügen die abgeleiteten Schlussfolgerungen den Anforderungen und der Intention der Konferenz von Rio, die den Kommunen einen Auftrag erteilt, aber gleichzeitig die Einzigartigkeit der individuellen Situation der jeweiligen Kommune hervorhebt und ihr deshalb nach dem Prinzip der Subsidiarität die Wahl der geeigneten Mittel und die adäquate Gestaltung des Vorgehensmodells überlässt.

1 Theorie der Wirtschaftspolitik

1.1 Einleitung

Bereits an dieser Stelle kann eine erste Eingrenzung des Nachhaltigkeitsbegriffes im Sinne der Konferenz von Rio (UNCED) vorgenommen werden. Eine zukunftsfähige Handlungsweise zeichnet sich demnach aus durch einen nachhaltig gesicherten Einsatz der Ressourcen und durch einen verantwortungsbewussten Integrationsbeitrag der Industrienationen zur Konvergenz der weniger entwickelten und entwickelten Länder. Zukunftsfähigkeit beinhaltet demnach nicht nur Umweltschutzmaßnahmen im engeren und im meistbenutzten Sinne, sondern auch die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung aller Länder und damit Völker dieser Erde. Obwohl mit einer solchen Formulierung noch keine konkreten Inhalte verbunden sind, so wird damit die Intention des Begriffes deutlich. Ungeachtet der inhaltlichen Füllung, d.h. der Ausformulierung, was unter nachhaltiger Ressourcennutzung und verantwortungsbewusster Entwicklungspolitik im Einzelnen verstanden werden soll, stellt Nachhaltigkeit einen ganzheitlichen Ansatz dar, der sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, auf nationaler und internationaler Ebene, bezieht. Die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung durch eine neu einzurichtende, politische oder administrative Institution bei gleichzeitiger Beibehaltung tradierter Verhaltensweisen ist durch die Abschlussakte nicht beabsichtigt, es wird vielmehr eine grundlegende Neuorientierung auf allen Handlungsebenen gefordert.

Bei eingehender Betrachtung der beiden genannten Komponenten, des Umweltschutzes und auch der Unterstützung weniger entwickelter Länder, kann darüber hinaus festgehalten werden, dass der Wirtschaftspolitik bei dem Prozess der Umsetzung eine besondere Rolle zukommt. Zum einen ist die Nutzung der Ressourcen größtenteils direkt oder indirekt mit dem Produktionsprozess verbunden, zum anderen ist eine auf Konvergenz ausgerichtete Entwicklungspolitik eng an wirtschaftliche Hilfen und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit geknüpft.

Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich also die Frage, ob sich eine Einordnung des Nachhaltigkeitsbegriffes in die Theorie der Wirtschaftspolitik anbietet bzw. sogar notwendig ist. Eine Behandlung als untergeordnetes und separat zu lösendes Teilproblem und folglich die Übergabe der Verantwortung in einzelne Teilressorts entspricht nicht der Intention der Konferenz von Rio, die gerade von einer globalen Verantwortung und umfassenden Herangehensweise bei der inhaltlichen Konkretisierung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsforderung ausgeht. In dieser Arbeit wird deshalb zunächst die Grundlage der Theorie der Wirtschaftspolitik dargelegt und geprüft, ob eine adäquate Einordnung des

Sustainability-Begriffs und damit die Ableitung eines systemkonformen Handlungsvorschlages an die Kommunen möglich wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse des aktuellen wirtschaftspolitischen Zielsystems.

1.2 Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik wird von GIERSCH [HERBERT (1960, S. 17)] umschrieben als „die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen.“ Je nach betrachtetem räumlichen Gebiet kann dabei eine Unterscheidung in nationale, internationale, regionale oder kommunale Wirtschaftspolitik erfolgen. Weiterhin können wirtschaftliche Teilbereiche betrachtet werden, wobei Agrar- oder Industriepolitik zwei Beispiele für eine solche sektorale Wirtschaftspolitik darstellen.

Darüber hinaus besteht Wirtschaftspolitik nicht nur aus den Maßnahmen staatlicher, sondern auch aus denen nichtstaatlicher Akteure. In einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung steht es auch den letztgenannten frei, ihren wirtschaftspolitischen Forderungen Nachdruck zu verleihen und zu diesem Zweck ihren gesamten Einfluss einzusetzen.

Und schließlich ist Wirtschaftspolitik nicht Selbstzweck, sondern ein Teil gesamtstaatlicher Politik. Einerseits werden politische Aktivitäten durch wirtschaftliche Überlegungen beeinflusst, da bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen in allen Politikbereichen in der Regel Kosten anfallen. Andererseits erfordern Beschlüsse und Handlungen, die sich auf den Wirtschaftsablauf selbst beziehen, zumeist nicht nur die Einbeziehung außen-, innen-, kultur- oder auch rechtspolitischer Aspekte, sondern haben oft auch bedeutende Nebenwirkungen hinsichtlich dieser Politikbereiche zur Folge. Staatliche Instanzen berücksichtigen bei ihren Handlungen politische Erfordernisse ebenso wie auch die nichtstaatlichen Akteure, die durch ihr Verhalten aktuelle staatliche Politik unterstützen oder ihr zuwiderhandeln können.

Durch die Verflechtung verschiedenster Politikbereiche untereinander und mit der Wirtschaft steigen die Anforderungen, die sich an die Sorgfalt bei der Planung einzelner Maßnahmen ergeben, um unbeabsichtigte negative Nebeneffekte möglichst zu vermeiden. Aber auch die Anforderungen an eine Wissenschaft, die zur Politikberatung beitragen will, nehmen dadurch zu. Eine Analyse des Wirtschaftsprozesses erfordert aufgrund der komplexen Wechselbeziehungen und gegenseitigen Abhängigkeiten unterschiedlichster Lebens- und damit auch Politikbereiche die Berücksichtigung von Überlegungen, die über den eigentlichen Kernbereich von Angebot und Nachfrage hinausreichen. Dies betrifft vor allem soziale Beziehungen und Rahmenbedingungen, sodass zur Unterstützung auf

Erkenntnisse aus den entsprechenden Gebieten, wie beispielsweise der Soziologie oder der Politikwissenschaft, zurückgegriffen werden kann.

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts schlägt STAMMLER [RUDOLF (1896, S. 192)] eine sozioökonomische Betrachtungsweise vor. Er fordert, nicht den Menschen, dessen Bedürfnisse oder einen abstrakten Wirtschaftsbegriff in den Mittelpunkt der Untersuchungen zu rücken, sondern das soziale Leben der Menschen. In dessen Erforschung sieht er eine der Hauptaufgaben der politischen Ökonomie. Obwohl dieser Ansatz sehr weit gefasst ist, wird doch deutlich, dass schon Stammler die Wirtschaft als zentralen Bereich ansah, der sich jedoch nicht aus dem gesamtstaatlichen Kontext herauslösen lässt.

Als zentrale Aufgabe einer rationalen Wirtschaftspolitik wird oft die möglichst weitgehende Annäherung der tatsächlichen, sozioökonomischen Situation an eine bestimmte Programmsituation genannt [vgl. z.B. GIERSCH, HERBERT (1960, S. 21)]. Hieraus werden drei zentrale Aspekte deutlich. Zum einen ergibt sich die Notwendigkeit der problemadäquaten Erfassung der tatsächlichen Situation, zum anderen das Problem einer bestehenden Programmsituation und schließlich setzt eine Annäherung das Wissen um mögliche Vorgehensweisen und anwendbare Mittel voraus. Entsprechend hat sich eine grundsätzliche Gliederung in die drei Bereiche einer positiven und einer normativen Ökonomie sowie eine Kunstlehre durchgesetzt.³

Positive Ökonomik, normative Ökonomik und Kunstlehre

„Eine Lücke klafft im wissenschaftlichen Weltbilde dort, wo der Mensch steht. Die bloße Tatsache der Anwendbarkeit exakter Methoden ist daher hier sehr wichtig, auch wenn die Resultate derselben nur unbedeutend wären..... Darin scheint uns das höchste Interesse der reinen Ökonomie zu liegen, dass sie eine Erweiterung des Gebietes exakten Denkens darstellt.“ [SCHUMPETER, JOSEPH (1970, S. 563)].

Die Aufgabe der positiven Ökonomik besteht in der Analyse dessen, was tatsächlich ist und in der Abschätzung der Entwicklung, die sich ohne Eingreifen ergeben wird. SOMBART [WERNER (1967, S. 121)] bezeichnet die Vertreter dieser Ökonomik als naturwissenschaftliche Nationalökonomien, deren oberstes Erkenntnisziel die Auffindung von ‚Gesetzen‘ ist, um eine Einzelerscheinung als Fall unter diese ordnen zu können. Ihr Bestreben gilt der Allgemeingültigkeit der Forschungsergebnisse, weshalb subjektive Werturteile abgelehnt werden.

Demgegenüber ist der Gegenstand der normativen Ökonomik das, was sein soll. Mit dieser Aufgabenstellung sind unter anderem ethische Aspekte verbunden und

³ Vgl. hierzu die Klassifizierung ‚positive science‘, ‚normative science‘ und ‚art of political economy‘ bei KEYNES [JOHN NEVILLE (1955, S. 31 ff.)].

die Diskussion darüber, inwieweit diese wertbehaftete Suche nach der ‚richtigen‘ Wirtschaft überhaupt Teil der (Wirtschafts-) Wissenschaften sein kann, dauert seit langem an.

Die Kunstlehre schließlich befasst sich mit der Frage, mit welchen Mitteln die Ist- an die Soll-Situation am besten angenähert werden kann. Damit sind die Kernprobleme und Ergebnisse der positiven und der normativen Ökonomik die feststehenden Ausgangsdaten der Kunstlehre. Diese stellt selbst keine Normen auf, sondern trifft Aussagen darüber, welche Mittel sich zur Zielerreichung eignen. GIERSCH [HERBERT (1960, S. 27)] betont jedoch, dass die Urteile der Kunstlehre zwar prinzipiell teleologischer Natur sind, in der Praxis jedoch mit normativen Überlegungen konfrontiert werden können. Er leitet dies daraus ab, dass zur Erreichung übergeordneter Ziele oft alternative Maßnahmen zur Verfügung stehen, deren Anwendung auch Auswirkungen auf andere Bereiche haben kann. Eine Entscheidung ist dann unter Umständen nicht rein logisch zu treffen aus einem generellen Zielsystem, das keine konkreten Angaben und Vorschriften zu diesen Nebenwirkungen enthält.

SOMBART's dritte Nationalökonomie

SOMBART [WERNER (1967, S. 206 ff.)] führt zusätzlich zur ordnenden (positiven) und richtenden (normativen) Ökonomik den Begriff der verstehenden Nationalökonomie ein. Nach seiner Auffassung ist Nationalökonomie gleichzeitig Erfahrungs-, Kultur- und Sozialwissenschaft. Verstehen existiert in Form eines

- *Sinnverstehens*

Dieses bezieht sich auf die zeitlosen Komponenten und Aspekte geschichtlicher und damit kultureller Erscheinungen. Da in diese Feststellungen keine Erfahrung eingeht, sind sie apriorischer Natur.

- *Sachverstehens*

Hierbei handelt es sich um das Verstehen wirtschaftlicher Realität. Im Gegensatz zum Sinnverstehen sind es gerade die zeit- und raumabhängigen Komponenten, die dieses zu einem historischen Verständnis des verwirklichten Sinnzusammenhanges machen.

- *Seelverstehens*

Zum ‚wirklichen‘ Verstehen ist es wünschenswert, den Grund dafür zu kennen, warum etwas so ist, wie es ist. In Bezug auf Kultur und Wirtschaft sind diese

Gründe im Bereich der Seele der Menschen zu finden, denn durch sie werden Bedeutungen und Werte bestimmt. Ein Verständnis von Grund auf macht die Erforschung von Sinn- und Wirkungszusammenhänge gleichermaßen erforderlich.

SOMBART [WERNER (1967, S. 277)] plädiert dafür, jede der drei verschiedenen Erkenntnisarten in ihrer Verschiedenartigkeit zu erfassen, anzuerkennen und ihnen einen jeweils geeigneten Anwendungsbereich zuzuweisen. Dieser bestünde für die normative Ökonomik im Bereich des Absoluten, für die ordnende Wissenschaft im Bereich der Natur und für die verstehende Wissenschaft im Bereich der Kultur. In einem Gesamtsystem der Wirtschaft wird also jeder der drei ‚Arten‘ ihr Platz zugewiesen, je nach zu untersuchendem Gegenstand und Absicht. Die Gesamtlehre von der Wirtschaft unterteilt sich demgemäss in Wirtschaftsphilosophie, Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftskunstlehre.

Verhältnis der Erkenntnisarten und Verwendung der Begriffe

Es existiert kein Zweifel daran, dass die positive Ökonomik dem heutigen Wissenschaftsverständnis am ehesten entspricht, obwohl ihr Leistungsvermögen, was die Vorhersage im sozialökonomischen Bereich betrifft, im Vergleich zu anderen Wissenschaften eher gering ist. Die drei vornehmlichen Gründe hierfür sind nach Giersch [HERBERT (1960, S. 28 f.)]:

- Die betrachteten Problemfelder sind nicht durch naturgesetzliche Zusammenhänge zu erklären, sondern haben vielmehr mit menschlichen Entscheidungen zu tun, die im jeweiligen Einzelfall von Erfahrungen, aktueller Situation und Erwartungen abhängen.
- Die schier unendlich erscheinende Zahl der Bedingungen muss für ein Vorhersagemodell auf die nach Ansicht des Untersuchenden wichtigsten reduziert werden.
- Und schließlich ist es nicht möglich, im Bereich der gesellschaftlichen Wirtschaft kontrollierte Experimente durchzuführen. Was bleibt, ist lediglich die Beobachtung der wirtschaftlichen Realität, während die Auswertungen dieser unkontrollierten Experimente oft nicht eindeutig ist.

Auch wenn aufgrund dieser Aspekte viele ‚wirtschaftliche Gesetze‘ eigentlich Quasi-Gesetze oder beobachtete Regelmäßigkeiten darstellen, so ist eine wertfreie Untersuchung der Probleme und Zusammenhänge gleichzeitig eine unabdingbare Grundlage für den Erfolg anderer Bereiche, wie z.B. der Politikberatung und vor allem für das Instrumentarium, auf das die Kunstlehre zurückgreifen kann. Normative Aussagen spiegeln demgegenüber lediglich die Wertvorstellungen des Urteilenden wider und entziehen sich damit der

intersubjektiven Überprüfbarkeit. Sie können also nicht als empirisch wahr oder falsch befunden werden und besitzen deshalb auch keinen Erkenntnisgehalt.

SOMBART räumt der verstehenden Nationalökonomie wo immer möglich den Vorzug gegenüber der ordnenden (positiven) Nationalökonomie ein, denn er stellt fest: „Wir erkennen nun einmal tiefer, wir erkennen mehr, wenn wir verstehen, als wenn wir bloß ordnen.“ [SOMBART, WERNER (1967, S. 192)]. Demgegenüber spricht sich GIERSCHE für ein vernünftiges Miteinander beider Erkenntnisarten bei der Formulierung eines zu untersuchenden Problems aus. Da erst die Untersuchung eines Problems zeigt, ob es ‚richtig‘ gesehen wurde, bezeichnet er besonders in der Startphase des Untersuchungsprozesses die verstehende Methode als unentbehrlich. [GIERSCHE, HERBERT (1960, S. 32)] Durch die Gefahr eines Missverständnisses lehnt er es jedoch ab, sich allein auf die ‚Brücke des Verstehens‘ zu verlassen und fordert eine positive Vorgehensweise, wann immer diese anwendbar ist.

Diese Arbeit folgt grundsätzlich den Ansichten von HERBERT GIERSCHE, nicht nur, was seine Einschätzung des Verstehens als eigenständigen, aber letztendlich lediglich unterstützenden Erkenntnisweg betrifft. Auch seiner Forderung, dass im Sinne eines möglichst großen Beitrages zur rationalen Wirtschaftspolitik Aussagen, die auf Normen beruhen, ebenfalls wissenschaftlich zulässig sein sollten, sofern der Wissenschaftler das normative Element in seinen wertenden Aussagen deutlich macht⁴, kann zugestimmt werden. Gerade im Bereich der Kunstlehre, die sich schwerpunktmäßig mit Ziel-Mittel-Systemen beschäftigt, ist eine Trennung zwischen Zielen und Mitteln oft nur schwer bzw. nur problembezogen möglich. Durch die verschiedenen ergänzenden und konkurrierenden Beziehungen der Ziele und damit auch der Mittel untereinander ist eine wertfreie Ableitung von Ergebnissen in vielen Fällen nicht realisierbar. Zur Umsetzung normativer, übergeordneter Zielwerte bedarf es der Konkretisierung der Inhalte und damit in manchen Fällen der (wertbehafteten) Interpretation, wo immer eine rein logische Ableitung nicht durchführbar ist. In solchen Situationen sind nach Möglichkeit alle Auslegungsalternativen und Zielkombinationen zu untersuchen und unter Einbeziehung des möglichen Mitteleinsatzes sowie der zu erwartenden Entwicklungen darzustellen. Im Rahmen einer zweckmäßigen Politikberatung ist eine solche ‚Alternativenmatrix‘ als wertfreie Entscheidungsunterstützung anzusehen, da nicht der Wissenschaftler die Werte ermittelt und setzt oder letztendlich konkretisiert, sondern sie als gegeben übernimmt und Wege zu ihrer jeweiligen Verwirklichung bzw. Sicherstellung vorschlägt.

Es erfolgt somit eine Unterscheidung zwischen wertenden Aussagen und Aussagen über Werte. Wertungen selbst lassen sich beschreiben, auf

⁴ Postulat der Wertetransparenz [vgl. auch GIERSCHE, HERBERT (1960, S. 47)].

gegenseitige Beziehungen untersuchen und hinsichtlich ihres Auftretens im zeitlichen Verlauf und im Hinblick auf verschiedene Gruppen und Gesellschaften vergleichen. Solche Wertungen, die in objektiv erscheinenden Aussagen verborgen sind, können im Rahmen einer sorgfältigen Analyse offengelegt werden. Daneben ist es möglich, wertbezogenes Verhalten Einzelner oder von Gruppen zu analysieren und zu prognostizieren [STREIT, MANFRED (1991, S. 200)]. Gerade in der wirtschaftspolitischen Betrachtung stellt die bewusste Einbeziehung wertbezogenen Verhaltens in vielen Fällen eine wesentlich Voraussetzung für den Erfolg der Analyse - und auch der Vorhersagemodelle dar. Eine Außerachtlassung läuft auf eine Reduktion des Betrachtungsrahmens z.B. auf Marktgegebenheiten und empirisch feststellbares Käuferverhalten hinaus. Auch die damit zur Verfügung stehenden Mittel und Handlungsstrategien sind beispielsweise in Form von Ge- und Verboten sowie Anreizmechanismen somit weniger komplex. Ein solches Vorgehen ist immer dort angemessen und vorzuziehen, wo diese Beschränkung zur effizienteren Problemanalyse und -behandlung führt. Falls jedoch die auf diese Weise gewonnenen Einsichten nicht zur Analyse und Deutung der Situation ausreichen oder der auf dieser Grundlage entwickelte Mitteleinsatz nicht den gewünschten Erfolg zeigt, ist die Einbeziehung von Werten in die Untersuchung und Prognose von Verhaltensmustern unumgänglich. Hierbei kann nicht von normativem Vorgehen gesprochen werden, wenn die obengenannten Grundsätze beachtet und lediglich Aussagen über Werte getroffen werden, anstatt wertende Aussagen selbst aufzustellen.

Notwendigkeit von Zielsystemen

Um die Notwendigkeit des Einsatzes wirtschaftspolitischer Maßnahmen erkennen und durch diese eine Annäherung an eine beabsichtigte Situation erreichen zu können, ist neben Erkenntnissen bezüglich der tatsächlichen Situation die Existenz eines Sollzustandes oder einer Programmsituation Voraussetzung. GIERSCH [HERBERT (1960, S. 22)] nennt eine Politik rational, „die planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist.“ In dieser Hinsicht umfasst ein vollständiges Zielsystem nicht nur die zu verfolgenden Ziele und damit auch eine Beschreibung des angestrebten Soll-Zustandes, sondern auch bereits eine Quantifizierung und Operationalisierung dieser Ziele.

Die Anerkennung der Existenz konkurrierender Ziele und notwendiger Kompromisse wird der Komplexität des Untersuchungsobjektes der Theorie der Wirtschaftspolitik gerecht. Ein Programm, das die für jede mögliche Situation zu ergreifende, sicher wirksame Maßnahme enthält, würde unter anderem die vollständige Erfassung aller möglichen Ziel-Mittel-Beziehungen in Abhängigkeit von den tatsächlichen, sich dynamisch verändernden und sich gegenseitig

beeinflussenden Gegebenheiten voraussetzen. Obwohl dies theoretisch vorstellbar erscheint, darf ein solcher Katalog in der Praxis als unmöglich gelten, zumal er zusätzlich korrekte Diagnosen und verlässliche Prognosen ebenso voraussetzen würde wie ein konsistentes System operationaler bzw. quantifizierter Ziele sowie eine weitaus schnellere Reaktion, als sie in der Realität möglich wäre.⁵

Als einzig praktikabler Ansatz bietet sich daher ein Ziel- bzw. Leitliniensystem an, ähnlich dem aus der Rechtsprechung bekannten. Es beinhaltet grundsätzliche Zielbeziehungen und wird im vorliegenden Einzelfall auf Anwendbarkeit und konkreten Mitteleinsatz geprüft. Außerdem muss es seinem sozioökonomischen Umfeld entsprechend dynamisch anpassbar sein, was seine weitgefasste Formulierung, aber auch was die Konkretisierung der Zielvorstellungen angeht. Es trägt den unterschiedlichen Zielbeziehungen Komplementarität bzw. Konflikt Rechnung, indem es eine Einordnung der positiven wie negativen Auswirkungen eines geplanten Mitteleinsatzes auf unterschiedlichen Zielebenen zulässt und damit eine rationale Entscheidung ermöglicht. Und schließlich müssen alle relevanten Bereiche angemessen vertreten sein, um den kurzfristigen Erfolg einer Zielerreichung auf Kosten anderer, nicht notwendigerweise untergeordneter Ziele zu verhindern. Im folgenden Abschnitt wird ein Zielsystem vorgestellt, das diesen Kriterien genügt und in das anschließend der Begriff der Nachhaltigkeit eingeordnet werden soll.

1.3 Das wirtschaftspolitische Zielsystem

Es wurde bereits deutlich, dass die Vielschichtigkeit wirtschaftspolitischer Problemstellungen eine Vielzahl von Einzel- oder Teilzielen erfordert, die durch ihre komplementären oder konkurrierenden Beziehungen zueinander ein Zielsystem der betreffenden Wirtschaftspolitik bilden. Die zumeist recht umfangreichen Zielbündel, die es in der Wirtschaftspolitik zu beachten gilt, sind jedoch nicht nur bestimmt durch die jeweils herrschenden politischen Verhältnisse. Sie werden maßgeblich beeinflusst durch Industrialisierungsprozesse, die Entwicklung der Gesellschaft und den Wandel wirtschaftspolitischer Ideologien. Sie sind also dynamisch veränderlich und haben sich im Laufe der Zeit bis zu ihrem heutigen Stand herausgebildet.

Das gesamte Zielsystem wird häufig als Wohlfahrtsfunktion bezeichnet.⁶ Im hier benutzten Begriff der Funktion verbirgt sich jedoch in diesem Zusammenhang auch gleichzeitig die gesamte Problematik eines Zielsystems auf solch zunächst abstraktem Niveau. Eine Zielfunktion, wie sie aus der Betriebswirtschaftslehre

⁵ Vgl. BERG [HARTMUT, CASSEL, DIETER (1992, S.175)] und u.a. die Arbeiten von TINBERGEN [JAN (1968)] (optimum policy) und THEIL [HENRY (1964)] (optimal decision rules).

⁶ Vgl. dazu BERGSON [Abram (1938)], der den Begriff der ‚social welfare function‘ in die wohlfahrtsökonomische Diskussion einführte.

bekannt ist, setzt operationale und damit quantitativ messbare Ziele voraus, die im wirtschaftspolitischen Umfeld, zumindest auf einer Betrachtungsebene, die die Wohlfahrt eines gesamten Volkes zum Gegenstand hat, nicht vorliegen. Dies wird bereits deutlich, wenn lediglich eines der Ziele beachtet wird wie z.B. das der Gerechtigkeit. So unbestritten die grundsätzliche Notwendigkeit von Gerechtigkeit als Teil gesellschaftlicher Wohlfahrt ist, so umstritten sind die konkreten Begriffsinhalte, die einzelne Diskussionsteilnehmer dem Einzelziel zuweisen wollen. Solange die Begriffe jedoch auf einer übergeordneten Diskussionsebene noch nicht mit konkreten Inhalten verbunden sind, entziehen sie sich der Quantifizierbarkeit und damit der eindeutigen Bestimmung innerhalb einer Funktion. Weiterhin zeigte schon ARROW [KENNETH J. (1951)], dass eine solche Wohlfahrtsfunktion unter Beachtung von i.a. anerkannten Axiomen nicht aus individuellen Präferenzordnungen ableitbar ist, da die Bedingungen der Konsistenz und Transitivität zwar für die individuelle Präferenzskala gelten, aber nicht für die abgeleitete gesamte Präferenzordnung.

Es steht also lediglich der Umweg zur Verfügung über zunächst wenig konkrete Zielformulierungen, die stufenweise inhaltlich bestimmt werden und auf diese Weise letztendlich ein hierarchisch aufgebautes Zielsystem ergeben, das ständig überprüft und bei Bedarf angepasst wird. Und auch hier behält die oben getroffene Aussage Gültigkeit, dass bedingt durch die Komplexität der Wirklichkeit kein Zielsystem alle möglichen in der Realität auftretenden Konstellationen und Fragestellungen vollständig vorhersehen und mit einem fixierten und praktisch anwendbaren Ziel-Mittel-Katalog ausgestattet werden kann. Somit bleibt ein Referenz- bzw. Leitliniensystem, das zur Orientierung der Wirtschaftspolitik dienen und das zur Erkennung von Zielkomplementaritäten sowie zur Entscheidung bei Zielkonkurrenzen beitragen kann. Diese Funktionen werden ermöglicht durch eine hierarchische Struktur, die eine Einordnung einzelner Fragestellungen in einen Gesamtzusammenhang hinsichtlich des Zielsystems ermöglicht, während der unterschiedliche Konkretisierungsgrad auf den einzelnen Ebenen für bekannte Probleme Handlungsanweisungen bereithalten und für neu auftretende Konstellationen ausreichend Flexibilität bieten kann. Innerhalb demokratischer Gesellschaftsordnungen ist es dazu erforderlich, dass bezüglich der übergeordneten Ziele, zu deren Erreichung die nachgeordneten Teilziele beitragen sollen, ein hohes Maß an Zustimmung besteht. Nur bei mehrheitlicher Akzeptanz kann ein solches Zielsystem die gestellten Anforderungen erfüllen.

1.3.1 Der Ansatz gesellschaftlicher Grundwerte

Das beschriebene Zielsystem kann auf der Basis gesellschaftlicher Grundwerte, die auch als gesellschaftspolitische Ziele bezeichnet werden können, formuliert werden. Die Begründung dieser Grundwerte resultiert nach GIERSCHE [HERBERT

(1960 S. 66 f.)] aus der Notwendigkeit und dem Wesen des Kompromisses: „Um den tragischen Antinomien zu entrinnen, bei denen man sich ganz für den einen oder anderen Wert entscheiden muss und stets ein Gefühl der Schuld zurückbleibt, suchen wir nach intrapersonellen Kompromissen. Weil sie überhaupt nur möglich sind, wenn Werte graduell verwirklicht werden können, veranlassen sie uns, die Vorstellung aufzugeben, es ginge stets um Alles oder Nichts, und die Frage nach der Teilbarkeit der Werte zu prüfen. Das befreit vom Dogma und zwingt zur Toleranz, bedeutet aber nicht, dass wir nun die Toleranz zum Dogma erheben und den Kompromiss um jeden Preis erstreben müssen. Oft ist ein Kompromiss nur möglich, wenn außer den unmittelbar kollidierenden Werten noch dritte Werte einbezogen werden. Eine wertbewusste Kompromissentscheidung erfordert dann nicht mehr und nicht weniger, als dass wir vorher alle Konsequenzen überdenken.“ Damit sind die wesentlichen Charakteristika und Anforderungen wirtschaftspolitischer Zielsysteme bereits benannt:

- Das Bestehen auf Verwirklichung einer absoluten, obersten Zielgröße führt in die Bewegungslosigkeit, das Streben nach Teilzielen und die Anerkennung der Bedeutung der Teilziele anderer zur zielgerichtet fortschreitenden Entwicklung. Es bedarf daher der Aufstellung ganzer Zielsysteme, die ‚letzte‘ Ziele ebenso beinhalten wie Teil- bzw. Zwischenziele.
- Das jeweilige Verhältnis der Ziele zueinander kann im Zuge des Kompromisses nicht vorher bestimmt werden, sondern muss im konkreten Fall untersucht bzw. verhandelt werden. Einen jederzeit gültigen ‚Pfad‘, wie durch die Verwirklichung von Teilzielen die obersten Ziele zu realisieren sind, kann es nicht geben, da sonst ein jederzeit gültiges Wertesystem existieren müsste.
- Die Entscheidung zwischen zwei konkurrierenden Zielen ist oft nur unter Zuhilfenahme eines Referenzsystems möglich, das die Entscheidung anhand weiterer Kriterien, z.B. im Hinblick auf übergeordnete Ziele oder anhand der Abschätzung der Auswirkungen auf andere Bereiche, ermöglicht.
- Ein Zielsystem soll möglichst alle relevanten Aspekte beinhalten, da sonst die Beurteilung der Konsequenzen einer Entscheidung unvollständig ist.
- Nach Abwägung aller Argumente kann selbst der Kompromiss abgelehnt werden, wenn sein Ergebnis nicht in höherem Maße als befriedigend gelten darf als das Ergebnis bei keiner Einigung.

Der Kompromiss trägt zum sozialen Frieden bei, da er dem Ausgleich von Interessenkonflikten zwischen Personen und Gruppen dient. Er fördert die Freiheit, weil durch die Toleranz und die Entschärfung der Konflikte obrigkeitlicher Zwang entbehrlich wird. Sofern hierdurch auch Kämpfe vermindert werden, die Gesundheit oder Besitz Beteiligter oder Dritter gefährden könnten, unterstützt der Kompromiss auch die Sicherheit und den Wohlstand. Ein weiteres bedeutendes Merkmal eines (echten) Kompromisses und damit der ihm entgegengebrachten

Akzeptanz ist die Frage, in wie weit er den jeweiligen Vorstellungen von Fairness und sozialer Gerechtigkeit entspricht.

In Konsequenz stellen sich damit für GIERSCHE Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand als die wichtigsten gesellschaftspolitischen Ziele dar. STREIT folgt dieser Einschätzung, fasst jedoch Sicherheit und Frieden zusammen und erachtet Wohlstand als wirtschaftliche Zielgröße zur Unterstützung der gesellschaftlichen Ziele. Er ordnet die ökonomische der gesellschaftlichen Wohlfahrt unter. Darüber hinaus nimmt er Fortschritt als viertes gesellschaftspolitisches Ziel in die Liste der Oberziele auf und bezeichnet Demokratie und Rationalität als Verfahrensnormen innerhalb des Zielsystems. Hinsichtlich der jeweiligen grundlegenden Inhalte besteht unter den Autoren weitgehend Einigkeit, lediglich die konzeptionelle Einordnung unterscheidet sich im Hinblick auf die jeweils folgende Argumentation. Im Sinne des weiteren Vorgehens dieser Arbeit wird das Konzept von STREIT aufgegriffen, da es über GIERSCHE grundsätzliche Überlegungen hinaus bereits die systematische Gliederung und Struktur eines anwendbaren Schemas beinhaltet und es werden zunächst die einzelnen Ziele näher erläutert. Mehr als eine grob umrissene Annäherung an die einzelnen Begriffe kann dabei nicht erfolgen, zumal lediglich beabsichtigt ist, Wesen und Eigenschaften der jeweiligen Ziele und Zielebenen herauszustellen, um eine spätere Einordnung des Nachhaltigkeitszieles zu ermöglichen.

Zunächst werden die gesellschaftlichen Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Fortschritt als erste Konkretisierungsstufe des vorrangigsten Zieles staatlicher Politik, das als gesellschaftliche Wohlfahrt bezeichnet werden kann, erörtert. Obwohl all diese Begriffe im einzelnen näher zu bestimmen sind, ist ihre grundlegende Bedeutung als Zielgrößen oder besser Zielbereiche staatlicher Politik unbestritten. Ihre jeweiligen mehrheitlich akzeptierten Inhalte sind ebenso zeitpunktabhängig wie ihre Gewichtung innerhalb dieses Zielbündels. Auf beide Punkte wird später noch ausführlich einzugehen sein. Trotzdem können bereits an dieser Stelle etliche grundsätzliche Aspekte zur Konkretisierung aufgezeigt und auch einige daraus abgeleitete Anforderungen an die Wirtschaftsordnung vor Augen geführt werden.

1.3.1.1 Freiheit

Zur Erläuterung dieses Begriffes im Hinblick auf seine Stellung innerhalb eines Zielbündels ist nicht nur die Frage interessant, wie Freiheit beschrieben werden kann, sondern vielmehr, wodurch sie begrenzt wird. Gerade diese Grenzen sind es, die eine totale Freiheit verhindern und zu Kompromissen zwingen. Die Freiheit des einzelnen lässt sich unterscheiden in eine Willens- und eine Handlungsfreiheit. Schon KANT [IMMANUEL (1993, S. 173)] betrachtet Freiheit

als „Vermögen, einen Zustand von selbst anzufangen, deren Kausalität also nicht nach dem Naturgesetze wiederum unter einer anderen Ursache steht, welche sie der Zeit nach bestimmte.“ Diese Freiheit des menschlichen Willens setzt sich fort in der Freiheit zur Handlung. Aus individueller Sicht wird diese zunächst begrenzt durch den Rahmen, der durch Naturgesetze vorgegeben wird und zusätzlich durch die eingegengten persönlichen physischen und psychischen Möglichkeiten. Darüber hinaus setzt der Mensch sich selbst individuelle sittliche Maßstäbe, an denen er sein Handeln ausrichtet. Er nutzt damit die Möglichkeit des freien Willens zur Selbstbestimmung.

Mit der Erweiterung des Betrachtungsrahmens wird die gesellschaftliche Perspektive deutlich. Durch das Zusammenleben vieler Individuen wird die Freiheit jedes einzelnen durch die Freiheit des anderen begrenzt. Die individuelle Freiheit muss also dort eingeschränkt werden, wo sie selbst die Freiheit anderer über Gebühr einzuschränken droht. Diese Begrenzung besteht nicht nur aus gesetzlichen Regelungen, sondern auch in Form von Machtverhältnissen, Sitten und Konventionen.

Bei fehlenden Regeln entstehen für jeden Einzelnen individuelle Kosten durch die Wahrung der persönlichen Freiheit. Trotzdem existiert für ein einzelnes Mitglied einer Gesellschaft keinerlei Anreiz, solche Regeln selbst einzuführen und dauerhaft zur Geltung zu verhelfen, da es keinen Vorteil daraus hätte und gleichzeitig die Einhaltung der Regeln durch andere nicht erzwungen werden könnte. Die Ausarbeitung und Durchsetzung von Regeln, die von allen gleichermaßen einzuhalten sind, um ein freiheitliches Zusammenleben zu sichern, obliegt deshalb dem Staat. Ökonomisch kann der Nutzen, der sich für das Individuum dadurch ergibt, dass es Konflikte, die seine Handlungsfreiheit betreffen, nicht ohne staatlich geregeltes Verfahren lösen muss, als Abrüstungsvorteil beschreiben [vgl. hierzu BUCHANAN, JAMES M. (1975, S. 58 f.)]. Gleichzeitig muss jedoch dafür Sorge getragen werden, dass der Staat diese Macht nicht zur Einengung bzw. gänzlichen Aufhebung individueller Freiheit missbraucht.

Bereits diese Ausführungen machen deutlich, dass die Realisierung des Zieles Freiheit im Zusammenhang mit anderen Bereichen Kompromisse erfordert. Diese Aussage kann unabhängig von der individuellen inhaltlichen Konkretisierung des Begriffes getroffen werden. So würde nach GIERSCHE die Forderung eines totalen sozialen Friedens im Sinne einer konfliktfreien Gesellschaftsordnung das Nichtvorhandensein interpersoneller Interessenkonflikte erfordern, was letztendlich Gedankenfreiheit und Handlungsfreiheit weitgehend ausschließen würde. Ohne staatliche Reglementierung individueller Freiheit wären der Durchsetzung der Freiheit des Stärkeren Tür und Tor geöffnet, während andererseits existierende Regeln als zu einengend empfunden werden könnten. Wo genau zwischen diesen beiden Extremen ein akzeptables Maß für Freiheit zu finden ist, kann nicht a priori

festgelegt werden, sondern hängt von den jeweils herrschenden Rahmenbedingungen ab. In der Situation sozialen Unfriedens und der vorherrschenden Überzeugung, diesen Zustand durch Einschränkung individueller Freiheit verbessern zu können, wird diese Maßnahme mehrheitlich akzeptiert bzw. gefordert werden, sofern die Einbußen des Freiheitsempfindens die Vorteile gesteigerter Sicherheit aufwiegen bzw. überwiegen.

Freiheit und Wirtschaftsordnung

Eine Wirtschaftsordnung, die dem Grundsatz individueller Freiheit Rechnung tragen will, ermöglicht es den Gesellschaftsmitgliedern, ihre ökonomischen Entscheidungen frei treffen zu können. Um jedoch Einbussen individueller Freiheit durch Konzentration wirtschaftlicher Macht zu verhindern, sind Maßnahmen vorzusehen, um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken. Die erste Forderung kann erfüllt werden durch die Sicherstellung von Märkten mit freier Preisbildung, auf denen jedes Wirtschaftssubjekt seine eigenen Pläne verfolgen kann. Die Begrenzung wirtschaftlicher Macht kann durch die Sicherstellung eines unbeschränkten Wettbewerbs verwirklicht werden. Demgegenüber widerspräche der Versuch, durch einen umfassenden Katalog von konkreten Vorschriften die Entscheidung des Bürgers weitgehend vorzuschreiben und zu kontrollieren, der Forderung individueller freier Entfaltung.⁷ Dies bedeutet, dass im Bereich einzelwirtschaftlicher Entscheidungen Selbstkoordination und -kontrolle vorherrschen, während der Staat die Rahmenbedingungen für diese Selbststeuerung schaffen muss.

In Bezug auf die für die Wirtschaftsverfassung relevanten Rechtsnormen bedeutet dies die Gewährleistung der Privatautonomie. Darunter fallen die Anerkennung und der Schutz des Privateigentums, die Einräumung wirtschaftlicher Freiheit sowie rechtliche Möglichkeiten zu deren Sicherstellung. Damit wird dem Einzelnen die Gelegenheit gegeben, seine selbstgesetzten Ziele zu verfolgen, gegebenenfalls indem er mit anderen verhandelt und tauscht. Um einem Missbrauch der Privatautonomie entgegenzuwirken, bietet sich vor allem die Sicherstellung des Wettbewerbs an, eine Maßnahme, die nicht nur der Begrenzung wirtschaftlicher Macht dient, sondern gleichzeitig auch einen Leistungsanreiz darstellt. [Vgl. MESTMÄCKER, ERNST-JOACHIM (1975)].

Es spiegeln sich also auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die oben angeführten Grundgedanken wieder. Die Entscheidungskompetenz des einzelnen wird lediglich dort reglementiert, wo sie die individuelle Freiheit anderer zu beeinträchtigen bzw. sich zu deren Nachteil auszuwirken droht. Die zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen notwendigen freiwilligen Vereinbarungen

⁷ Vgl. hierzu auch die Ausführungen von HAYEK [FRIEDRICH AUGUST VON (1983)].

zwischen Wirtschaftssubjekten dienen wie ausgeführt der Selbstkoordination und Selbstkontrolle und sind damit gleichzeitig freiwilliger, selbstgewählter Kompromiss.

1.3.1.2 Gerechtigkeit

Auch hier erscheint es im ersten Schritt zweckmäßiger, zunächst nicht nach der Definition zu fragen, sondern danach, was als der Gerechtigkeit abträglich erachtet wird. Denn ebenso wie ein zufriedenstellendes Maß an Freiheit schwieriger zu formulieren ist als die Feststellung, wodurch der Mensch sich in seiner individuellen Freiheit eingeschränkt sieht, ist es einfacher, den Grund für das Empfinden von Ungerechtigkeit auszumachen als Gerechtigkeit selbst zu definieren. Häufig entsteht das Empfinden von Ungerechtigkeit aus subjektiven Beobachtungen und Vergleichen der jeweiligen Situation von Individuen oder sozialen Gruppen. Kernpunkt ist demnach ein subjektiv festgestellter und bewerteter Unterschied, eine als ungerecht empfundene Ungleichheit. Hierin liegt auch begründet, warum die Diskussion um den Gerechtigkeitsbegriff oft mit so vielen Emotionen geführt und zum Anlass gesellschaftlicher Konflikte wird. Gleichzeitig werden jedoch die unterschiedlichen zu beachtenden Gesichtspunkte deutlich, die sich aus den verschiedenen Möglichkeiten des Vergleichs ergeben.

Es lässt sich zunächst eine Unterscheidung vornehmen in eine individuelle und eine gesellschaftliche Dimension. Die individuelle oder auch Verhaltensgerechtigkeit bezieht sich dabei auf den einzelnen selbst und sein Verhalten gegenüber anderen. In gesellschaftlicher Hinsicht kann Gerechtigkeit die Beurteilung gesellschaftlicher Stellungen sowie die Ergebnisse der Interaktion von Individuen und Gruppen betreffen. Sie bezieht sich damit auf die Verteilung von gesellschaftlichen Positionen und Ergebnissen sozialer Prozesse und lässt sich deshalb auch als Verteilungsgerechtigkeit oder soziale Gerechtigkeit bezeichnen.

Die rechtliche Ordnung soll in ihrer Eigenschaft als gesellschaftliches Steuerungsinstrument beiden Aspekten Rechnung tragen und es ist demnach auch hier eine getrennte Betrachtung erforderlich. In Bezug auf die Verhaltensgerechtigkeit bedeutet dies eine Gleichbehandlung aller Bürger vor dem Gesetz, sodass allen Individuen die gleichen Verhaltensmöglichkeiten zugestanden, aber auch die gleichen Grenzen gesetzt werden. POPPER [KARL (1992, S. 107)] konkretisiert diese prozedurale oder auch formale Gerechtigkeit mittels der Forderung einer Gleichverteilung der Vorteile und Lasten der Staatsbürgerschaft sowie einer Gleichbehandlung aller Bürger, was Recht und auch Rechtsprechung betrifft. Sofern der Staat sicherstellt, dass der Zugang zu Ämtern und anderen sozioökonomischen Positionen lediglich durch die individuellen Fähigkeiten und nicht durch Faktoren wie Religion, Rasse,

Geschlecht etc. beschränkt wird, gewährleistet er dadurch die Gleichheit der Chancen oder auch der Startgerechtigkeit. An dieser Stelle wird einmal mehr die enge Verbindung der beiden Begriffe Freiheit und Gerechtigkeit deutlich, denn ohne die hier beschriebene formale Gerechtigkeit fehlt die Voraussetzung für eine als gleich zu bezeichnende Handlungsfreiheit aller Bürger. Sie wird deshalb auch als formale Freiheit bezeichnet.

Als weitere Interpretationsmöglichkeit der Verteilungsgerechtigkeit nennt GIERSCH [HERBERT (1960, S. 73 ff.)] die Gleichheit der materialen Freiheit, die er als Möglichkeit beschreibt, selbstgesteckte Ziele innerhalb der durch die formale Freiheit und durch Sitte gezogenen Grenzen zu verwirklichen. Dies kann auch als ökonomische Macht bezeichnet werden und drückt sich aus in Persönlichkeitsmacht, die individuelle, physische und psychische Fähigkeiten umfasst, in Besitzzmacht, die auch mit Vermögen gleichgesetzt werden kann und in organisatorischer Macht als Summe gemeinsamen Einsatzes von Persönlichkeits- und Besitzzmacht mehrerer Personen [vgl. SERAPHIM, HANS-JÜRGEN (1955, S. 94 ff.)]. Diese Dreiteilung ermöglicht zur Erreichung des Zieles einer gerechteren Verteilung den Ausgleich einer Ungleichheit in einem Bereich durch Umverteilung in einem anderen. Sofern sich nun Unterschiede ergeben bezüglich der Besitzzmacht einzelner, so könnte dies durch eine unterschiedliche zugestandene Organisationsmacht ausgeglichen werden, während Unterschiede bezüglich der Persönlichkeitsmacht durch redistributive Maßnahmen aufgehoben werden könnten.

Weitaus schwieriger gestaltet sich die Betrachtung der gesellschaftlichen Dimension. Die Garantie der Gleichbehandlung vor dem Gesetz bedeutet nicht, dass durch die Wahrnehmung ihrer Rechte alle Mitglieder einer Gesellschaft zu annähernd ähnlichen Ergebnissen gelangen, was den wirtschaftlichen Erfolg oder ihre sozioökonomische Position betrifft. Dieser Umstand resultiert zum einen aus individuell unterschiedlichen Voraussetzungen, zum anderen aus dem Zusammentreffen der Entscheidungen und Markthandlungen vieler unterschiedlicher Individuen, die vom einzelnen nicht vorhersehbar und nicht beeinflussbar sind. Wird nun soziale Gerechtigkeit im Sinne einer Angleichung gefordert, so betrifft sie diese ungeplante und transitorische Verteilung, die durch den Markt selbst hervorgerufen wird. STREIT [MANFRED (1991, S. 215)] folgend, ergeben sich daraus konzeptionelle Schwierigkeiten, indem ungeplante, evolutorische Phänomene nichtevolutorisch aus Sicht staatlichen und zielgerichteten Handelns betrachtet werden müssen. Zudem können Ergebnisse, obwohl ihnen gerechtes Verhalten zugrunde liegt, als ungerecht eingestuft werden. Deshalb fordert er eine Abkehr von der Gleichbehandlung überall dort, wo sie zu ungleichen Ergebnissen führt. Die Vorstellungen eines Sozialstaates mit dem Kernaspekt der Angleichung können also nicht jederzeit neben einer freiheitlichen, marktwirtschaftlich geprägten Ordnung mit garantierter Privatautonomie konfliktfrei existieren. Vielfach wird deshalb diskutiert, wie lange

sich ein solcher Kompromiss auf Dauer aufrechterhalten lässt, oder ob nicht im Laufe der Entwicklung das sozialstaatliche das marktwirtschaftliche Prinzip überwiegen und verdrängen wird.⁸

Gerechtigkeit und Verteilung

Die ökonomische Komponente des Gerechtigkeitsbegriffs stellt das Problem der Verteilung des Produktionsergebnisses auf die Gesellschaftsmitglieder dar. Die Kernfrage besteht auch hier darin, woran sich eine gerechte Verteilung orientieren soll. Generell bieten sich drei Kriterien an:

- Subjektive Mühe oder Verdienst

Der Teil, der dem einzelnen zusteht, könnte gemessen werden an der subjektiven Mühe, die er aufgewendet hat und die somit seinen Verdienst, seinen individuellen Beitrag innerhalb einer arbeitsteiligen Gesellschaft ausdrückt. Die bisher nicht lösbare Problematik besteht bei diesem Ansatz in der nicht vorhandenen Möglichkeit eines interpersonellen Vergleichs subjektiver Mühe und damit physischer und psychischer Bemühungen. Weiterhin würde ein solcher Vergleich keine Aussage darüber beinhalten, in wie weit das Ergebnis dieser Bemühungen für die anderen Gesellschaftsmitglieder von Nutzen ist, sodass lediglich die aufgebrauchte Mühe festgestellt werden könnte, nicht jedoch der ‚Anteil am gesamten Nutzen aller Bemühungen‘. Es erscheint also sinnvoller, nicht die Bemühungen selbst, sondern das Ergebnis dieser Bemühungen, die Leistung, als Bemessungsgrundlage heranzuziehen.

- Leistung

Leistungsgerechtigkeit kommt der Vorstellung eines Maßstabes der Mühe nur dann nahe, wenn von gleichen Startbedingungen ausgegangen werden kann. Ergänzend wird deshalb oft zusätzlich Chancen- oder Startgerechtigkeit gefordert. Leistungsgerechtigkeit besteht zunächst daraus, dass gleiche Leistungen mit gleichem Lohn entgolten werden. Dadurch wird die Frage nach der Vergleichbarkeit und damit den Bewertungsmöglichkeiten der Leistungen aufgeworfen, die in marktwirtschaftlichen Ordnungen durch das Bewertungssystem Markt beantwortet werden. In Abhängigkeit von der Knappheit angebotener Güter ergibt sich der Tauschwert der einzelnen Leistungen, wobei ein funktionsfähiger Wettbewerb eine gute Grundlage für die Gleichbewertung von einander entsprechenden Leistungen darstellt. Diese Bedingung reicht jedoch

⁸ Vgl. hierzu HAYEK [FRIEDRICH AUGUST VON (1971)].

nicht aus für die Sicherstellung einer distributiven Gerechtigkeit. So gilt diese Gleichbewertung der Leistung nur für solche, die auch am Markt gehandelt werden, während andere Leistungen, wie z.B. private Hausarbeit, nicht Teil dieses Bewertungssystems sind, obwohl auch hier etwas ‚geleistet‘ wird.

- Bedarf

Die Forderung einer Bedarfsgerechtigkeit basiert auf der Sicherstellung individueller Bedürfnisse. Diese sind weder mess- noch interpersonell vergleichbar, weshalb dieser Ansatz, in dieser absoluten Form vorgetragen, über viele kritische Aspekte verfügt, die seine Anwendbarkeit erschweren. Selbst wenn jedoch nicht allen Menschen identische Bedürfnisse unterstellt werden, so können Situationen auftreten, in denen Leistungsgerechtigkeit auf Basis des Tauschwertes nicht anwendbar ist. Gleich, ob nun ein einzelner, beispielsweise durch einen Unfall, erwerbsunfähig wird oder ganze Gruppen durch Unwetterkatastrophen in eine Notlage geraten, kann das Kriterium des Bedarfes herangezogen werden. Auch überall dort, wo das Leistungsprinzip zu versagen scheint und der individuelle Anteil am Ergebnis zur Deckung der grundlegenden Bedürfnisse nicht ausreicht, kann das Bedarfskriterium Anwendung finden.

Obwohl weder Leistungs- noch Bedarfsgerechtigkeit jeweils alleine betrachtet überzeugen können, finden sie doch gemeinsam Anwendung, indem sie sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation ergänzen bzw. ersetzen. Auch in Bezug auf Verteilungsgerechtigkeit existiert also kein jederzeit problemlos anzuwendendes Schema, selbst die einfache Grundformel der Leistungsgerechtigkeit erweist sich bei näherer Betrachtung als nicht ausreichend und der Situation entsprechend ergänzungsbedürftig.

Zum Verhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit

Die beiden Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit sind zum Teil vereinbar, und zwar dann, wenn Freiheit und formale Gerechtigkeit zusammen betrachtet werden. Formale Gerechtigkeit im Sinne prozeduraler Gleichbehandlung ist lediglich ein Verfahren und führt letztlich zu mehr formaler und materialer Freiheit. Bezieht man nun den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit in die Überlegungen mit ein, so handelt es sich hierbei um die durch dieses Verfahren ermöglichten Ergebnisse und die Bewertung dieser Ergebnisse würde in Abhängigkeit der unterstellten Kausalbeziehungen die weitere Einschätzung determinieren. Wird davon ausgegangen, dass eine ungerechte Verteilung hauptsächlich durch die Existenz von Privateigentum an Produktionsmitteln hervorgerufen wird, so erfordert soziale Gerechtigkeit die Abschaffung des Privateigentums und in

Konsequenz die gesellschaftliche Organisation der Produktion (Marx'sche Extremposition). Wird im Gegenzug angenommen, dass lediglich das Verhalten der Marktteilnehmer als gerecht oder ungerecht gelten kann und nicht die Ergebnisse, die sich in einer rechtstaatlichen, marktwirtschaftlichen Ordnung ergeben, so ist die Aufgabe des Staates darin zu sehen, gerechtes Verhalten zu gewährleisten, was eine Sicherstellung des Mindesteinkommens außerhalb des Marktsystems durchaus nicht ausschließen würde (Liberale Extremposition).

Es wird oft bezweifelt, dass Kompromisse, die zwischen den beiden extremen Standpunkten des Vorranges der Freiheit einerseits und der Unterordnung individueller Freiheit zugunsten sozialer Gerechtigkeit andererseits angesiedelt sind, auf Dauer Bestand haben können. „Vielmehr spricht die Eignung sozialstaatlich begründbarer Verteilungsprivilegien als Instrument im politischen Wettbewerb für die Vermutung, dass das materiale das formale Recht auf Dauer auszuhöhlen droht.“ [Vgl. STREIT, MANFRED (1991, S. 220 ff.)]. Es liegt jedoch im Wesen des Kompromisses, seine inhaltliche Gewichtung im Zeitablauf zu verändern und auch wenn Tendenzen in dieser Richtung festgestellt werden können, so bedeutet dies nicht zwangsläufig den Ersatz des Kompromisses durch eine Extremposition, sondern lediglich eine temporär ungleiche Gewichtung der beiden Komponenten. Das Verhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit ist ebenso wie die Beziehung zu den übrigen Oberzielen und zwischen diesen von Kompromissen bestimmt, deren Ausgestaltung sich ständig verändert.

1.3.1.3 Sicherheit

In Maslow's Überlegungen zur Klassifizierung von Bedürfnissen erscheint eine Ausprägung dieses Begriffes bereits in der zweiten Ebene und bezieht sich auf die dauerhafte Sicherstellung der Befriedigung existenznotwendiger Grundbedürfnisse. Was für diese fundamentale Ebene der Bedürfnisbefriedigung gilt, ist ebenso auch in anderen Bereichen des Daseins anzutreffen. Krankheit, der Verlust des Arbeitsplatzes oder Einkommens- und Vermögenseinbußen bedrohen die Gesundheit oder den erreichten Lebensstandard des Menschen ebenso wie innerstaatliche oder internationale Unruhen. In Anlehnung an die Ausführungen über individuelle Freiheit kann deshalb auch gesagt werden, dass diese Umstände die Freiheit des einzelnen bedrohen. Individuelle Sicherheit bedeutet demnach, keine Angst um seine zukünftige Freiheit haben zu müssen und ist somit auch als ‚Freiheit im Zeitablauf‘ anzusehen [vgl. hierzu auch DAHL, ROBERT A., LINDBLOM, CHARLES E. (1963, S. 49 ff.)]. Gleichzeitig werden mit den unterschiedlichen Aspekten der Angst aber auch die verschiedenen Bereiche offensichtlich, die dieses Sicherheitsgefühl bedingen:

Gesundheit

Eine Krankheit mit langfristigen Folgen bedeutet neben persönlichen Problemen, die durch Schmerzen und Hilfsbedürftigkeit hervorgerufen werden, gleichzeitig einen teilweisen Verlust individueller Freiheit, da sie die Handlungsfreiheit des Menschen einschränkt. Nicht alle Faktoren, die zu Krankheiten führen, können willentlich vom einzelnen beeinflusst werden. Eine absolute Sicherheit in Bezug auf Gesundheit kann es deshalb nicht geben, das Risiko ist jedoch begrenzt. Sowohl von staatlicher wie auch von persönlicher Seite kann dafür Vorsorge getroffen werden, sei es durch die Sicherstellung eines funktionierenden Gesundheitswesens oder durch einen gesundheitsförderlichen Lebenswandel. Dem individuell unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnis kann das Individuum durch ein entsprechend stärker oder schwächer ausgeprägtes präventives Verhalten Rechnung tragen, ebenso sind finanzielle Nachteile infolge krankheitsbedingten Einkommensausfalles versicherbar.

Innerer und äußerer Friede

Auch aus dem Zusammenleben vieler Individuen können sich Konflikte ergeben, da der Versuch der Selbstverwirklichung einzelner die Freiheitsrechte anderer in den allermeisten Fällen berührt und sich die individuellen Wertvorstellungen unterscheiden. Dieser Aspekt lässt sich innerhalb eines Staates und international betrachten.

Soweit es den äußeren Frieden betrifft, so hat der Staat die Aufgabe, ihn zu sichern, während ein einzelnes Gesellschaftsmitglied kaum Möglichkeiten besitzt, diesen zu beeinflussen. Ein Krieg zwischen Staaten bedeutet nicht nur Gefahren für Leib und Leben der Bürger, sondern auch für privates und staatliches Eigentum. Je wahrscheinlicher die Gefahr eines Krieges, desto größer ist also die Angst vor dessen Folgen und somit vor dem Verlust individueller Freiheit, weshalb eine aktive internationale Friedenspolitik auch der Sicherstellung der Grundwerte dient.

Demgegenüber offenbart sich hinsichtlich des inneren Friedens ein bedeutendes Konfliktpotenzial, was sein Verhältnis zu den anderen Oberzielen betrifft. Wie bereits geschildert, gehört die Forderung individueller Freiheit zu den unbestrittenen Grundwerten und Sicherheit wird hier als Angst vor Freiheitseinbußen definiert. Als ebenfalls unbestritten kann jedoch gelten, dass bei Anwendung eines Freiheitsbegriffes, der die individuelle Freiheit durch die anderer begrenzt sieht, in der Realität zwangsläufig Spannungen auftreten, die aus den ständig neu zu definierenden bzw. zu verteidigenden persönlichen Grenzen resultieren. Würde als Extremposition ein absoluter innerer Friede gefordert, der sich durch völlige Konfliktlosigkeit definiert, widerspräche das dem

Freiheitspostulat, denn er wäre ausschließlich durch vollständige Reglementierung und obrigkeitliche Kontrolle des gesellschaftlichen Lebens möglich.

Die in einer freiheitlichen Grundordnung auftretenden alltäglichen Konflikte können nicht nur durch die direkt betroffenen Konfliktparteien geregelt werden, sondern auch durch Außenstehende. Dabei handelt es sich nicht nur um staatliche Stellen und Institutionen zur Konfliktregelung wie der Beschreitung des Rechtsweges oder der Zwangsschlichtung. Es stehen vielmehr auch Möglichkeiten zur Verfügung, die auf freiwilligen Vereinbarungen der Konfliktparteien basieren. Die einzusetzenden Alternativen reichen dabei von unverbindlichen Vermittlungsbemühungen über frei vereinbarte Schlichtungsverhandlungen bis hin zum Schiedsgerichtsverfahren, das, obwohl freiwillig zwischen den Konfliktparteien vereinbart, mit einem rechtlich verbindlichen Schiedsspruch endet. Gelingt es im Rahmen der Konfliktregelung nicht, zu einer gemeinsamen Überzeugung zu gelangen und somit das Konfliktpotenzial vollständig zu eliminieren, so bildet der Kompromiss die nächstmögliche Stufe sofern die verfolgten Ziele teilbar sind und eine Politik der kleinen Schritte möglich machen. Ist eine vorläufige Einigung auf Zwischenziele aufgrund der Unteilbarkeit der Ziele nicht möglich, so besteht ein weiteres denkbares Ergebnis der Konfliktregelung in Kompensation. Dabei wird die temporäre Nichtverfolgung eines Zieles durch geeignete Anreize ausgeglichen.

Wirtschaftliche Aspekte

Noch deutlicher tritt das Spannungsfeld zu Tage, wenn wirtschaftliche Gesichtspunkte betrachtet werden. Materiale Freiheit wird determiniert durch Einkommen und Vermögen und auch der Gerechtigkeitsbegriff ist eng mit Aspekten der Verteilung und damit letztendlich mit Arbeit und Besitz verknüpft.

Die Erzielung des lebensnotwendigen Einkommens ist bei weitem nicht die einzig erwähnenswerte Funktion des Arbeitsplatzes. Auch die gesellschaftliche Stellung eines Individuums lässt sich über seine Position in der arbeitsteiligen Wirtschaft definieren, sodass der Arbeitsplatz außer dem persönlichen Wohlstand auch das Selbstwertgefühl und damit individuelle Zufriedenheit unterstützt. Im Gegenzug bedeutet der Verlust des Arbeitsplatzes nicht nur finanzielle Einbußen, sondern darüber hinaus auch immaterielle Probleme wie sinkendes Selbstbewusstsein. Je stärker sich die Leistungsgesellschaft im Denken der Bürger etabliert, desto bedeutender ist es, ein ‚nützliches‘ Mitglied der arbeitsteiligen Gesellschaft zu sein. Wer nicht mitarbeitet, ist in dieser Hinsicht nutzlos, wer im Produktionsprozess integriert ist, kann seine gesellschaftliche Position durch Erfolg verbessern. Diese Argumentation geht auch in die Begründung vieler Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit ein, die betriebswirtschaftlich sonst nicht zu rechtfertigen wären.

Die Angst vor Arbeitslosigkeit ist also vielschichtig, die Absicherungsmöglichkeiten beziehen sich jedoch in den allermeisten Fällen auf die rein finanziellen Probleme, die durch sie entstehen können. Der Sicherung des Arbeitsplatzes, Einkommens und des Vermögens kommt im menschlichen Denken ein bedeutender Stellenwert zu, die Forderung staatlicher Einflussnahme liegt nahe. Es ist zunächst jedoch notwendig, die Grenzen solchen Handelns zu untersuchen. Es bietet sich an, die möglichen Extremforderungen näher zu betrachten:

Die absolute Sicherheit wäre gegeben, wenn von staatlicher Seite die individuellen Einkommens- und Vermögenspositionen garantiert würden. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass niemand in seiner einmal erreichten Position gefährdet werden darf. In einem solchen System ist kein Platz für Konkurrenz und für freie Berufswahl, an die Stelle von Wettbewerb und Selbstregulierung des Marktes treten Bedarfspläne, staatliche Kontrolle und Zwang. Wie bereits mehrfach dargelegt, kann dies als den freiheitlichen Grundsätzen entgegengesetzt bezeichnet werden und auch der Beitrag zur interpersonellen Gerechtigkeit erscheint strittig. Es bestünde zwar eine Gleichbehandlung, jedoch würden alle Bürger durch den Staat bevormundet und die relativen Positionen wären durch Pläne und damit durch Dritte bestimmt ohne Möglichkeit der Verbesserung durch eigene Leistung.

Theoretisch besteht die zweite Extremposition in der Forderung, sich von staatlicher Seite gar nicht um sicherheitsrelevante Aspekte zu kümmern. Wird jedoch ein Staat vorausgesetzt, der um die Schaffung und Erhaltung gesellschaftlicher Wohlfahrt bemüht ist und wird weiterhin nicht bestritten, dass individuell empfundene Sicherheit fester Bestandteil davon ist, so ist ein Beharren auf dieser Extremposition mit den Annahmen unverträglich. Vielmehr lautet demnach die Mindestforderung, nicht jedem Bürger seine individuelle Sicherheit und seinen erreichten Besitzstand zu garantieren, sondern Rahmenbedingungen zu schaffen, die dazu geeignet sind, das Existenzrisiko auf ein zumutbares Maß zu reduzieren und andererseits nicht die Möglichkeiten des Individuums zu beschränken, eigenverantwortlich Vorsorge treffen zu können.

Um dieser Mindestforderung zu entsprechen, kann der Staat sich um Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung bemühen. Die Bekämpfung der Inflation begünstigt die individuelle Vorsorge durch Erhaltung der angesparten Vermögenswerte und ein möglichst hoher Beschäftigungsstand ermöglicht jedem Arbeitswilligen die Versorgung aus eigener Kraft. Zusätzlich kann der Staat sich des Mittels der Zwangsversicherung bedienen, um allen Bürgern eine Grundsicherung zu garantieren.

Als weitaus problematischer erweisen sich darüber hinausreichende Überlegungen bezüglich Sicherheitsrisiken bei marktmäßiger Koordination. Bei Bewegung zwischen den beiden Extremforderungen wird schnell deutlich, dass das freie Spiel der (Markt-)Kräfte, das dem Freiheitspostulat ebenso

entgegenkommt wie den Vorstellungen bezüglich Chancen- und Startgerechtigkeit, gleichzeitig ein hohes Risiko für das Individuum darstellen kann. Der Wunsch der Konsumenten, die herrschende Konkurrenz zu begrenzen, um die persönliche Sicherheit zu erhöhen, ist ebenso naheliegend wie die Frage, bis zu welchem Grad von staatlicher Seite zugunsten einer erhöhten Sicherheit der Wettbewerb eingeschränkt werden soll.

Zum Verhältnis von Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit

Obwohl bisher lediglich Grundaussagen bezüglich der Oberziele oder gesellschaftlichen Grundwerte dargestellt wurden, tritt doch deutlich hervor, dass sie sich in einem Spannungsfeld befinden, da der Versuch, den Zielerreichungsgrad bezüglich jeweils eines Oberzieles zu erhöhen, in vielen Fällen Einbußen hinsichtlich der anderen Grundwerte bedeutet. Größere individuelle Freiheit kann dazu führen, dass die interpersonellen Konflikte zunehmen, was dem sozialen Frieden und damit dem Grundwert der Sicherheit abträglich sein kann. Absolute Sicherheit ist hingegen lediglich denkbar in einem System zentraler Planung und Lenkung, da in einem sich dynamisch entwickelnden, dezentral organisierten Umfeld erreichte gesellschaftliche Positionen und Besitzstände nicht zentral garantiert werden können. Diese beiden Gedanken sollen genügen, um zu veranschaulichen, dass eine maximale und zeitgleiche Verwirklichung der Oberziele für alle Gesellschaftsmitglieder in der Realität ausgeschlossen werden kann. Da alle genannten Ziele teilbar sind, bietet sich als Ausweg aus diesem Problem ein Kompromiss an. Bei der Entscheidung, welcher Alternative ein höherer Stellenwert zugemessen werden soll, ist zu beachten, dass in aller Regel der subjektiv empfundene Mangel bezüglich eines Grundwertes nicht für alle Oberziele gleich groß ist, so dass zumeist eine Rangordnung der Dringlichkeit aufgestellt werden kann. Es bleibt daher lediglich die Möglichkeit, die Bedeutung einzelner Grundwerte zeitpunktabhängig zu gewichten und auf diese Weise temporär dem einen Oberziel Vorrang vor dem anderen einzuräumen. Sofern eine Möglichkeit gefunden wird, diese Entscheidung zugunsten einer Alternative rational und entsprechend der mehrheitlichen Meinung der Bürger zu treffen, ermöglicht diese Vorgehensweise eine dynamische Anpassung an sich verändernde gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen und sorgt so für ein stets aktuelles Zielsystem.

1.3.1.4 Fortschritt

Als vierten gesellschaftlichen Grundwert erachtet STREIT [MANFRED (1991, S. 225)] den Fortschritt und zwar zum einen definiert als Erkenntnisgewinn und zum anderen als Annäherung an vorgegebene Ziele im Zeitablauf. Die letztgenannte

Bedeutung kann insofern als Oberziel gelten, als der subjektiv empfundene Gesamterfolg in Bezug auf ein Zielbündel über einen längeren Zeitraum zum Teil davon abhängig ist, ob insgesamt eine merkliche Verbesserung der Situation eingetreten ist. Bei einer Teilung und damit lediglich partiellen Verfolgung der Ziele im Hinblick auf eine Kompromisslösung eines aktuellen Problems sind mit diesem Ergebnis oftmals auch Einbußen an anderer Stelle verbunden. Sofern diese negativen Auswirkungen insgesamt die zuvor erreichten Verbesserungen in den betroffenen Bereichen wieder aufheben, wurde kein Fortschritt erzielt und der Eindruck des Verharrens auf einem bestimmten Stand überwiegt.

Das Verhältnis der erstgenannten Auslegung zu den übrigen Oberzielen ist vielschichtig. Die Suche nach bisher Unbekanntem und die Untersuchung zugrundeliegender Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten kann dazu führen, die Handlungsfreiheit zu vergrößern, indem sich z.B. naturgesetzliche Grenzen zwar nicht überwinden lassen, ein umfangreiches Wissen jedoch dazu führen kann, dass Spielräume effizienter ausgeschöpft und neuentwickelte Anwendungsmöglichkeiten gewinnbringend eingesetzt werden. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft können Produkt- und Prozessinnovationen jedoch nicht nur zu verbesserter Güterversorgung führen, sondern gleichzeitig auch Strukturveränderungen bewirken. Dadurch eröffnen sich neue Chancen, es können aber auch bisher erreichte, individuelle gesellschaftliche und wirtschaftliche Positionen gefährdet werden. Die Diskussion darüber, inwieweit dies im Einzelfall dem Sicherheitsempfinden entspricht, wurde bereits im letzten Abschnitt angesprochen. Analoges gilt für die Auswirkungen des ausgelösten Wandels, vor allem wirtschaftlicher Strukturen und die damit verbundenen Veränderungen in der Verteilung und ihr Einfluss auf das Oberziel der Gerechtigkeit.

GIERSCH definiert als vierten Grundwert Wohlstand, den im Gegensatz dazu STREIT als ökonomisches Instrument zur Unterstützung der gesellschaftlichen Oberziele ansieht und dementsprechend auf der nächstfolgenden Ebene als wirtschaftliches Oberziel ansiedelt. Die oben genannte Komponente des Fortschritts als Annäherung an Ziele im Zeitablauf lokalisiert GIERSCH innerhalb des obersten Zieles der gesellschaftlichen Wohlfahrt selbst, indem er diese als Wertmaßstab für den Fortschritt in Richtung Zielbündel bezeichnet. [GIERSCH, HERBERT (1960, S. 97)]. Eine gestiegene Wohlfahrt bedeutet demnach insgesamt einen Fortschritt im Hinblick auf den Gesamterfolg des Zielbündels nach Aufsummierung aller positiven und negativen Ergebnisse.

Die Aspekte, die aus der von STREIT genannten Fortschritts-Komponente der Wertschätzung des Erkenntnisgewinns und der Neuerung resultieren, können auch als Auswirkungen vorwiegend technischen Fortschritts auf die Grundwerte Gerechtigkeit, Sicherheit und Freiheit interpretiert werden. Im Sinne einer besseren Anwendbarkeit des resultierenden Zielsystems erscheint es deshalb

naheliegender, den Fortschrittsbegriff zu trennen und die Komponente der Zielannäherung auf dieser gesellschaftlichen Ebene zu belassen, während das Streben nach neuen Erkenntnissen, sofern es nicht um seiner selbst willen, sondern hinsichtlich wirtschaftlicher Einsatzmöglichkeiten vorangetrieben wird, im Bereich der Gestaltung wirtschaftlicher Aktivitäten angesiedelt werden kann. In Abhängigkeit von den unterschiedlichen Auswirkungen auf die Grundwerte können dann die wohlfahrtsrelevanten Auswirkungen innovativer Forschungs- und Wirtschaftsgebiete, wie z.B. Gentechnik, diskutiert werden. Im folgenden wird der Fortschrittsbegriff in der hier vorgeschlagenen Weise verwendet.

1.3.2 Verfahrensnormen

Es wäre durchaus möglich, Demokratie und Rationalität als Ziele zu klassifizieren, da sie über einen gewissen Eigenwert verfügen und deshalb als erstrebenswert gelten können. Bei eingehender Betrachtung zeigt sich aber, dass ein bedeutender Anteil dieses Eigenwertes letztendlich darin besteht, innerhalb des Verfahrens um Erreichung und Gewährleistung der Grundwerte nachvollziehbare Grundregeln mit breiter Akzeptanz zu besitzen, die die Entwicklung von Willkürherrschaft und zufälligen, nicht zielgerichteten Entscheidungen entkoppelt. Es überwiegt demnach der Mittelcharakter von Demokratie und Rationalität, weshalb sie als formale Ziele oder auch als Verfahrensnormen bezeichnet werden können. Sie stellen nicht ‚letzte‘ Ziele dar, sondern Grundwerte in Bezug auf die Art und Weise, wie das gesamte Verfahren durchgeführt wird und müssen deshalb, ebenso wie die gesellschaftlichen Oberziele, zeitpunktabhängig näher bestimmt werden. An dieser Stelle soll eine erste Annäherung erfolgen, um das Wesen der Verfahrensnormen herauszustellen.

Demokratie

Dieser aus dem griechischen stammende Begriff kann übersetzt werden mit ‚Herrschaft des Volkes‘ und bezeichnet das Verfahren, in dem das Volk eines Staates seinen Willen mittels Mehrheitsentscheidungen formuliert. Dies kann direkt erfolgen oder auch mittelbar, indem Abgeordnete gewählt werden, die dann in Abstimmungen die Interessen der Wähler vertreten. Eine Vielzahl von Gründen macht es erforderlich, dass bestimmte Entscheidungen von politischen Repräsentanten getroffen werden, sei es beispielsweise, dass eine mehrheitliche Abstimmung zu viel Zeit in Anspruch nähme, sei es, dass das für eine fundierte Entscheidung notwendige Fachwissen nur wenigen zur Verfügung steht oder dass die Menge der innerhalb eines Staates anstehenden Entscheidungen schlicht zu groß ist, um in Volksabstimmungen getroffen zu werden. Es werden deshalb mittels Wahlen mehrheitlich Entscheidungsbefugte ausgewählt, die ihrerseits in Abstimmungen ebenfalls mehrheitlich über die Versorgung mit politischen Gütern

entscheiden. SCHUMPETER [JOSEPH (1950, S. 428)] bezeichnete eine solche repräsentative Demokratie als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittle eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“ Dies verdeutlicht, dass das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Sinne der Handhabbarkeit nicht für jeden Einzelfall gilt, sondern dass mehrheitlich Entscheidungsträger gewählt werden, denen die Befugnis zur Entscheidung auf Zeit übertragen wird, wodurch der Beherrschte seinen Herrscher selbst bestimmt. Die Rahmenbedingungen, die durch die Gegebenheiten eines Gemeinwesens gesetzt werden, zwingen das Individuum also, auf einen Teil seiner Selbstbestimmung und damit seiner persönlichen Freiheit temporär zu verzichten. Wie schwerwiegend dieser Verzicht, wie groß also der ‚abgetretene Teil der Selbstbestimmung‘ ist, hängt ebenso vom mehrheitlichen Entschluss aller Wähler ab wie die Entscheidung über die Herrscher. Bereits an dieser Stelle ordnet sich das Individuum der Mehrheit der Wähler unter, da seine Entscheidung durch andere überstimmt werden kann. Das Ergebnis, dem der einzelne sich unterwerfen muss, widerspricht unter Umständen seinen persönlichen Präferenzen. Gemildert wird diese Problematik dadurch, dass die Wahlen in zeitlich festgelegten Abständen wiederholt werden.

Die Anwendung dieses Grundgedankens der Volkssouveränität basiert auf der Annahme von der Gleichheit und Freiheit aller Bürger und unterstützt durch die Anerkennung des Mehrheitswillens durch die zahlenmäßig unterlegenen Bürger gleichzeitig die im Abschnitt über Freiheit aufgestellten Forderungen nach größtmöglicher Handlungs- und Willensfreiheit einerseits und Begrenzung der individuellen Freiheit dort, wo sie der persönlichen Freiheit anderer abträglich ist. Entscheidungen, die die Freiheit des Individuums beschneiden, werden nicht willkürlich getroffen, sondern mehrheitlich, was zum einen die Zustimmung fördert und zum anderen eine wesentliche Voraussetzung für Kompromisse darstellt. Außerdem wird der Bürger nicht nur vor dem Gesetz gleichgestellt, er hat mittels eines allgemeinen, gleichen und freien Wahlrechts auch Anteil an der Gesetzgebung. Auch hier gilt, dass aus dem Grundsatz der Wahlfreiheit kein Anspruch auf die Realisierung der individuell gewünschten Alternative abgeleitet werden kann. Eine Entscheidung, die mehrheitlich von gleichberechtigten Wählern getroffen und von der Minderheit hingenommen wird, entspricht den Forderungen nach Gleichbehandlung. Zugleich ermöglicht sie einen Kompromiss, der bei Beharren auf individuellen Forderungen mangels Verhaltensvereinbarung und Akzeptanz der Entscheidung nicht zu lösen wäre. Demokratie stellt also durchaus ein Verfahren zur Konfliktregelung dar und dient somit dem Oberziel der Sicherheit, während sie gleichzeitig auch die übrigen Grundwerte unterstützt.

Rationalität

Abgeleitet von Ratio (lat. ‚Vernunft‘) bezeichnet Rationalität (mlat. rationalitas »Denkvermögen«) zum einen „im Sinne rationalen Denkens und Handelns das i.d.R. nur dem Menschen zugeschriebene Vermögen“ und zum anderen „die rationale Beschaffenheit von Abläufen und Zusammenhängen.“ Obwohl damit als rational gilt, was „verstandesmäßig, vernünftig, zweckmäßig, begrifflich fassbar, schlüssig abgeleitet“ [BROCKHAUS (1999)] ist, bleiben im Bereich der Wirtschaftspolitik viele Fragen offen, denn eine so definierte Vernunft ist nicht geeignet, Auskunft über die Ziele selbst zu geben, sondern lediglich über den Weg zu deren Erreichung. Das bedeutet, die Einschätzung dessen, ob eine Entscheidung rational getroffen wurde, hängt zunächst davon ab, welche Grundsätze dabei angewandt wurden und es lassen sich im ersten Schritt Zweckrationalität und Wertrationalität unterscheiden.

Nach MAX WEBER bildet die Orientierung an Zwecken, Mitteln und Nebenfolgen die Basis zweckrationalen Handelns. Dabei müssen „sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational“ [WEBER, MAX (1976, S.13)] abgewogen werden. Dies bedeutet, dass bei einer Entscheidung nicht nur der unmittelbare Aufwand und der erwartete Erfolg in Bezug auf das beabsichtigte Ziel in die Überlegung mit einbezogen werden dürfen, sondern auch die möglichen, direkten oder indirekten Auswirkungen auf andere Ziele. Da eine Entscheidung zugunsten einer Maßnahme zumeist auch einen entgangenen Nutzen im Hinblick auf ein anderes Ziel bedeutet, wird sogar die Abwägung der Zwecke selbst notwendig, um letztendlich rational handeln und dem ökonomischen Prinzip entsprechen zu können. Theoretisch bestünde objektive Zweckrationalität bei Maximierung des subjektiven Erwartungsnutzens „auf der Grundlage einer kardinalen Nutzenfunktion, einem vollständigen Satz von Handlungsmöglichkeiten sowie einem entsprechenden Satz von Wahrscheinlichkeiten für die erwartbaren, vollständig definierten Handlungsergebnisse.“ [STREIT, MANFRED (1991, S. 231)]. Da in der Realität nicht alle diese Forderungen gleichzeitig erfüllt werden können⁹, muss die Komplexität des Entscheidungsproblems reduziert werden, z.B. indem Anspruchsniveaus bezüglich der Problemlösungen definiert werden oder durch Einführung erfahrungsgestützter Regeln. Obwohl diese subjektive Rationalität im Gegensatz zur objektiven oder auch olympischen Rationalität [vgl. SIMON, HERBERT A. (1983, S. 23 f.)] als begrenzt bezeichnet werden muss, stellt sie doch die einzig praktikable Möglichkeit dar und wird dadurch dem Anspruch an eine Verfahrensnorm gerecht.

⁹ Zur Problematik der rationalen Beurteilung von Handlungsoptionen und zur Notwendigkeit des Einsatzes multikriterieller Entscheidungskonzepte im sozioökonomischen Kontext siehe BÖTTCHER [HARRY (1995/96, S. 10 ff.)].

Demgegenüber beruhen im Falle der Wertrationalität die Entscheidungen nicht auf der genannten Abwägung unterschiedlichster Gesichtspunkte, es ist vielmehr der „Eigenwert, der einem bestimmten Verhalten beigemessen wird, ausschlaggebend, unabhängig davon, welche Ergebnisse damit erzielt werden. Der Eigenwert leitet sich davon ab, dass der so Handelnde bestimmte Forderungen, z.B. ethischer oder religiöser Art, an sich gestellt sieht, denen er vorrangig nachkommen will.“ [STREIT, MANFRED (1991, S. 231)] In der wirtschaftspolitischen Theorie, die eine wissenschaftliche Politikberatung unterstützen möchte, spielt lediglich der zweckrationale Ansatz eine Rolle, da nur dieser eine Untersuchung aller gesellschaftlich und ökonomisch relevanten und dynamisch veränderlichen Ziel-Mittel-Beziehungen unterstützt. Die Zielinhalte selbst sind hierbei beliebig, sie dürfen sich jedoch inhaltlich nicht widersprechen, da das Zielsystem sonst nicht konsistent sein könnte. Die behandelten gesellschaftlichen Oberziele genügen dieser Forderung, denn obwohl ihre Verwirklichung teilweise nur mittels Kompromiss vorangetrieben werden kann, bedingt nicht die Verfolgung eines Zieles die Verneinung eines anderen. Auch GIERSCH [HERBERT (1960, S. 22)] fordert als fundamentale Eigenschaft der Wirtschaftspolitik Rationalität und definiert diese in Form eines planmäßig auf die Verwirklichung eines Zielsystems gerichteten Vorgehens. Obwohl er Rationalität nicht explizit als Verfahrensnorm bezeichnet, räumt er ihr doch die gleiche Bedeutung und Funktion ein, zumal er das dabei zugrundegelegte Zielsystem als umfassend, wohlgedacht und in sich ausgewogen beschreibt. Da das vorgestellte Zielsystem von großer Bedeutung für die Einordnung der Nachhaltigkeitsforderung in die Theorie der Wirtschaftspolitik ist, werden Demokratie und Rationalität der Argumentation von STREIT und GÄFGEN folgend im weiteren als Verfahrensnormen bezeichnet. Dieses Vorgehen erscheint im Hinblick auf eine systematische Anwendbarkeit des Zielsystems vorteilhafter, da es beiden Forderungen innerhalb hierarchisch aufgebauter Ziel-Mittel-Beziehungen eine Funktion zuweist, die ihre Operationalisierung unterstützen. Während GIERSCH Rationalität voraussetzt und sie damit zum großen Teil außerhalb des zu gestaltenden Systems ansiedelt und sie somit auch dem Kompromiss entzieht, ist eine Verfahrensnorm der subjektiven Rationalität ebenso in gewissem Maße zeitpunktabhängigen Rahmenbedingungen unterworfen wie die übrigen gesellschaftlichen Grundwerte.

1.3.3 Ökonomische Wohlfahrt

Bisher wurden übergeordnete Ziele der Staats- und Gesellschaftspolitik beschrieben, zu deren Verwirklichung es Anstrengungen in den unterschiedlichsten politischen Teilbereichen bedarf. Der nächste Schritt betrifft die Klärung, welchen Beitrag die Wirtschaftspolitik hierzu leisten kann, worauf also ihre Tätigkeit abzielen sollte, um aus ökonomischer Sicht die bestmöglichen

Voraussetzungen zur Erreichung der übergeordneten Ziele zu schaffen. In Fortsetzung des hierarchischen Aufbaus des Zielsystems und zur Unterstützung der funktionalen Anwendung desselben bietet es sich auch in diesem Fall an, ein ökonomisches Oberziel zu formulieren, das im Hinblick auf die gesellschaftlichen Grundwerte instrumentalen Charakter besitzt und das anschließend in weitere Teilziele aufgesplittet werden kann. Ein solcher wirtschaftlicher Grundwert besteht in einer zunächst nicht genauer spezifizierten ökonomischen Wohlfahrt. Diese wird auch als Wohlstand bezeichnet und unterstützt die Verwirklichung der Oberziele. So können durch Wohlstand die Handlungs- und Entscheidungsalternativen und damit das Freiheitsempfinden des einzelnen gesteigert werden. Auch eine gerechtere Verteilung lässt sich bei entsprechendem Wohlstand weniger problematisch, das bedeutet, mit vertretbaren Auswirkungen auf das Freiheits- und Gerechtigkeitsempfinden, realisieren. Vor allem die staatliche Umverteilung von Überschüssen, die über die Grundversorgung hinausreichen, ist, im Gegensatz zu Eingriffen in bestehende Besitzverhältnisse, politisch eher durchsetzbar. Wohlstand wirkt darüber hinaus der Angst vor einer wirtschaftlich unsicheren Zukunft entgegen und ermöglicht dem Individuum, seinem Sicherheitsempfinden gemäß Vorsorge zu treffen. Und auch Fortschritt wird durch Wohlstand unterstützt, da er die Initiative einzelner ermöglicht und im individuellen wie auch im staatlichen Bereich als Grundlage für die notwendigen Investitionen dienen kann.

Da gesellschaftliche Oberziele nur sehr schemenhaft und, wenn überhaupt, nur qualitativ erfassbar sind, ist die Beurteilung des Fortschritts und der Wohlfahrt schwierig. Da die Ziele Sicherheit, Freiheit und Gerechtigkeit durch ökonomischen Wohlstand unterstützt werden, kann dieser für den Wirtschaftspolitiker als Funktion im Hinblick auf das sozialökonomische Optimum dienen.

Ähnlich der gesellschaftlichen Wohlfahrt, dem Gemeinwohl, hat jedoch auch der Begriff des Volkswohlstandes bis zu einem gewissen Grad Leerformelcharakter. Durch den oben beschriebenen Zusammenhang müssen die Erfordernisse der angestrebten Oberziele im Rahmen der Sicherstellung des Wohlstandes beachtet werden, da er sonst seinen instrumentalen Charakter verliert. Nach TUCHTFELDT [EGON (1983, S. 173 ff.)] lassen sich die Bemühungen zur Präzisierung des Wohlstandszieles nach vier Ansätzen gruppieren:

- Der Maximierungsansatz bezeichnet dabei das Streben nach einem größtmöglichen Sozialprodukt. Der Vorteil dieses Ansatzes, nämlich sein Basieren auf durchweg quantitativen Zielvorgaben, ist jedoch gleichzeitig auch sein bedeutendster Kritikpunkt. Es ist dadurch zwar einerseits die Bildung konsistenter Zielsysteme möglich, aber andererseits ist die zielorientierte Abbildung der Erfordernisse der Oberziele wie Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit fraglich.

- Werden bei der Maximierung des Sozialproduktes Nebenbedingungen zugelassen, die sich auf gesellschaftspolitische oder auch ökologische Fragestellungen beziehen, so kann dies als Optimierungsansatz bezeichnet werden.
- Die beiden bisher genannten Ansätze lassen den Verteilungsaspekt außer Acht, ein Vorgehen, das kaum befriedigend sein kann, wenn durch ökonomische Wohlfahrt auch der Gerechtigkeitsgrundwert unterstützt werden soll. Deshalb wurde bereits im ersten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts der Grundstein für diesen Verteilungsansatz gelegt. [Vgl. hierzu PIGOU, ARTHUR C. (1952)].
- Im Rahmen des Allokationsansatzes findet schließlich nicht lediglich die individualistische Sichtweise Anwendung, sondern auch die Verteilung auf den privaten und den öffentlichen Anteil am gesamtwirtschaftlichen System, eine Problematik, die heute eine herausragende Rolle in der Infrastrukturpolitik einnimmt. [Vgl. hierzu GALBRAITH, JOHN KENNETH (1959)].

Als Summe dieser Überlegungen lässt sich als wirtschaftspolitisches Grundziel einer Förderung des Volkswohlstandes formulieren als das Bestreben, die Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern auf lange Sicht zu vergrößern. Dies gilt auch bei Berücksichtigung gesellschaftlicher Nebenbedingungen. [TUCHTFELDT, EGON (1983, S. 176)] Diese deklaratorische Beschreibung muss im nächsten Schritt operationalisiert und damit gleichzeitig konkretisiert werden. Konjunkturpolitisch ist hierbei zunächst das Stabilitätsziel von besonderer Bedeutung. Dabei beziehen sich die Forderungen nach Preisniveaustabilität und nach Vollbeschäftigung auf innere Aspekte, während ein Zahlungsbilanzgleichgewicht als äußere Stabilität verstanden wird. Bereits im EWG-Vertrag von 1957 wurden diese drei Ziele für die Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten in Artikel 104 fixiert. Die genannten Stabilitätsziele dienen der kurzfristigen Stabilisierung wirtschaftlicher Aktivitäten. Sie beinhalten nicht die oben angesprochenen, langfristigen Komponenten eines ansteigenden Sozialproduktes und einer bestimmten Verteilungsstruktur. Wachstumsziele sind dagegen langfristig zu betrachten. Da wirtschaftliche Entwicklung und Strukturwandel eine enge Verknüpfung aufweisen, ist dieser Bereich ebenso untrennbar mit Fragen bezüglich der sektoralen und regionalen Struktur verbunden wie auch mit denen der Infra-, der Markt-, der Außenhandels- und der Verteilungsstruktur.¹⁰ Die Ziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht werden aufgrund ihres Spannungsverhältnisses auch als ‚magisches‘ Viereck bezeichnet.

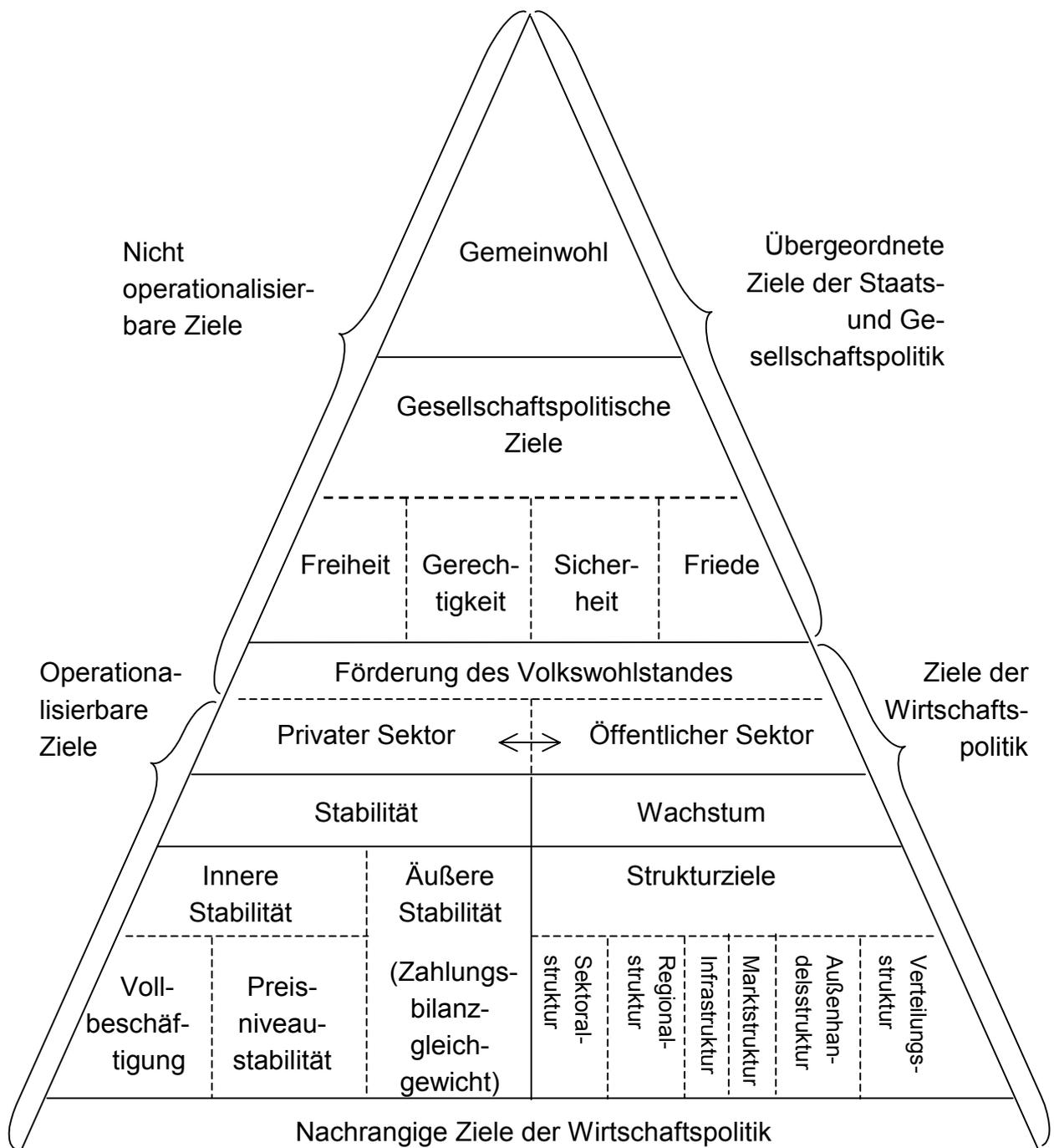
¹⁰ Für eine ausführliche Schilderung der historischen Entwicklung der Ziele siehe TUCHTFELDT [EGON (1983, S. 163 ff.)].

1.3.4 Das gesamte Zielsystem

Werden die bisher besprochen Einzelziele nun systematisch geordnet, ergibt sich daraus eine hierarchisch aufgebaute Zielpyramide, in der alle untergeordneten Ziele der Verwirklichung der darüber liegenden dienen und zum Gemeinwohl beitragen sollen. Als bedeutendste Komponenten dieses obersten Zieles des Gemeinwohls können Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Fortschritt genannt werden. Ob dabei nun Fortschritt als eigener Grundwert explizit aufgeführt wird, ist von der geplanten Vorgehens- und Argumentationsweise der jeweiligen Autoren und damit von deren individueller Arbeitssystematik abhängig, wobei die Aussagen keinesfalls gegensätzlich sind. So erachtet STREIT diesen Punkt als einen so eigenständigen und einflussreichen Faktor im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinwohls, dass er ihn zur verbesserten Operationalisierung der untergeordneten Teilziele explizit aufnimmt, während GIERSCHE Fortschritt als Mess- und Beurteilungsinstrument des obersten Zieles, der Wohlfahrtsfunktion definiert. Ebenso wird Friede in manchen Arbeiten als eigener Wert dargestellt, in anderen wiederum stellt er einen fundamental wichtigen Teil von Sicherheit dar. Auch in diesem Fall wird hierdurch nicht die Bedeutung des Begriffes herabgesetzt, er wird lediglich innerhalb eines individuellen Systems zugeordnet, wobei als ausschlaggebendes Kriterium gelten darf, auf welcher Ebene dies geschieht.

Dies gilt auch für die Formulierung der nachfolgenden Zielebenen. Das vielzitierte magische Viereck der Wirtschaftspolitik wird beispielsweise von EICHHORN [WOLFGANG (1990, S. 15 ff.)] um fünf weitere Ziele zu einem magischen Neuneck erweitert. Durch das Hinzufügen von Umweltschutz, Sicherheit im engeren Sinne, volkswirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Elastizität sowie einer angemessenen Verteilung des Volkseinkommens passt er das ursprüngliche Viereck zeitgemäß an und unterstreicht die Notwendigkeit der Beachtung des komplexen Gesamtzusammenhangs im Rahmen der Verfolgung einzelner Ziele.

Die folgende Aufstellung der Zielpyramide selbst dient dementsprechend der generellen Darstellung der Zielebenen und der Zusammenhänge zwischen ihnen. Sie ist nicht als eindeutige, vollständige und strikt anwendbare Definition aufzufassen, sondern als erweiterbares Denkmodell. Sie veranschaulicht die zu beachtenden Beziehungen und den instrumentalen Charakter der Einzelziele, was im Rahmen der Planung von konkreten Maßnahmen die Entscheidungssituation verbessern kann. Offensichtlich wird dies bei der Betrachtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die letztendlich nicht Selbstzweck, sondern auf die Verwirklichung des obersten Zieles gesellschaftlicher Wohlfahrt gerichtet sind. Welche Instrumente und Handlungsalternativen der Wirtschaftspolitik dabei zur Verfügung stehen wird ebenso beeinflusst von den jeweils herrschenden aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der politischen Situation wie auch die Anforderungen, die sich hinsichtlich einer Unterstützung der Oberziele ergeben.



[TUCHTFELDT, EGON (1983, S. 189)]

Abbildung 1

Die Darstellung von Tuchtfeldt entspricht größtenteils den bisherigen Ausführungen, lediglich die von STREIT eingeführten Verfahrensnormen Demokratie und Rationalität werden darin nicht deutlich. Da die Pyramide eine Darstellung der Zusammenhänge zwischen den verfolgten Ziele verkörpert, sind Grundwerte in Form von Verfahrensnormen, die sich auf die Art und Weise beziehen, wodurch die ‚Entscheidungsbewegungen‘ innerhalb dieses Systems bestimmt werden sollen, hier nur schwer einzuzeichnen.

1.4 Zielbeziehungen

Die Einbindung der Teilziele in ein Gesamtsystem veranschaulicht gleichzeitig, dass die Verfolgung von einzelnen Zielen Auswirkungen auf andere Ziele haben kann. Da weiterhin nicht für jede Zielverfolgung ein eigenes Instrument zur Verfügung steht, werden durch deren Einsatz oft mehrere Bereiche beeinflusst. Das bedeutet, zwischen den Zielen, oder besser den Mitteleinsätzen zu deren Erreichung, bestehen Beziehungen, die unterschiedlicher Natur sein können und sich zunächst in horizontale und vertikale klassifizieren lassen [STREIT, MANFRED (1991, S. 241)].

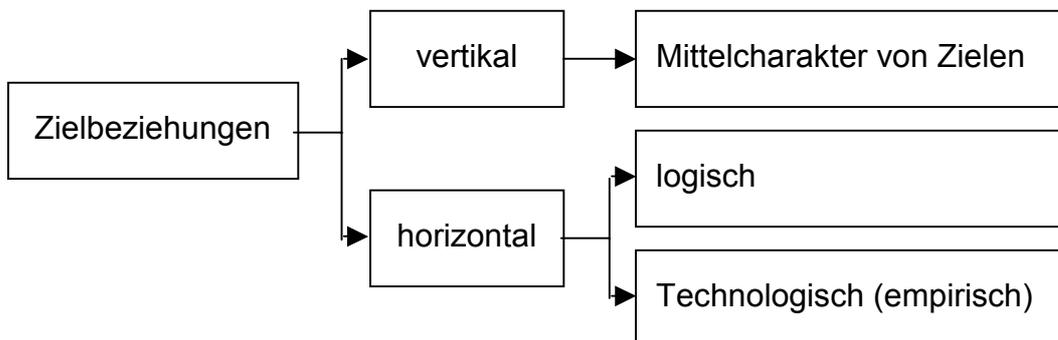


Abbildung 2

STREIT versteht unter einer vertikalen Zielbeziehung den Mittelcharakter von Teilzielen im Hinblick auf übergeordnete Ziele. In der oben abgebildeten Zielpyramide entspricht dies dem Verhältnis von Zielen auf verschiedenen Zielebenen, z.B. von Stabilität als Teilziel und gleichzeitig als Mittel zur Förderung des Volkswohlstandes.

Horizontale Zielbeziehungen können nach STREIT grundsätzlich, dem Grad ihrer gegenseitigen Beeinflussung entsprechend, in fünf ‚Intensitätsstufen‘ unterteilt werden. Dabei ist zwischen logischen und technologischen Beziehungen zu unterscheiden, wobei die Zielbeziehungen der Identität und der Antinomie zu den logischen zählen, da sie zwar theoretisch denkbar, in ihrer Eigenschaft als Extremfälle für weitere, praxisrelevante Überlegungen jedoch zu vernachlässigen

sind. Technologische oder auch empirische Beziehungen bezeichnen die Nebenwirkungen auf Ziele, die durch den Mitteleinsatz zur Erreichung anderer Ziele verursacht werden.

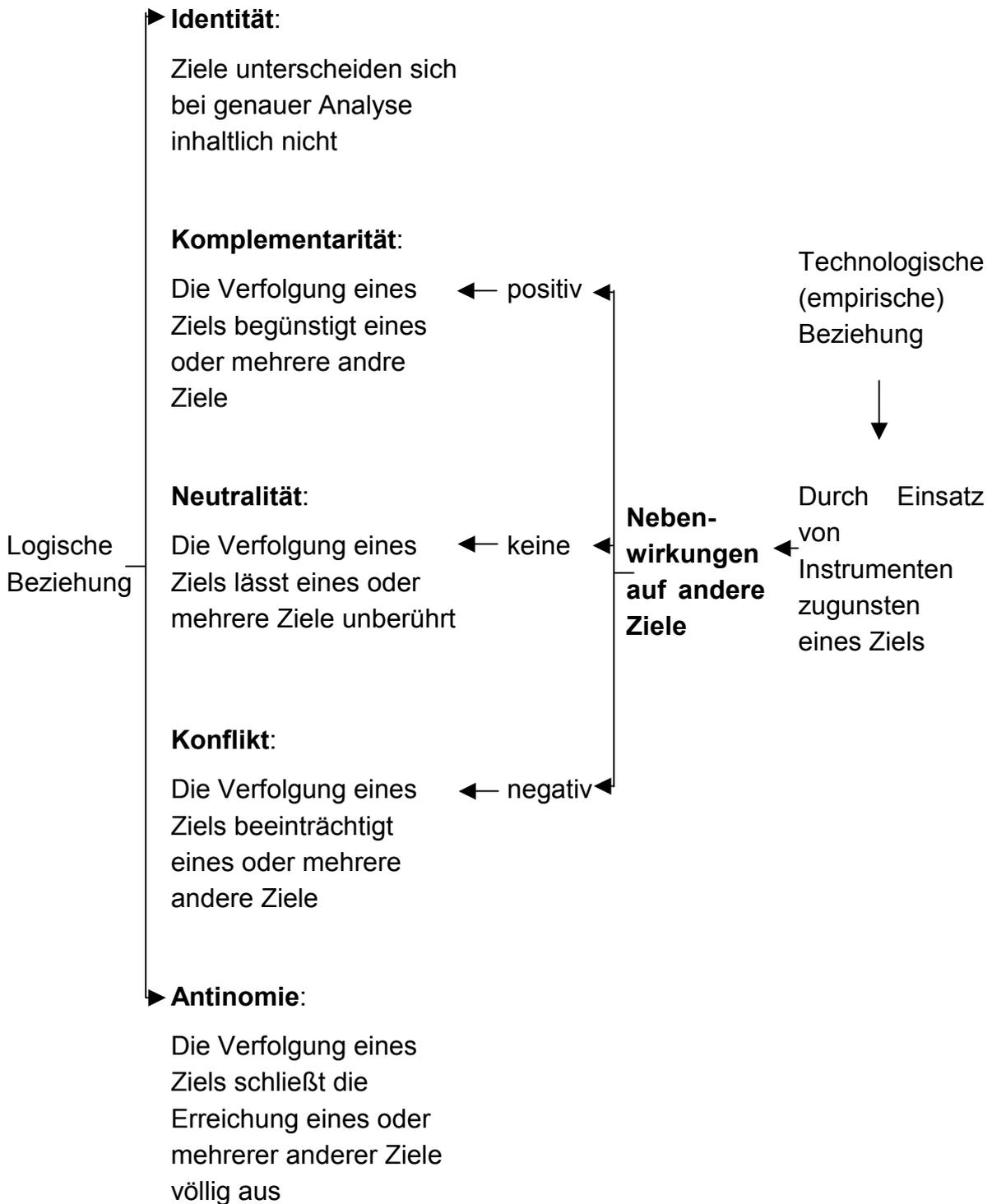


Abbildung 3 [nach STREIT, MANFRED (1991, S. 241)]

Diese Darstellung enthält die unterschiedlichen Alternativen von Zielbeziehungen, und obwohl die Begriffe nicht von allen Autoren identisch gewählt werden, besteht doch Einigkeit im Grundsatz. Bei JÖHR [WALTER A., SINGER, HANS W. (1957, S. 130 f.)] findet sich beispielsweise die Bezeichnung Harmonie statt der hier verwendeten der Komplementarität, statt Konflikt wird Antinomie und statt Antinomie Widersprüchlichkeit verwendet, die inhaltlichen Vorstellungen weichen jedoch nicht wesentlich voneinander ab.¹¹ Als logische Beziehungen werden von STREIT die beiden Extreme der Zielidentität und der Zielantinomie bezeichnet. Bereits JÖHR erkannte diese Alternativen als nicht relevant für die Praxis, denn im ersten Fall sind zwei Ziele auf ein einziges zurückführbar, und im zweiten Fall handelt es sich bei einem Ziel um die Negation des anderen. Die Diskussion konzentriert sich demnach auf die Möglichkeiten der Komplementarität, der Neutralität und des Konfliktes, die sich aus Nebenwirkungen des Mitteleinsatzes zugunsten anderer Ziele ergeben.

Grafische Darstellung dieser Beziehungsalternativen am Beispiel von jeweils zwei Einzelzielen Z_1 und Z_2 [TUCHTFELDT, EGON (1983, S. 245 ff.)]:

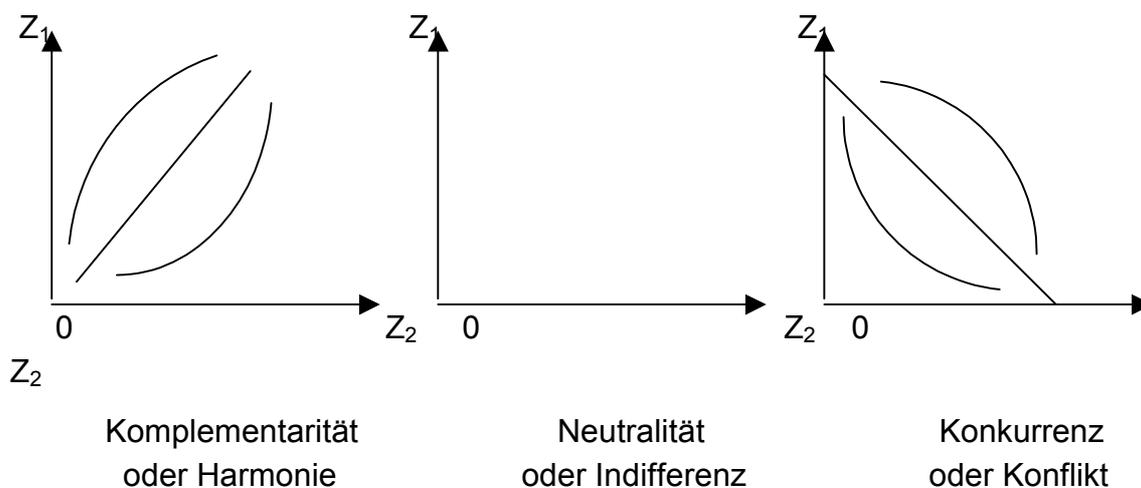


Abbildung 4

Komplementarität liegt vor, wenn der Mitteleinsatz zugunsten eines Zieles Z_1 die Erreichung des Zieles Z_2 ebenfalls begünstigt. Erfolgt diese gegenseitige Unterstützung in konstanten Proportionen, so kann auch von linearer Komplementarität gesprochen werden. Ist dieses Verhältnis nicht gleichbleibend,

¹¹ Eine Übersicht der unterschiedlichen Benennungen durch die Autoren findet sich in TUCHTFELDT [EGON (1983, S.241 f.)].

nimmt also die Zielerreichung Z_2 mit wachsendem Zielerreichungsgrad Z_1 zu oder ab, wird dies als variable Komplementarität bezeichnet. Die Unterscheidung von strengen (linearen, konstanten) und variablen (nicht-linearen) Beziehungen wurde dabei ebenso von GÄFGEN in die Diskussion eingeführt wie der Begriff der Grenzaustauschrate bzw. Grenzsubstitutionsrate der Zielerfüllung (dZ_1 / dZ_2) [vgl. hierzu GÄFGEN, GÉRARD (1963)].

Stehen beide Ziele in keinem Beeinflussungsverhältnis, wirkt sich also der Mitteleinsatz zur Erreichung des einen Zieles weder positiv noch negativ auf die Verwirklichung des anderen Zieles aus, kann ihr Verhältnis als Neutralität oder auch Indifferenz bezeichnet werden. Da in diesem Fall beide Ziele unabhängig voneinander verwirklicht werden können, lässt sich keine Funktion im Schaubild einzeichnen, jeder Punkt ist möglich.

Komplementarität oder Harmonie ist für die Entscheidung zugunsten von Maßnahmen zur Zielerreichung ebenso unkritisch wie Neutralität, da sie nur positive bzw. keine Nebenwirkungen ausdrücken. Der einzig bedeutende Fall in diesem Zusammenhang ist demnach in der Zielkonkurrenz zu sehen, die bedeutet, dass die Verwirklichung eines Zieles die Erreichung eines anderen negativ beeinflusst. Eine Unterscheidung ist auch hierbei denkbar in lineare Konkurrenz mit konstanter, negativer Grenzaustauschrate der Zielerfüllung und eine Konkurrenz mit variabel zu- oder abnehmender Grenzaustauschrate.

Aufgrund der Tatsache, dass letztendlich nicht die Ziele selbst sich gegenseitig beeinflussen, sondern der Mitteleinsatz, der auf die Erreichung eines Zieles gerichtet ist, Nebenwirkungen auf den Verwirklichungsgrad anderer Ziele aufweist, ist die Zuordnung zu einer Art der Zielbeziehung von der Wahl der zum Einsatz kommenden Instrumente abhängig. Und auch wenn diese feststehen, muss beachtet werden, dass die Klassifizierung dieser drei Grundbeziehungstypen zwar vollständig ist, jedoch um einen bedeutenden Aspekt erweitert werden muss, um den tatsächlichen Anforderungen gerecht werden zu können. Die Beziehung zwischen Zielen ist nicht in jedem Fall durchgängig von einem einzigen Grundtyp, sondern oftmals lediglich partiell zuzuordnen und kann sich z.B. im Zeitablauf von einem konkurrierenden in einen komplementären Typ verändern oder umgekehrt. Es hat sich deshalb die Unterscheidung in totale und partielle Zielbeziehungen durchgesetzt.

So können sich expansive konjunkturpolitische Bemühungen zur Erreichung der Vollbeschäftigung durchaus komplementär zum Ziel der Preisniveaustabilität verhalten. Spätestens bei Erreichung der Vollauslastung der Produktionsmittel würde jedoch eine weiterführende Expansionspolitik zu einem nominellen Anstieg des Sozialproduktes und damit zu Inflation führen. Andererseits können anfänglich konkurrierende Ziele langfristig komplementär werden. Bei einer Integration vorher getrennter Wirtschaftsräume tritt zunächst erhöhte Arbeitslosigkeit auf, nach einiger Zeit können sich durch eine verbesserte Ressourcenallokation des

vergrößerten Wirtschaftsgebietes und durch Anpassungen in Form von Arbeitskräftewanderungen ein höherer Beschäftigungsgrad und auch eine deutliche Wohlstandssteigerung ergeben.

In Anlehnung an TUCHTFELDT [EGON (1983, S.250)] seien hier schematisch die angesprochenen Bereiche skizziert:

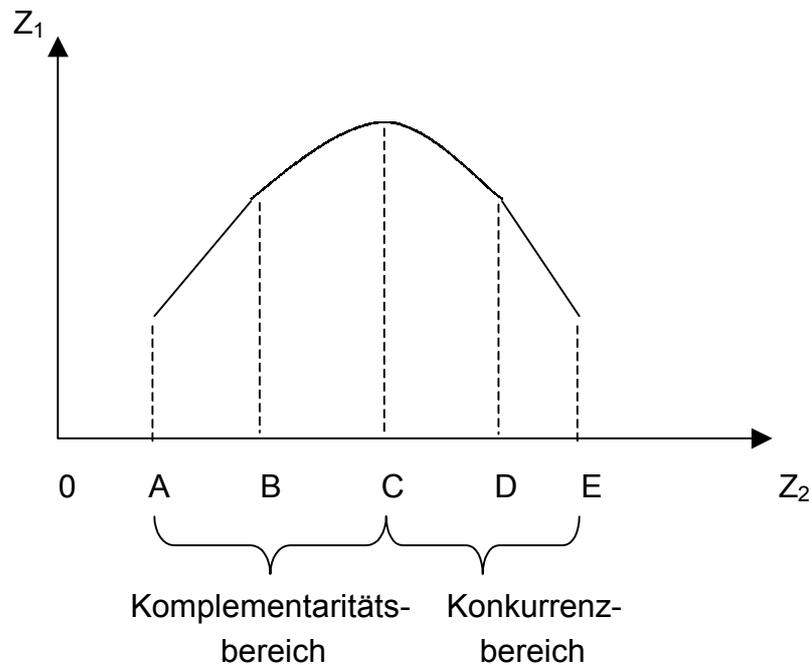


Abbildung 5

Im Bereich zwischen A und B besteht partiell lineare, zwischen B und C partiell variable Komplementarität. Der Bereich zwischen C und D ist charakterisiert durch eine partiell variable, derjenige zwischen D und E durch partiell lineare Konkurrenz. Die Stelle C kennzeichnet den Fall der Neutralität oder Indifferenz, die Grenzaustauschrate der Zielerfüllung ist gleich Null.

Zielbeziehungen lassen sich zumeist nicht in solchen mathematischen Funktionen beschreiben, darüber hinaus finden sich in der Realität anstatt der hier angenommenen zwei Ziele komplexe Zielbündel. Alle vorgestellten Schaubilder dienen daher in erster Linie der Verdeutlichung des Sachverhaltes, während ein direktes ‚Ablesen‘ konkreter Punkte nicht möglich ist. Trotzdem lassen sie Aussagen sowohl über die vorliegenden Zusammenhänge als auch über mögliche alternative Zielbeziehungen zu. Ebenfalls deutlich werden die Rolle des Kompromisses und die in diesem Zusammenhang eingangs genannte Voraussetzung der Teilbarkeit von Zielen. Der Kompromiss als Übereinkunft auf der Basis gegenseitiger Zugeständnisse in den oben gezeigten Fällen ist nur möglich, wenn Ziele zunächst auch teilweise angestrebt werden können. Ist dies

nicht der Fall, bestünde lediglich die Alternative, das Ziel als ganzes zu verwirklichen oder überhaupt nicht.

Wird jedoch eine Erweiterung des Betrachtungszeitraumes zugelassen und besteht bei allen Beteiligten Kompromissbereitschaft, so kann in diesem Fall die fehlende Teilbarkeit eines Zieles durch eine Übereinkunft bezüglich der Reihenfolge der Abarbeitung kompensiert werden. Im Gegensatz zu dieser sukzessiven Kompensation, bei der ein Ziel nach dem anderen verwirklicht wird, besteht auch die Möglichkeit zur sogenannten simultanen Kompensation, bei der eine Partei das unteilbare Ziel beibehält und die andere Partei durch ein neu hinzugenommenes, bisher nicht diskutiertes Ziel gewissermaßen entschädigt wird. [TUCHTFELDT, EGON (1983, S. 219)] Sukzessive Kompensation ist auf der obersten Ebene der vorgestellten Zielpyramide kaum anwendbar, da es sonst möglich sein müsste, zumindest vorübergehend vollständig auf die Verwirklichung von Freiheit, Sicherheit oder Gerechtigkeit zu verzichten. Sofern entsprechende Rahmenbedingungen zu einer solchen Extremsituation führen, ist die hier geschilderte Systematik einer mehrheitlichen, kompromissbehafteten Entscheidungssituation nicht mehr zwingend gewährleistet.

Der Kompromiss ermöglicht also den Einsatz von Instrumenten, indem bezüglich eines oder mehrerer Ziele zunächst Zugeständnisse gemacht werden, während andererseits Kompromisslosigkeit und damit das Beharren auf der eigenen Position zur Handlungsunfähigkeit und damit zur Nichterreichung aller zur Diskussion stehenden Ziele führen kann. Eine Bewegung innerhalb der dargestellten Zielpyramide, die gleichzeitig auf die Komplexität der gegenseitigen Abhängigkeiten und Beeinflussungen hinweist, ist also ohne Kompromiss kaum denkbar. Ebenso wird die Bedeutung der Mittelwahl offensichtlich, denn die Bereitschaft, einander entgegenzukommen ist nicht nur von den verfolgten Zielen, sondern unter anderem auch von den einzusetzenden Instrumenten abhängig. Ziele, Instrumente und der sie verbindende und ermöglichende Kompromiss stehen demnach in einer intensiven und wechselseitigen Beziehung zueinander.

1.5 Wirtschaftspolitisches Instrumentarium

Die Frage danach, welche wirtschaftspolitischen Instrumente dabei zur Verfügung stehen, kann auf unterschiedliche Weise systematisch beantwortet werden. Eine funktionale Unterscheidung gemäß den Aufgabengebieten in ordnungs-, allokatons- und stabilisierungs- sowie verteilungspolitischen Maßnahmen setzt aufgrund der Interdependenzen der Bereiche unter anderem eine wertende Vorentscheidung voraus, was Haupt- und Nebenwirkungen der Instrumente angeht. In Marktwirtschaften plant und entscheidet das Individuum selbst, sodass alle sozioökonomischen Steuerungsversuche auf die Reaktion wirtschaftender Bürger ausgerichtet sein müssen [vgl. hierzu DAHL, ROBERT A., LINDBLÖM,

CHARLES E. (1963, S. 99ff.) und sich eine verhaltensorientierte Einteilung wirtschaftspolitischer Instrumente anbietet. Dabei kann zunächst in Instrumente mit direkter Zielwirkung und Instrumente zur Verhaltensbeeinflussung unterschieden werden, beide werden im folgenden näher vorgestellt:

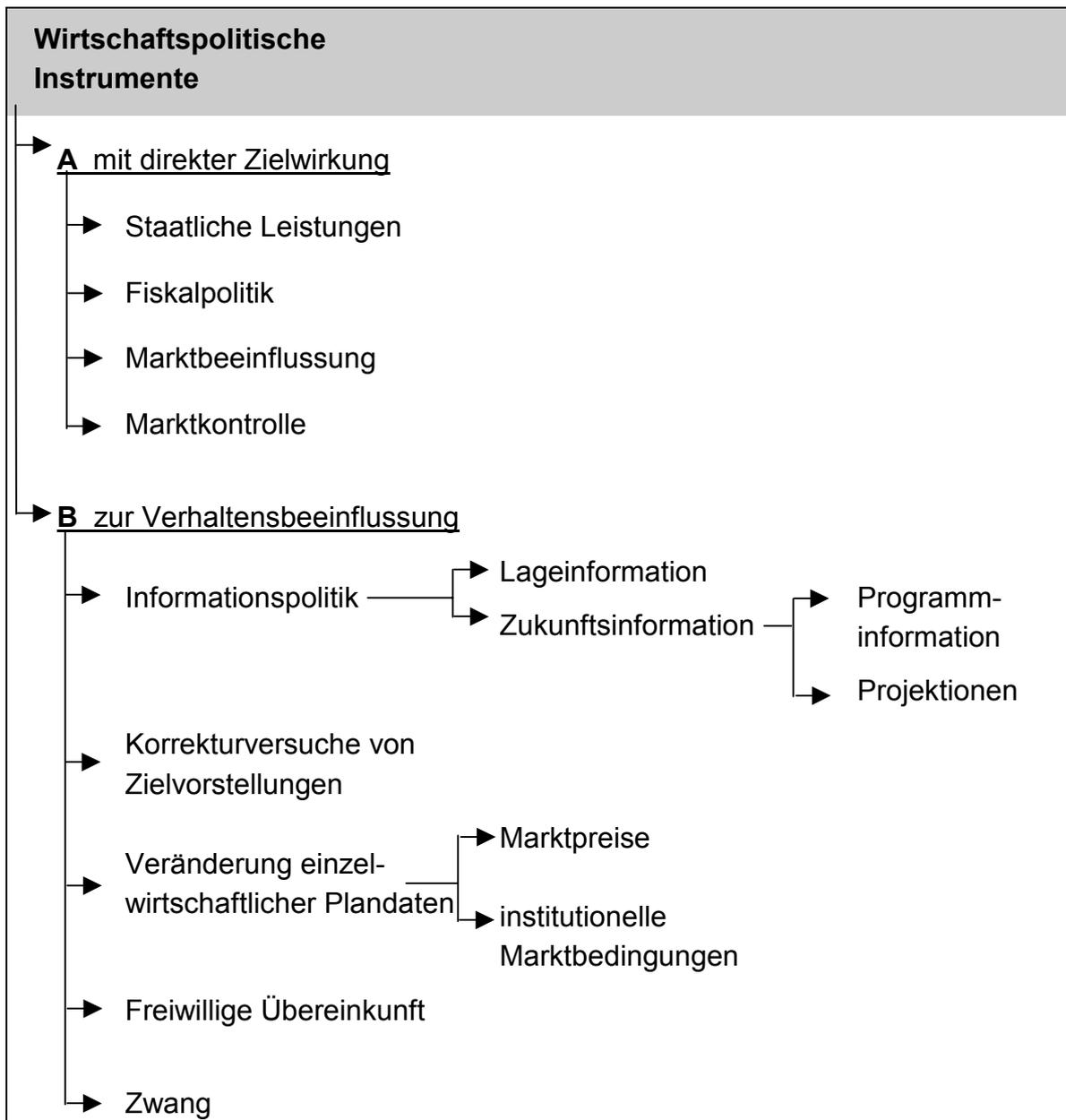


Abbildung 6 [nach STREIT, MANFRED (1991, S. 246 ff.)]

A Wirtschaftspolitische Instrumente mit direkter Zielwirkung:

- Ergänzung marktmäßiger Versorgung durch staatliche Leistungen, z.B. durch wohlstandssteigernde Bereitstellung von Kollektivgütern.
- Fiskalpolitische Instrumente zur Veränderung von Einkommen bzw. Einkommenserzielungschancen.
- Versuch der Beeinflussung (Stabilisierung) der Marktergebnisse durch die Teilnahme wirtschaftspolitischer Instanzen am Marktgeschehen, z.B. durch Interventionsangebot bzw. -nachfrage.
- Kontrolle und Festlegung des Verhaltens von Marktteilnehmern (meist Produzenten), z.B. Kontrolle landwirtschaftlicher Produktionsmengen und Zusicherung von Mindestpreisen.

B Wirtschaftspolitische Instrumente zur Verhaltensbeeinflussung:

- Informationspolitik, die darauf abzielt, die individuelle, entscheidungsrelevante Informationsgrundlage zu verbessern. Dabei ist zu trennen in Informationen, die die aktuelle Lage betreffen und solche, die sich auf Zukunft beziehen und erwartete Entwicklungen oder aber beabsichtigte wirtschaftspolitische Maßnahmen betreffen.
- Als Moral Suasion werden die Versuche der wirtschaftspolitischen Instanzen verstanden, durch die mittels Information das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflusst werden soll. TUCHTFELDT [EGON (1971, S. 32 ff.)] differenziert aufgrund dieser Definition nach:
 - Objektivitätsgehalt der Informationen, der zunehmen kann (Informationsvergrößerung) oder abnehmen (Propaganda)
 - Grad der beabsichtigten Verhaltensbeeinflussung, die auf eine spontane Verhaltensänderung oder eine freiwillige Verhaltensbindung gerichtet sein kann.
- Die Veränderung einzelwirtschaftlicher Plandaten beabsichtigen die Verhaltensänderung aufgrund rationaler ökonomischer Überlegungen. Dies kann einmal geschehen, indem Marktpreise indirekt beeinflusst werden, z.B. durch eine entsprechende Geldpolitik, die letztendlich die Güternachfrage und das Preisniveau verändern und damit den Beschäftigungsstand erhöhen sollen. Zum anderen dient auch die Sicherstellung institutioneller Marktbedingungen mittels geeigneter Ordnungs- und Wettbewerbspolitik diesem Zweck.

- Interessenverbände und Träger der Wirtschaftspolitik können zu einer freiwilligen Übereinkunft (Reziprozität) gelangen.
- Als letztes Instrument bleibt schließlich Zwang, der vor dem Hintergrund individueller Freiheit kritisch zu betrachten ist, denn er beinhaltet lediglich die Strafandrohung bei Nichtbefolgen und demgegenüber keine Möglichkeit zur Verfolgung selbstgesetzter Ziele und damit keine Initiative bei Gehorsam. Da er nicht auf Akzeptanz und Einsicht baut, ist ständige Kontrolle notwendig, er ist daher als Instrument zur Verhaltensbeeinflussung nur bedingt einsetzbar. Sofern individuell jedoch selbstgesetzte Ziele verfolgt werden können, handelt es sich nicht um Zwang, sondern lediglich um die Einschränkung von Handlungsfreiheit, oftmals zur Erhaltung der Handlungsfreiheit im allgemeinen.

1.6 Ziel-Mittel-Systeme

Sollen Ziele und Instrumente systematisch kombiniert werden, so sind Informationen darüber notwendig, in welchem Zusammenhang Ziele und alternativ einsetzbare Instrumente stehen. Können daraus Erkenntnisse im Hinblick auf zielgerichtete Handlungsalternativen gewonnen werden, so lassen sich mit Hilfe dieses Lenkungswissens Ziel-Mittel-Systeme aufstellen, die sich in Abhängigkeit ihres Zeithorizontes klassifizieren lassen. Werden sie aufgestellt, um aktuelle wirtschaftspolitische Probleme konkret anzugehen, so handelt es sich dabei um wirtschaftspolitische Programme. Werden sie jedoch formuliert, um als Referenzsystem, als Leitlinie für die Behandlung zukünftig auftauchender Probleme dienen zu können, so werden sie als wirtschaftspolitische Konzeption bezeichnet.

Sofern bei der Aufstellung der Konzeption alle Anforderungen des Rationalitätsprinzips beachtet wurden, liegt damit ein System vor, das allgemeine und langfristig bedeutsame Ziele ebenso enthält wie ordnungspolitische Grundsätze. Weiterhin gibt sie, abhängig von den zugrundeliegenden, langfristigen gesellschaftlichen Zielvorstellungen, Auskunft über zielkonforme Instrumente im wirtschaftlichen Bereich [vgl. hierzu auch STREIT, MANFRED (1991, S. 254)]. Tritt dann ein konkretes Problem auf, so ermöglicht dieser ‚Ordnungsrahmen‘ eine Entscheidung, die nicht nur den Erfordernissen des Einzelfalles Rechnung trägt, sondern auch der langfristigen und insgesamt zielgerichteten Intention entspricht. In der Absicht, einen konsistenten und widerspruchsfreien Rahmen zur Verfügung zu stellen, liegt auch gleichzeitig die Begründung dafür, dass die Ziele, die für die Konzeption ausschlaggebend sind, oft wenig operationalisierbar sind. Die Gesellschaft und mit ihr das Wirtschaftsgefüge sind fortwährendem Wandel unterworfen, sodass quantifizierbare Gesetzmäßigkeiten in der Regel nur eine kurze Lebensdauer besitzen und deshalb die Angabe der Art der Beziehung zwischen Zielen und

Instrumenten weitaus bedeutender ist. Ähnlich unserem Rechtssystem ist ein vollständiger Katalog von Situationen inklusive aller Randbedingungen, jeweils zu verfolgenden Teil- und Oberzielen sowie der Art und Dosierung der einzusetzenden Mittel kaum vorstellbar. Es werden deshalb Leitlinien benötigt, an denen man im Hinblick auf ein übergeordnetes, dauerhaftes Konzept die zu ergreifenden Maßnahmen im Einzelfall ausrichten kann, um nicht nur einen momentanen Teilerfolg zu erreichen, sondern sich auch längerfristig innerhalb eines konsistenten Ziel-Handlungsrahmens zu bewegen.

Basiert ein aktuelles und konkretes wirtschaftspolitisches Programm auf einer langfristigen wirtschaftspolitischen Konzeption, die durch einen dauerhaften politischen Konsens untermauert wird, so ist dies im Sinne eines rationalen Vorgehens. Darüber hinaus kann es die Erläuterung der Entscheidung zugunsten von zu ergreifenden Maßnahmen erleichtern und somit zu mehr Verständnis, Akzeptanz und Unterstützung in der Bevölkerung beitragen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Konzeption eine mehrheitliche Entscheidung zugrunde liegt und sie im Laufe der Zeit an aktuelle Gegebenheiten und veränderte Rahmenbedingungen angepasst wird. Diese Bedingungen können durch regelmäßig wiederkehrende Wahlen, bei denen die Parteien in Ihren Wahlprogrammen entsprechende Schwerpunkte setzen, denen der Wähler seine Zustimmung oder Ablehnung ausspricht, als erfüllt gelten.

1.7 Anwendbarkeit wirtschaftspolitischer Mittel

Bei vorliegender wirtschaftspolitischer Konzeption, anerkannten Zielen und gegebenem Entscheidungs- bzw. Wirtschaftssystem sind die zur Wahl stehenden Mittel auf Konformität zu prüfen. Die Instrumente müssen zunächst grundsätzlich zur Unterstützung unmittelbarer wirtschaftspolitischer Ziele geeignet sein. Über diese Zweckmäßigkeit hinaus ist es erforderlich, dass einzusetzende Mittel nicht nur systemkonform, sondern auch im Hinblick auf die gesamte Konzeption zulässig sind, dass also auch die Auswirkungen auf übergeordnete Ziele und Nebenwirkungen beachtet und in die Entscheidung mit einbezogen werden. Da die Auswahl der Mittel nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, soll der folgende Überblick (Abbildung 7) zur Veranschaulichung dieser Zusammenhänge genügen.

Kriterien des Mitteleinsatzes [STREIT, MANFRED (1991, S. 267)]

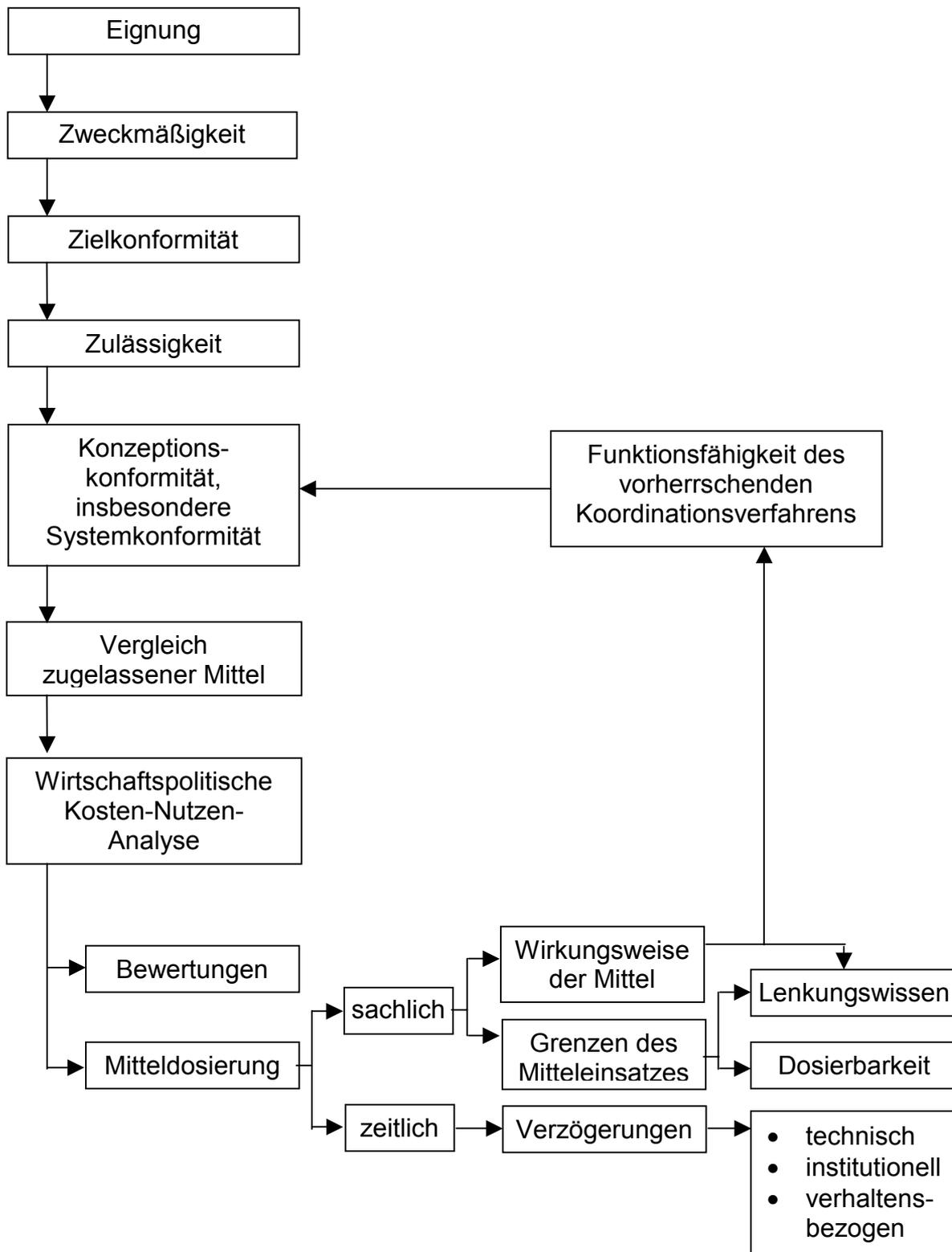


Abbildung 7

2 Nachhaltigkeit und die Konferenz von Rio

Der Begriff der Nachhaltigkeit entstammt der Forstwirtschaft und bezeichnet ursprünglich die einfache Formel, nicht mehr Holz innerhalb eines Zeitraums zu schlagen, als während der gleichen Zeitspanne nachwächst. Auf aktuelle wirtschaftliche Verhältnisse übertragen könnte unter einer nachhaltigen Wirtschaftsweise verstanden werden, von den Zinsen zu leben, anstatt das Grundkapital aufzubrechen. Obwohl im Grundsatz durchaus konsensfähig, stößt diese Forderung in der Realität schnell an Grenzen. Soll ein Waldstück nachhaltig bewirtschaftet werden, so liegt dies zumeist im Entscheidungsbereich eines Eigentümers, der gleichzeitig auch als einziger davon profitiert. In einer freiheitlich organisierten Gesellschaft, die aus vielen Individuen besteht, bedeutet eine Entscheidung zugunsten dieses Grundsatzes zumeist Verzicht bzw. Einschränkungen, deren Verteilung oft als ungleich und damit ungerecht empfunden wird. Als Beispiel hierfür mag der motorisierte Individualverkehr dienen. Aus Sicht jedes Individuums bedeutet sein eigener Konsum keine Gefahr für die Umwelt, weder was den Verbrauch von Energie, noch was die Menge der Emissionen betrifft. Erst in der Summe über alle Verkehrsteilnehmer kann sich ein Mobilitätsgrad ergeben, der den Nachhaltigkeitskriterien widerspricht. Dieser als ‚soziale Falle‘ bekannte Sachverhalt führt dazu, dass der Staat im Hinblick auf nachhaltigen Ressourcenverbrauch versucht, den motorisierten Individualverkehr einzuschränken. Jede Möglichkeit, dies zu tun, ob über Straßengebühren, Öko- oder Mineralölsteuern, birgt Konfliktpotenzial in sich, da sich Bürger ungerecht behandelt fühlen. Beispielsweise deshalb, weil ihrer Meinung nach persönliche Verhältnisse wie fehlender örtlicher ÖPNV oder Entfernung zum Arbeitsplatz nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die Auslegungen des Nachhaltigkeitsbegriffes und die damit verbundenen Forderungen sind vielgestaltig. Die Probleme können national oder weltweit und bezogen auf ausschließlich wirtschaftliche oder auch auf soziale und ökologische Aspekte betrachtet werden. In Abhängigkeit von der individuellen Einschätzung der Notwendigkeit von zumeist restriktiven Maßnahmen ergibt sich dann zum einen die Bereitschaft zum Verzicht und oft auch die Intensität der Verzichtsforderung anderen gegenüber. Je nachdem, wie intensiv bzw. radikal diese Forderungen Dritten gegenüber vertreten werden, sind soziale Spannungen vorprogrammiert. Während manche bereit sind, auf den Konsum bestimmter Güter vollständig zu verzichten, erachten andere ihren persönlichen Konsum als tragbar bzw. unschädlich und empfinden den Versuch, sie zu einem Verzicht zu bewegen, als ungerechtfertigt und ungerecht.

Anlass zur Diskussion bieten also sowohl die Bereiche, deren Ausgestaltung Nachhaltigkeitskriterien unterliegen sollte, als auch die jeweiligen Vorgaben bezüglich anzustrebender Inhalte und Situationen. Eng mit dieser Problematik verknüpft ist die Frage nach dem Geltungsbereich und dem anzusetzenden

zeitlichen Rahmen. Häufig wurde davon ausgegangen, dass der Einfluss- und damit auch der Zuständigkeitsbereich staatlicher Politik an der Landesgrenze endet und der anzusetzende Zeithorizont für entscheidungsrelevante Faktoren maximal die nächste Legislaturperiode umfassen müsste. Vor einer Erörterung der Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung für die Theorie der Wirtschaftspolitik muss also zunächst eine nähere Bestimmung dieses Begriffes erfolgen, da sonst keine durchgängige Argumentation möglich und das Ergebnis kaum anzuwenden wäre.

Im folgenden soll Nachhaltigkeit so verstanden werden, wie sie in der Konferenz von Rio 1992 konkretisiert wurde. Zwei Gründe sprechen für ein solches Vorgehen: zum einen bestand über den Inhalt weitestgehend Konsens unter den teilnehmenden Staaten und zum anderen wurden auf Grundlage dieses Konsenses weitreichende Handlungsaufträge formuliert, deren Umsetzung in den Bereich wissenschaftlicher Politikberatung fällt. Ein von der Konferenz von Rio abweichendes Nachhaltigkeitsverständnis würde bedeuten, gesetzte Rahmenbedingungen und Zielvorgaben außer Acht zu lassen und die Politik in einer Weise zu beraten, die mit dem konkreten Auftrag nicht vereinbar ist.

2.1 Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992

Die Konferenz von Rio war nicht das erste internationale Treffen, auf dem Umwelt- und Entwicklungsprobleme diskutiert wurde. Bereits 1972 trafen sich Repräsentanten und Regierungschefs aus Industrienationen und Entwicklungsländern im Rahmen der ersten globalen Umwelt- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm und waren sich einig darüber, dass die festgestellten Problemfelder nur gemeinsam sinnvoll anzugehen sind. Es wurde anerkannt, dass Umwelt- und Entwicklungsprobleme in weiten Bereichen miteinander verflochten sind und dass internationale Querverbindungen und Abhängigkeiten einen Handlungsbedarf für alle Nationen begründen. Als Grundlage für einen breiten, internationalen Konsens wurden 109 Empfehlungen verabschiedet. Diese beschrieben lediglich Handlungsfelder auf internationaler Ebene, ohne konkrete Maßnahmen oder ein verbindliches Datum für die Durchführung vorzugeben.

Zwei Jahrzehnte nach der Konferenz von Stockholm gaben ein immer weiter fortschreitender Umweltverbrauch, die Besorgnis über den Treibhauseffekt, die wachsende Weltbevölkerung und gleichzeitig die unbefriedigenden Entwicklungsfortschritte in den Ländern der dritten Welt den Anlass für ein neues Zusammentreffen. Bei diesem sollten Strategien und Handlungsprogramme ausgearbeitet werden, die die fortschreitende Umweltzerstörung und die dadurch hervorgerufenen Effekte in allen Ländern stoppen und umkehren sollen [vgl. hierzu UN (1992, S.13 ff.)]. Vom 3. Bis 14. Juni 1992 fand in Rio de Janeiro die

Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung statt. Als Ergebnis wurden mehrere Dokumente verabschiedet, das umfangreichste und gleichzeitig wohl bekannteste davon ist die Agenda 21, das Handlungsprogramm für den zukunftsfähigen Weg ins einundzwanzigste Jahrhundert. Zum Verständnis des Gesamtzusammenhanges und der insgesamt beabsichtigten Ziele sind jedoch zunächst die übrigen Abschlussdokumente zu beachten.

Die Rio-Deklaration

Die Deklaration von Rio beinhaltet in der Präambel und 27 einzeln aufgeführten Grundsätzen den Kontext für die spezifischen Vorschläge der Agenda 21. [vgl. UN (1997, S. 9)] In ihr sind die Grundgedanken zusammengefasst, die der Agenda 21 zugrunde liegen und von denen sich die Staaten bei der nationalen Umsetzung und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit leiten lassen sollen. Im folgenden einige Auszüge, die in dem hier behandelten Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind:

▪ Präambel

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung

- die vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro tagte
- die die Deklaration der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, verabschiedet am 16. Juni 1972 in Stockholm, bestätigt und die sich bemüht, darauf aufzubauen
- mit dem Ziel, eine neue und gleichberechtigte globale Partnerschaft durch den Aufbau neuer Kooperationsebenen zwischen Staaten, Schlüsselsektoren der Gesellschaft und Bevölkerung zu schaffen
- und darauf hinarbeitet, internationale Vereinbarungen zu treffen, die die Interessen aller berücksichtigen und die Einheit des globalen Umwelt- und Entwicklungssystems schützen
- die die Einheit und wechselseitige Abhängigkeit der Natur der Erde, unserer Heimat, anerkennt

proklamiert:

▪ Grundsatz 1

Menschen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung. Ihnen steht das Recht auf ein gesundes und produktives Leben in Einklang mit der Natur zu.

- Grundsatz 2

Die Staaten besitzen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsätzen des internationalen Gesetzes das souveräne Recht, ihre eigenen Ressourcen auszuschöpfen gemäß ihrer eigenen Umwelt- und Entwicklungspolitik und sie tragen die Verantwortung dafür, dass Aktivitäten innerhalb ihrer Gerichtsbarkeit oder Kontrolle der Umwelt anderer Staaten oder Gebieten außerhalb der Grenzen der nationalen Gerichtsbarkeit keinen Schaden zufügen.

- Grundsatz 3

Das Recht auf Entwicklung muss derart verwirklicht werden, dass die Bedürfnisse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen auf Entwicklung und Umwelt gerecht erfüllt werden.

- Grundsatz 10

Umweltprobleme werden am besten behandelt, wenn alle betroffenen Bürger auf der jeweils relevanten Ebene einbezogen werden.

- Grundsatz 16

Die nationalen Behörden sollten sich bemühen, die Internationalisierung der Umweltkosten und den Gebrauch von Wirtschaftsinstrumenten voranzutreiben, ausgehend von dem Ansatz, dass der Verschmutzer im Prinzip die Kosten der Verschmutzung tragen soll, unter gebührender Beachtung des öffentlichen Interesses und ohne den internationalen Handel und die Investitionen zu verzerren.

- Grundsatz 25

Frieden, Entwicklung und Umweltschutz hängen voneinander ab, sie sind nicht zu trennen.

Die Klimakonvention

Die Klimarahmenkonvention wurde von über 150 Staaten unterzeichnet, trat im März 1994 in Kraft und schafft für alle Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindliche Grundlagen für einen globalen Klimaschutz. Das übergeordnete Ziel der Konvention besteht darin, eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern, indem die Treibhausgaskonzentrationen auf einem tragbaren Niveau stabilisiert werden. Der Zeitrahmen zur Verwirklichung dieser Vorgabe soll so gewählt werden, dass die Ökosysteme sich auf natürliche Weise an die Klimaänderungen anpassen können und gleichzeitig die Produktion erforderlicher Nahrungsmittel nicht behindert wird. Als weitere Rahmenbedingung wird die Möglichkeit der Fortsetzung einer nachhaltig gestalteten wirtschaftlichen Entwicklung genannt. [UMWELTBUNDESAMT (1998 a)].

Die Konvention über Biologische Vielfalt

Die beabsichtigten Ziele dieses in Rio verabschiedeten Übereinkommens bestehen nicht nur aus der Erhaltung der biologischen Vielfalt, sondern auch aus der nachhaltigen Verwertung ihrer Bestandteile und aus der ausgewogenen und gerechten Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Insgesamt haben mehr als 160 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland diesen, auch Biodiversitätskonvention genannten, Vertrag unterzeichnet. [UMWELTBUNDESAMT (1998 b)].

Walderklärung

Wälder besitzen in unserem ökologischen System eine besondere Bedeutung, weshalb die Prinzipien für einen globalen Konsens über ihre Bewirtschaftung, ihren Schutz und nachhaltige Entwicklung in einer eigenen Erklärung zusammengefasst wurden. In der Präambel wird u. a. näher ausgeführt, dass [vgl. UN (1997, S. 291)]

- die Thematik der Wälder eng verknüpft ist mit der gesamten Breite von Umwelt- und Entwicklungsproblemen und sie fundamental bedeutend sind für die ökonomische Entwicklung und den Erhalt aller Lebensformen
- der Leitgedanke dieser Prinzipien darin besteht, weltweit zur Bewirtschaftung, zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung der Wälder beizutragen sowie für deren vielfältige und unterstützende Funktionen und den aus ihnen erzielbaren Nutzen zu sorgen,
- sich diese Prinzipien auf alle Arten von Wäldern beziehen, natürliche und angepflanzte, in allen geographischen Regionen und Klimazonen,
- diese Grundsätze einen ersten globalen Konsens darstellen und von den unterzeichnenden Staaten möglichst schnell umgesetzt werden sollen.

2.1.1 Agenda 21

Die bisher besprochenen Dokumente stehen in engem Zusammenhang mit der Agenda 21. Während in ihnen eher grundsätzliche Prinzipien und Leitlinien aufgeführt werden, erfolgt in der Agenda eine erste Konkretisierung. Das Aktionsprogramm besteht dabei aus vier Teilen (Bereichen) und befasst sich darin mit

- sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen (Teil I)
- der Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung (Teil II)

- der Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen (Teil III) und
- mit Möglichkeiten der Umsetzung (Teil IV)

Das dem gesamten Dokument zugrundeliegende Leitbild tritt in der Präambel deutlich zu Tage:

„1.1 Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte. Wir erleben eine zunehmende Ungleichheit zwischen Völkern und innerhalb von Völkern, eine immer größere Armut, immer mehr Hunger, Krankheit und Analphabetentum sowie eine fortschreitende Schädigung der Ökosysteme, von denen unser Wohlergehen abhängt. Durch eine Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und ihre stärkere Beachtung kann es uns jedoch 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. Das vermag keine Nation allein zu erreichen, während es uns gemeinsam gelingen kann: in einer globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.

1.2 Diese globale Partnerschaft muss sich auf die Einleitung der Resolution 44/228 der Generalversammlung vom 22. Dezember 1989 stützen, die verabschiedet wurde, als die Nationen der Welt eine Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung forderten; sie muss auch von der Erkenntnis getragen sein, in Umwelt- und Entwicklungsfragen einen ausgewogenen und integrierten Ansatz zu verfolgen.

1.3 In der Agenda 21 werden die dringlichsten Fragen von heute angesprochen, während gleichzeitig versucht wird, die Welt auf die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts vorzubereiten. Die Agenda 21 ist Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Entwicklung und Umwelt. Ihre erfolgreiche Umsetzung ist in erster Linie Aufgabe der Regierungen. Eine entscheidende Voraussetzung dafür sind politische Konzepte, Pläne, Leitsätze und Prozesse auf nationaler Ebene. Die auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen sind durch eine internationale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu ergänzen. Hierbei fällt dem System der Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zu. Auch andere internationale, regionale und subregionale Organisationen und Einrichtungen sind aufgefordert, sich daran zu beteiligen. Außerdem muss für eine möglichst umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und eine tatkräftige Mithilfe der nichtstaatlichen Organisationen (NRO) und anderer Gruppen Sorge getragen werden.

1.4 Die entwicklungs- und umweltpolitischen Ziele der Agenda 21 setzen einen erheblichen Zustrom neuer und zusätzlicher Finanzmittel in die Entwicklungsländer voraus, damit die Mehrkosten der Maßnahmen gedeckt

werden können, die von diesen Ländern zur Bewältigung globaler Umweltprobleme und zur Beschleunigung einer nachhaltigen Entwicklung ergriffen werden müssen. Außerdem werden weitere Finanzmittel benötigt, um die Kapazitäten der internationalen Einrichtungen zur Umsetzung der Agenda 21 auszubauen. Überschlägige Schätzungen der Größenordnung der anfallenden Kosten sind in den einzelnen Programmbereichen zu finden. Allerdings müssen diese von den zuständigen Durchführungsorganen und -organisationen erst noch geprüft und genauer spezifiziert werden.

1.5 Bei der Umsetzung der in der Agenda 21 aufgeführten verschiedenen Programmbereiche gebührt den besonderen Gegebenheiten, die in den im Übergang befindlichen Wirtschaftssystemen zum Tragen kommen, besondere Beachtung. Es muss auch anerkannt werden, dass sich diese Länder bei der Umstellung ihrer Wirtschaftssysteme noch nie dagewesenen Herausforderungen stellen müssen, in manchen Fällen unter Rahmenbedingungen, die von erheblichen sozialen und politischen Spannungen geprägt sind.

1.6 Die einzelnen Programmbereiche der Agenda 21 werden im Form einer Ausgangsbasis sowie bestimmter Ziele, Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung konkretisiert. Die Agenda 21 ist ein dynamisches Programm. Sie wird von den einzelnen Beteiligten im Einklang mit den Gegebenheiten, Möglichkeiten und Prioritäten der einzelnen Länder und Regionen sowie unter umfassender Berücksichtigung aller in der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung enthaltenen Grundsätze umgesetzt. Sie kann sich im Laufe der Zeit angesichts veränderter Bedürfnisse und Umstände fortentwickeln. Dieser Prozess stellt den Beginn einer neuen globalen Partnerschaft dar, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.

- Wenn der Begriff ‚Regierungen‘ verwendet wird, ist darin auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche eingeschlossen. In der gesamten Agenda 21 bedeutet ‚umweltverträglich‘ auch ‚umweltverträglich‘ und ‚umweltschonend‘ und umgekehrt, insbesondere im Zusammenhang mit den Begriffen ‚Energiequellen bzw. Energieträger‘, ‚Energieversorgung‘, ‚Energiesysteme‘ sowie ‚Technik(en)‘ bzw. ‚Technologie(n)‘.“ [BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1997, S. 9)].

Zwischen den Unterzeichnern dieses Dokumentes besteht also Einigkeit darüber, dass Probleme wie immer größere Armut, wachsender Hunger, Krankheit, Analphabetentum und fortschreitende Schädigung der Ökosysteme nicht gesondert gelöst werden können, sondern dass vielmehr die Umwelt- und Entwicklungsinteressen vereinigt werden müssen und darüber hinaus eine internationale Zusammenarbeit notwendig ist. Der Aufruf zur Handlung richtet sich

dabei in erster Linie an die Regierungen der Länder, eine Beteiligung anderer Einrichtungen und Organisationen und die Einbeziehung der Öffentlichkeit ist jedoch für den Erfolg unabdingbar. Die Anforderungen und Erwartungen, die an einzelne Länder bei der Umsetzung der Agenda gestellt werden, sind abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen. Und schließlich wird der dynamische Charakter der Agenda 21 betont und damit eine ständige, aktualisierte Anpassung der Ziele, der Maßnahmen und Instrumente gefordert.

Aufgrund der integrativen, ganzheitlichen Sichtweise steht die Agenda mit vielen anderen Programmen und Übereinkommen in enger Beziehung. Sie soll diese nicht überschreiben oder in Konkurrenz zu diesen treten, sondern vielmehr einen globalen Rahmen bilden und in diesem Kontext einen richtungsweisenden Gesamtzusammenhang herstellen, der letztlich auch die Umsetzung der einzelnen Programme erleichtern wird. Das Aktionsprogramm ist also nicht konkret formuliert mit einem definierten Schlusspunkt, den es zu erreichen gilt, es geht von einem Leitbild aus, das durch vielfache Verflechtung mit anderen Lebensbereichen lediglich angestrebt, aber kaum abschließend erreicht und sichergestellt werden kann.

Im folgenden werden die vier Teile, die damit eine erste Konkretisierung bezogen auf die bedeutendsten Handlungsfelder darstellen, inhaltlich vorgestellt. Der Text der insgesamt vierzig Kapitel der Agenda umfasst 278 Seiten, sodass sich diese Darstellung auf Zusammenfassungen beschränken muss, deren Auswahl getroffen wurde im Hinblick auf das Ziel dieses Kapitels, die Einordnung der Forderungen von Rio aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik. Das bedeutet, dass der Schwerpunkt der hier angestellten Betrachtungen auf dem in der Konferenz erzielten Grundkonsens, den von den Unterzeichnerstaaten beabsichtigten, übergeordneten Zielen liegt, während die Notwendigkeit und Anwendbarkeit einzelner, vorgeschlagener Maßnahmen der individuellen Einschätzung jedes Landes unterliegt.

2.1.1.1 Soziale und wirtschaftliche Dimensionen

Zur Förderung der bereits in der Präambel hervorgehobenen, für eine nachhaltige Entwicklung unabdingbaren, globalen Partnerschaft ist eine internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern notwendig. Eine Politik der Konfrontation muss durch aufrichtige Zusammenarbeit ersetzt (Abschn. 2.1), Konsensbildung am Schnittpunkt von Umwelt, Handel und Entwicklung angestrebt werden (Abschn. 2.4). Internationale Wirtschaftsbeziehungen und nationale Wirtschaftspolitik nehmen hierbei eine herausragende Position ein und es soll von der Weltwirtschaft diesbezüglich ein günstiges internationales Klima geschaffen werden, „indem sie

- a) eine nachhaltige Entwicklung durch Liberalisierung des Handels fördert;
- b) dafür sorgt, dass sich Handel und Umwelt wechselseitig unterstützen;
- c) ausreichende finanzielle Mittel für Entwicklungsländer und zur Lösung der internationalen Schuldenprobleme zur Verfügung stellt;
- d) sich für eine Wirtschaftspolitik einsetzt, die sowohl der Umwelt als auch der Entwicklung zuträglich ist.“ (Abschn. 2.3)

Eng mit diesem Programmbereich verbunden ist das Anliegen des nachfolgenden Agenda-Kapitels, die weltweite Bekämpfung der Armut. In diesem Zusammenhang wird nicht nur die Bedeutung einer nachhaltigen Sicherung der Existenzgrundlagen armer Bevölkerungsgruppen unterstrichen, sondern auch die im Rahmen einer erfolgreichen Umwelt- und Entwicklungspolitik notwendige Rücksichtnahme bezüglich der Menschen, die zur Erhaltung ihrer Existenz auf natürliche, lokal vorhandene Ressourcen angewiesen sind (Abschn. 3.2). Eine unkritische Vorrangstellung der Erhaltung und des Schutzes der Ressourcen vor entwicklungspolitischen Erfordernissen im Hinblick auf Armutsbekämpfung könnte beispielsweise das benötigte Wirtschaftswachstum behindern und darüber hinaus sogar zu einem Produktivitätsrückgang führen. Dringend erforderlich ist es daher Armuts-, Entwicklungs- und Umweltprobleme parallel und im Rahmen einer umfassenden Strategie anzugehen. Diese „soll sich zuerst schwerpunktmäßig mit den Ressourcen, der Produktion und den Menschen befassen und Bevölkerungsfragen, eine bessere Gesundheitsversorgung, Bildung und Erziehung, die Rechte der Frau, die Rolle der Jugend und die der indigenen Bevölkerung sowie die örtlichen Gemeinschaften und einen demokratischen Beteiligungsprozess in Verbindung mit guter Regierungsführung mit einbeziehen.“ (Abschn. 3.2)

Obwohl durch Armut bestimmte Arten der Umweltbelastung hervorgerufen werden, „ist die Hauptursache für die allmähliche Zerstörung der globalen Umwelt in den nicht nachhaltigen Verbrauchs- und Produktionsmustern - insbesondere in den Industrieländern - zu sehen“, die darüber hinaus eine Zunahme der Armut und weitere Ungleichgewichte verursachen (Abschn. 4.3). Besonders betont wird in diesem Zusammenhang, dass dem übermäßigen Konsum in einigen Ländern Unterversorgung in großen Teilen der Weltbevölkerung gegenübersteht. Es sollen deshalb nachhaltige Produktions- und Verbrauchsgewohnheiten durch Entwicklung nationaler Strategien gefördert und speziell die Rolle, die das Konsumverhalten hierbei einnimmt, untersucht werden.

Nicht nur die Art und Weise der Produktion bzw. des Konsumverhaltens sind die bestimmenden Faktoren einer nachhaltigen Entwicklung, sondern auch die Größe der Bevölkerung. Demographische Trends und Faktoren stehen in einem vielschichtigen, wechselseitigen Beziehungsgefüge mit nachhaltiger Entwicklung. Die Untersuchung dieser Zusammenhänge soll intensiviert werden, die

Erkenntnisse sollen Berücksichtigung finden bei der Formulierung und Durchführung integrierter nationaler umwelt- und entwicklungspolitischer Maßnahmen und Programme (Abschn. 5.1). Einen zentralen Aspekt bildet im Zuge der Umsetzungsmaßnahmen die Intensivierung der öffentlichen Aufklärung und des öffentlichen Bewusstseins (Abschn. 5.10 –5.13), was gleichzeitig die enge Verbindung mit dem vorhergehenden Kapitel über die Veränderung der Konsumgewohnheiten verdeutlicht.

Auch der Schutz und die Förderung der menschlichen Gesundheit sind für eine nachhaltige Entwicklung wichtig und sollen nicht nur durch kurative und therapeutische, sondern auch durch vorbeugende Maßnahmen sichergestellt werden. Als Schwerpunkte werden die primäre Gesundheitsversorgung, die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, die Reduzierung der durch die Umweltverschmutzung bedingten Gesundheitsrisiken und die Lösung der Gesundheitsprobleme in den Städten genannt. Außerdem sollen besonders anfällige Gruppen, darunter vor allem Kinder, Jugendliche, Frauen sowie eingeborene Bevölkerungsgruppen und die Ärmsten geschützt werden.

Bedeutende Voraussetzung für die Gesundheit, das körperliche und seelische Wohlbefinden und das soziale und wirtschaftliche Wohlergehen des einzelnen ist nicht zuletzt eine angemessene Wohnung, wie sie in Kapitel 7 gefordert wird. Die Sicherstellung einer Unterkunft für alle Menschen ist jedoch lediglich eine der Komponenten, aus denen demnach eine nachhaltige Siedlungsentwicklung besteht. So werden unter anderem eine entsprechende Flächennutzungsplanung und –bewirtschaftung, umweltverträgliche Energieversorgungs- und Verkehrssysteme in Städten und Gemeinden und umweltverträgliches Bauen als Ziele dargestellt. (Kapitel 7)

Eine zukunftsfähige, globale Entwicklung im Einklang mit der Umwelt im Sinne der Agenda 21 wird von einem Geflecht aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen, determiniert. In vielen Staaten werden diese Aspekte auf der politischen, der planerischen und der Managementebene getrennt behandelt und auf ebensolche Weise bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Dieses isolierte Vorgehen entspricht nicht dem ganzheitlichen, alle entwicklungs- und umweltrelevanten Bereiche umfassenden Ansatz der Agenda 21, da es das Verhalten aller Beteiligten beeinflusst und hierdurch die Effizienz und Nachhaltigkeit der Entwicklung beeinträchtigt. Es ist daher notwendig, Umwelt- und Entwicklungsziele in die Entscheidungsfindung zu integrieren, was eine Anpassung oder in Einzelfällen gar eine grundlegende Umgestaltung der Entscheidungsprozesse erfordert. Werden Entscheidungen getroffen ohne die Einbeziehung umwelt- und entwicklungspolitischer Fragestellungen, werden die Auswirkungen zu ergreifender Maßnahmen auf diese Bereiche nicht geprüft, so kann dies einerseits dazu führen, dass Potenziale unerkannt bleiben und sich ergebende Chancen

nicht genutzt werden und andererseits können Bemühungen anderer und auch Erfolge aus anderen Projekten zunichte gemacht werden. Wird jedoch eine nachhaltige Entwicklung als politisches Ziel anerkannt und angestrebt, widerspricht eine solche Außerachtlassung der Vorstellung einer rationalen Politik (vgl. Abschn. 8.2). Neben der Einbeziehung sozioökonomischer und umweltpolitischer Überlegungen soll zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse die Öffentlichkeit umfassender beteiligt werden (vgl. Abschn. 8.3).

Die Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen setzt einen wirksamen Gesetzes- und Regulierungsrahmen voraus, der nicht lediglich aus einzelfallbezogenen Ge- und Verboten bestehen, sondern gleichzeitig einen normativen Rahmen für die Wirtschaftsplanung und die Marktinstrumente bilden sollte (vgl. Abschn. 8.13). Diese Forderung erstreckt sich auf „gesetzliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen, Instrumentarien und Durchsetzungsmechanismen auf zentralstaatlicher, Gliedstaat-/Provinz- und kommunaler Ebene.“ (Abschn. 8.16) Der rechtliche Rahmen muss durch den gezielten Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente sowie marktwirtschaftlicher und anderer Anreize in den Bemühungen, Umwelt- und Entwicklungsprobleme zu lösen, ergänzt und unterstützt werden. Die Geschehnisse auf Märkten bestimmen ebenso das öffentliche Bewusstsein, wie staatliche Wirtschafts- und Steuerpolitik (vgl. Abschn. 8.27), die durch eine verstärkte Anwendung ökonomischer und marktorientierter Lösungsansätze wie z.B. die Durchsetzung des Verursacher- bzw. des Nutzungsprinzips ihren Beitrag leisten kann. Es ergeben sich folgende konkrete Ziele:

„a) die Einbeziehung der Umweltkosten in die Entscheidungen von Hersteller und Verbraucher, um die bestehende Tendenz, die Umwelt als "freies Gut" zu betrachten und die Kosten auf andere Teile der Gesellschaft, andere Länder oder künftige Generationen abzuwälzen, ins Gegenteil zu kehren;

b) die vermehrte Hinwendung zu einer Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kosten bei ökonomischen Aktivitäten, damit die Preise die relative Knappheit und den Gesamtwert der Ressourcen auch wirklich angemessen widerspiegeln und mit zu einer Verhütung der Umweltzerstörung beitragen;

c) gegebenenfalls die Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Grundsätze bei der Ausgestaltung ökonomischer Instrumente und Konzepte, um eine nachhaltige Entwicklung zu erzielen.“ (Abschn. 8.31)

Eine Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die lediglich die produzierten Güter und die erbrachten Dienstleistungen erfasst, ist demnach für die Entscheidungsfindung, die eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel hat, nicht besonders hilfreich. Durch Erweiterung um soziale, ökonomische und ökologische Komponenten und die Integration der Funktionen der Umwelt als

Ressourcenlieferant und als Entsorgungssystem sollen Systeme integrierter umweltökonomischer Gesamtrechnungen geschaffen werden, die die Komplexität und die Erfordernisse nachhaltiger Entwicklung widerspiegeln und die Erreichung der obengenannten Ziele unterstützen.

2.1.1.2 Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung

Während der einführende Teil sich mit sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen und damit mit dem gesellschaftlichen Umfeld beschäftigt, folgen als nächstes die Vereinbarungen, die die natürliche Umwelt betreffen. Auch in Teil II wird deutlich, dass die Agenda als Leitliniensystem verstanden werden soll und nicht als konkreter Maßnahmenkatalog. Außerdem genießen die vorgeschlagenen Maßnahmen keinen Vorrang vor anderen Bereichen, sondern sind in Abstimmung mit den Erfordernissen einer zukunftsgerechten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung umzusetzen. So heißt es in der Einführung zu Kapitel neun, das sich mit dem Schutz der Erdatmosphäre beschäftigt: „Es wird empfohlen, die im vorliegenden Kapitel beschriebenen Alternativen und Maßnahmen in Erwägung zu ziehen und gegebenenfalls von den Regierungen und anderen Gremien in ihren Bemühungen um den Schutz der Erdatmosphäre umzusetzen.“ Weiterhin wird festgestellt, dass es den Staaten freisteht, die vorgeschlagenen Maßnahmen auch dann zusätzlich durchzuführen, wenn sie infolge bestehender internationaler Übereinkommen nicht dazu verpflichtet wären. „Bei Aktivitäten, die unter diese Übereinkommen fallen, wird davon ausgegangen, dass die im vorliegenden Kapitel enthaltenen Empfehlungen eine Regierung nicht verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, die über die Bestimmungen dieser Rechtsinstrumente hinausgehen. Allerdings steht es den Regierungen in Zusammenhang mit diesem Kapitel frei, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, sofern diese mit den genannten Rechtsinstrumenten vereinbar sind.“ Und schließlich wird noch einmal betont, dass die Maßnahmen, die zum Schutz der Erdatmosphäre ergriffen werden, mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in integrativer Form koordiniert werden sollen, um negative Auswirkungen auf diese Entwicklung zu vermeiden. Explizit wird hier auf die "legitimen vorrangigen Bedürfnisse der Entwicklungsländer im Hinblick auf die Erzielung eines dauerhaften Wirtschaftswachstum und die Bekämpfung der Armut"(Abschn. 9.3) verwiesen und dabei die Rolle des Handels, wie sie in Teil I bereits näher beschrieben wurde, betont.

Konkret benennt Kapitel 9 die grundlegenden Problem- bzw. Aktionsfelder und umfasst in einem ganzheitlichen Ansatz der Problembearbeitung die Programmbereiche

- a) Abbau bestehender Unsicherheiten: Verbesserung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Entscheidungsfindung;

- b) Förderung einer nachhaltigen Entwicklung: Energieerzeugung, Energieeffizienz und Energieverbrauch; Verkehrsbereich; Industrielle Entwicklung; Entwicklung der Ressourcen des Bodens und der Meere sowie Landnutzung;
- c) Verhinderung des Abbaus der stratosphärischen Ozonschicht;
- d) Grenzüberschreitende Luftverunreinigung.

Es wird also gefordert, das Problem gleichzeitig durch Ausbau der wissenschaftlichen Grundlagenforschung, durch nachhaltige Energie- und Ressourcenpolitik und durch internationale Zusammenarbeit anzugehen.

In Bezug auf Planung und Steuerung der unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten von Bodenressourcen, zu denen hier neben den Böden einschließlich der Bodenschätze auch Wasser sowie Flora und Fauna (Biota) gerechnet werden, wird ebenso ein integrierender Ansatz gefordert. Dabei soll die Integration „auf zwei Ebenen stattfinden, wobei auf der einen Ebene alle ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren (wozu beispielsweise auch die von den verschiedenen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft ausgehenden Wirkungen auf die Umwelt und die natürlichen Ressourcen gehören) und auf der anderen alle umwelt- und ressourcenbezogenen Komponenten (d.h. Luft, Wasser, Flora und Fauna, Boden, geologische und natürliche Ressourcen) berücksichtigt werden. Eine integrierte Betrachtung ermöglicht angemessene Optionen und gegenseitige Abstimmungen und bietet dadurch maximale Chancen für eine nachhaltige Produktivität und Nutzung.“ (Abschn. 10.3) Ermöglicht werden soll ein solcher Ansatz durch die Kombination verschiedener Techniken, Strukturen und Prozesse. Da viele der hierzu notwendigen Elemente vorhanden sind, wird dazu aufgerufen, diese umfassender einzusetzen, weiterzuentwickeln und auszubauen (Abschn. 10.4).

Weiterhin wird die Bedeutung der Wälder und damit die Notwendigkeit der globalen Bekämpfung der Entwaldung betont und neben einer effizienten und gleichzeitig nachhaltigen Waldbewirtschaftung die Förderung der Anerkennung des sozialen, ökonomischen und ökologischen Wertes der Bäume und Wälder ebenso gefordert wie die Unterstützung von Verfahren, die auf eine Einbeziehung dieser Werte in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ausgerichtet sind (Kapitel 11.2) Der Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme sind die Kapitel 12 und 13 gewidmet, die die Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürren bzw. die nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten zum Inhalt haben. Eine besondere Rolle kommt hier jeweils der Schaffung und dem Ausbau der notwendigen Wissensgrundlage zu. Im Rahmen der Bekämpfung des Problems der Wüstenbildung wird betont, dass es hierzu notwendig ist, „über das theoretische Leitbild der Beteiligung der Bevölkerung hinauszugehen und sich auf die Realisierung einer tatsächlichen aktiven Einbeziehung der Menschen zu

konzentrieren, die ihren Ursprung in der Partnerschaftsidee hat.“ (Abschn. 12.55)
Dazu wird u.a. die „Einbindung der Umwelterziehung in die Lehrpläne von Grundschulen und weiterführenden Schulen“ gefordert. (Abschn. 12.56a)

Auch in Kapitel 14, Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung, werden die Probleme auf breiter Front angegangen, um die Versorgung einer Weltbevölkerung von 8,5 Milliarden Menschen im Jahre 2025, von denen 83 % in Entwicklungsländern leben werden (Abschn. 14.1), sicherzustellen. „Dazu bedarf es entsprechender Initiativen im Bildungsbereich, des Einsatzes ökonomischer Anreize und der Entwicklung angepasster und neuer Technologien, um eine zuverlässige Versorgung mit aus ernährungsphysiologischer Sicht geeigneten Nahrungsmitteln, einen sicheren Zugang zu diesen Nahrungsmitteln für besonders gefährdete Gruppen und die Produktion von Nahrungsmitteln für den Markt zu gewährleisten.“ (Abschn. 14.2)

Wie dem Schutz des Waldes, der sowohl in der Walderklärung, als auch in Kapitel 10 der Agenda 21 gefordert wird, wurde auch der Erhaltung der biologischen Vielfalt ein eigenes Kapitel (15) gewidmet, das auf eine Verbesserung der Erhaltung der Biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung biologischer Ressourcen abzielt und das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt unterstützen soll (Abschn. 15.1). Eng mit dieser Thematik verknüpft ist im darauffolgenden Kapitel die Forderung einer umweltverträglichen Nutzung der Biotechnologie, die einen bedeutenden Beitrag leisten könnte zum Fortschritt beispielsweise auf den Gebieten der „Gesundheitsversorgung, in der Ernährungssicherung in Form von nachhaltigen Anbaupraktiken, einer verbesserten Versorgung mit Trinkwasser, leistungsfähigeren industriellen Erschließungsprozessen für die Umwandlung von Rohstoffen, der Förderung nachhaltiger Aufforstungs- und Wiederaufforstungsverfahren und der Entgiftung von Sonderabfällen.“ Darüber hinaus wird in der Biotechnologie die Chance einer neuen Qualität der internationalen Zusammenarbeit, speziell zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zum Zwecke einer nachhaltigen Entwicklung gesehen. So bietet sich eine Partnerschaft zwischen Ländern, „die reich an biologischen Ressourcen (einschließlich genetischer Ressourcen) sind, denen aber das erforderliche Fachwissen und die erforderlichen Investitionsmittel zur Nutzung dieser Ressourcen mit Hilfe der Biotechnologie fehlen, und den Ländern, die das technische Fachwissen für die Umwandlung biologischer Ressourcen herangebildet haben“ (Abschn. 16.1) geradezu an.

Die folgenden zwei Kapitel befassen sich jeweils mit dem Schutz bzw. der Nutzung von Ozeanen und Küstengebieten sowie deren lebender Ressourcen (Kapitel 17) und den Süßwasserressourcen (Kapitel 18). Auch hier wird die Notwendigkeit von Ansätzen betont, „die ihrem Inhalt nach integrativ und ihrer Wirkung nach vorbeugend und vorsorgend sind“ (Abschn. 17.1) und die eine internationale Zusammenarbeit unverzichtbar machen.

War Teil II bisher eher ‚natürlichen‘ Bestandteilen der Umwelt, ihrem Schutz und ihrer Nutzung gewidmet war, werden auf den folgenden Seiten diejenigen Themenfelder behandelt, die überwiegend vom Menschen durch Anwendung moderner Technologien geschaffen wurden und deren Nutzung und Entsorgung im Einklang mit einer zukunftsfähigen Entwicklung erfolgen muss. So wird in Kapitel 19 durchaus anerkannt, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ziele der Staatengemeinschaft „ohne den Einsatz erheblicher Mengen an Chemikalien nicht denkbar“ (Abschn. 19.1), dass der „umfassende und kostenwirksame Einsatz dieser Stoffe bei gleichzeitiger Wahrung eines hohen Sicherheitsstandards grundsätzlich möglich ist“. (Abschn. 19.1) Zur Erreichung eines weltweit hohen Sicherheitsniveaus werden deshalb außer einem umweltverträglichen Umgang mit toxischen Chemikalien auch Maßnahmen zur Verhinderung des illegalen, internationalen Handels mit toxischen und gefährlichen Produkten gefordert. (Kapitel 19)

Die übrigen drei Kapitel befassen sich mit dem Umgang mit Abfällen, zunächst mit der umweltverträglichen Entsorgung gefährlicher Abfälle einschließlich der Verhinderung von illegalen internationalen Verbringungen solcher Abfälle (Kapitel 20). Hierzu ist die „aktive Zusammenarbeit und Mithilfe der internationalen Staatengemeinschaft, der Regierungen und der Industrie“ (Abschn. 20.1) notwendig. Angesprochen werden hierbei nicht nur große und international agierende Unternehmen, sondern auch explizit kleine, die ausschließlich im Binnenmarkt tätig sind (Abschn. 20.1). Wichtigstes Anliegen des Kapitels ist jedoch im ersten Schritt „die Vermeidung gefährlichen Abfalls und die Sanierung belasteter Standorte“ (Abschn. 20.2). Es folgen Ausführungen zum umweltverträglichen Umgang mit festen Abfällen, über klärschlammspezifische Fragestellungen (Kapitel 21) sowie zum sicheren und umweltverträglichen Umgang mit radioaktiven Abfällen (Kapitel 22).

2.1.1.3 Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen

In vielen Kapiteln der Agenda wird die Notwendigkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung herausgestellt. Bestimmten gesellschaftlichen Gruppen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, speziell dann, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die ihre Lebens- oder Arbeitsgemeinschaft betreffen (Abschn. 23.2). Die beabsichtigte Partizipation und die damit verbundene gesellschaftliche Partnerschaft zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung setzt den Zugang von Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen zu umwelt- und entwicklungsrelevanten Informationen und die Gleichbehandlung aller wichtiger Gruppen voraus (Kapitel 23). Im dritten Teil der Agenda 21 werden diese Gruppen und die jeweiligen Ziele und Maßnahmen benannt.

Die erste Forderung betrifft einen globalen Aktionsplan für Frauen zur Erzielung einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung (Kapitel 24). Hierbei wird nicht lediglich der Beitrag von Frauen zur Bewirtschaftung von Ökosystemen hervorgehoben und ihre verstärkte Einbindung in umwelt- und entwicklungspolitische Entscheidungen gefordert. Weitere Schwerpunkte sind die Überwindung der Diskriminierung von Frauen auf den unterschiedlichsten Ebenen, nicht nur bezüglich der Beteiligung an einer nachhaltigen Entwicklung, sondern allgemein am öffentlichen Leben, die Durchsetzung von Bildungsmaßnahmen, die Anerkennung des Rechtes der Selbstbestimmung und die Verhinderung von Gewalt gegen Frauen (Abschn. 24.2).

Auch der Bedeutung der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen wird in einem eigenen Kapitel Rechnung getragen. Die formulierten Ziele beziehen sich auf die Schaffung eines Dialogs zwischen Jugendlichen und der Regierung auf allen Ebenen, auf die Sicherstellung von Schulbildung, auf die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit und das Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen.

Eingeborene Bevölkerungsgruppen sind in vielen Ländern aufgrund ihrer Kultur, ihrer Tradition, der Art ihres Zusammenlebens oder Wirtschaftens nicht vollständig integriert und werden zum Teil auch diskriminiert. Kapitel 26 fordert deshalb die Anerkennung und Stärkung der Rolle der eingeborenen Bevölkerungsgruppen und ihrer Gemeinschaften in den unterschiedlichsten Bereichen.

Entsprechend des ganzheitlichen Ansatzes der Agenda 21 wird nichtstaatlichen Organisationen „eine entscheidende Rolle bei Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie“ (Abschn. 27.1) und dementsprechend auch für den Erfolg von umwelt- und entwicklungspolitischen Bemühungen zuerkannt. Sie sind für die Schaffung eines gemeinsamen Zielbewusstseins in allen gesellschaftlichen Bereichen ausschlaggebend (Abschn. 27.2) und „verfügen über fundierte und vielfältige Erfahrungen, Fachkenntnisse und Fähigkeiten in Bereichen, die von besonderer Bedeutung für die Umsetzung und Überprüfung einer umweltverträglichen und sozial ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung sind“ (Abschn. 27.3). Diese Eigenschaften sollen genutzt und die möglichst weitreichende Einbeziehung nichtstaatlicher Gruppen in die Umsetzung der Agenda 21 durch die Schaffung entsprechender Mechanismen gefördert werden.

Auch die Kommunen sind zu Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21 aufgerufen, indem sie mit ihren Bürgern in einen Konsultationsprozess eintreten und einen Konsens über eine Kommunale Agenda erzielen sollen (Abschn. 28.2). Da dieser Handlungsauftrag einen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit darstellt, wird er weiter unten ausführlich behandelt, weshalb an dieser Stelle diese grundlegende Beschreibung ausreicht.

Bemühungen um nachhaltige Entwicklung haben aufgrund ihrer engen Verflechtung mit Fragen der Produktion Veränderungen und Anpassungsprozesse

in diesem Bereich zur Folge, sodass Arbeitnehmern und Gewerkschaften ebenso eine besondere Rolle zufällt wie auch der Privatwirtschaft. In den beiden betreffenden Kapiteln (Kapitel 29 und 30) werden die Bekämpfung der Armut, eine nachhaltige Vollbeschäftigung, die Förderung einer umweltverträglichen Produktion sowie einer verantwortungsbewussten Unternehmerschaft als Zielgrößen genannt.

Während in einem späteren Kapitel die grundlegende Bedeutung der Wissenschaft für die Umsetzung der Agenda 21 festgestellt wird, befasst sich Kapitel 31 mit der verbesserten Zusammenarbeit von Wissenschaft und Technik mit anderen Bereichen und fordert auch eine gesteigerte Kommunikation mit den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit. Von den Wissenschaftlern und Technologen wird darüber hinaus aufgrund ihrer besonderen Verantwortung die Einhaltung ethischer Verhaltenskodizes und Leitlinien erwartet, was nicht nur zu steigendem Umweltbewusstsein beitragen, sondern Wissenschaft und Technik auch zu größerer Wertschätzung und Glaubwürdigkeit verhelfen würde.

2.1.1.4 Möglichkeiten der Umsetzung

Nachdem in den vorhergegangenen Teilen Ziele und Maßnahmen im Hinblick auf konkrete Themen und Problemfelder aufgeführt und die Bedeutung der Unterstützung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen dargestellt wurden, werden ab Kapitel 33 grundlegende Maßnahmen und zu schaffende Rahmenbedingungen behandelt, die der Umsetzung des gesamten Handlungsprogramms dienen sollen. Die in den einzelnen Kapiteln getroffenen Feststellungen wiederholen oftmals Aussagen, die vorher bereits an anderer Stelle, bezogen auf einen konkreten Sachverhalt, gemacht wurden. Da es sich hierbei um grundsätzliche, programmübergreifende Stellungnahmen handelt, ist diese Redundanz beabsichtigt, um noch einmal die zugrundeliegenden Leitlinien und Absichten der Agenda darzustellen, die bei nationalen Umsetzungen der hier vorgeschlagenen Strategien Anwendung finden sollen.

Im Zusammenhang mit Umsetzungsmöglichkeiten nimmt die Frage nach finanziellen Ressourcen und Finanzierungsmechanismen eine herausragende Stellung ein. Kapitel 33 stellt fest: „In Anbetracht des durch die Umsetzung der Agenda 21 in ihrer Gesamtheit zu erzielenden weltweiten Nutzens wird die Bereitstellung wirksamer Mittel an die Entwicklungsländer - unter anderem auch finanzieller Ressourcen und Technologien - ohne die es für sie schwierig sein wird, ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen, den gemeinsamen Interessen der Industrie- und der Entwicklungsländer sowie der gesamten Menschheit einschließlich künftiger Generationen dienen.“ (Abschn. 33.3) Weiterhin werden die bedeutendsten Konsequenzen aufgezeigt, die sich ergeben würden, wenn die Agenda nicht realisiert würde: „Untätig zu bleiben, könnte

höhere Kosten verursachen als die Umsetzung der Agenda 21. Untätigkeit schmälert die Wahlmöglichkeiten künftiger Generationen.“ (Abschn. 33.4) Es wird eindeutig klargestellt: „Zur Umsetzung der umfangreichen, auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Programme der Agenda 21 bedarf es der Bereitstellung beträchtlicher neuer und zusätzlicher finanzieller Ressourcen an die Entwicklungsländer. Die Gewährung von Zuschüssen oder von Mitteln zu günstigen Bedingungen soll auf der Grundlage vernünftiger und ausgewogener Kriterien und Indikatoren erfolgen.“ (Abschn. 33.10) Die Möglichkeiten, die zur Umsetzung genannt werden, reichen von der Bereitstellung von 0,7 Prozent des Bruttosozialproduktes für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit durch die Industrieländer über Schuldenerleichterungen für Entwicklungsländer bis hin zur Mobilisierung höherer ausländischer Direktinvestitionen (vgl. Abschn. 33.13 bis 33.16). Darüber hinaus wird die Bedeutung unterstrichen, die „günstige internationale und binnenwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen,“ (Abschn. 33.17) für die Nachhaltigkeitsbemühungen der Entwicklungsländer besitzen.

Neben der Finanzierung wird auch dem Transfer umweltverträglicher Technologien, der Kooperation sowie der Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten eine große Bedeutung im Rahmen der Umsetzung beigemessen. Der Begriff umweltverträgliche Technologien wird hierbei weitreichend ausgelegt und umfasst nicht nur Know-how, Verfahren, Güter und Dienstleistungen, sondern auch technische Einrichtungen, Organisation und Management (Abschn. 34.3). Da ein solcher Technologietransfer mittel- und langfristig nur dann effizient ist, wenn die Länder sie nicht lediglich übernehmen, sondern sie eigenständig einsetzen können, ist die Förderung menschlicher Ressourcen vor Ort und die Stärkung institutioneller Kapazitäten für die Forschung und Entwicklung ebenfalls Teil der Ziele (Abschn. 34.14).

Übergreifend und unterstützend zu den Aussagen vorhergehender Kapitel wird in Kapitel 35 nochmals die Rolle der Wissenschaft im Dienst einer nachhaltigen Entwicklung betont. Bezogen auf alle Programmbereiche soll in wissenschaftlicher Hinsicht die Grundlage für nachhaltiges Handeln gestärkt, das Verständnis vertieft, die langfristige Bewertung verbessert und zur Erschließung wissenschaftlichen Potenzials beigetragen werden (Abschn. 35.4). Ebenfalls in Ergänzung und zur Unterstützung der Anregungen in vorhergehenden Programmbereichen werden in Kapitel 36 allgemein formulierte Vorschläge zur Bildung gemacht. Nicht nur für die Stärkung des wissenschaftlichen Beitrages zur nachhaltigen Entwicklung ist Bildung im weitesten Sinne von großer Bedeutung, sondern auch im Hinblick auf die Schaffung und Förderung von öffentlichem Bewusstsein und die Sensibilität der Menschen für Umwelt- und Entwicklungszusammenhänge sowie die Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen. Deshalb wird die Neuausrichtung der Bildung auf eine nachhaltige Entwicklung, die Förderung der beruflichen Ausbildung und

explizit auch die Förderung öffentlicher Bewusstseinsbildung angestrebt (Abschn. 36.2).

Um Staaten in die Lage zu versetzen, „die wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Wahl des politischen Kurses und den Umsetzungsmodalitäten für verschiedene Entwicklungsalternativen ausgehend von einer genauen Kenntnis der ökologischen Potenziale und Grenzen sowie der Bedürfnisse aus der Sicht der Bevölkerung des betreffenden Landes zu bewerten und zu lösen“ (Abschn. 37.1), bedarf es der Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten. Während Kapitel 37 sich hierbei vorwiegend auf die Weiterentwicklung nationaler Kapazitäten und Potenziale in Entwicklungsländern bezieht, behandelt das folgende Kapitel internationale institutionelle Rahmenbedingungen. Im wesentlichen wird hierbei die Rolle des Systems der Vereinten Nationen hervorgehoben, mit der Generalversammlung als oberstem politischen Entscheidungsforum, „das den Regierungen, dem System der Vereinten Nationen und einschlägigen Vertragsgremien beratend zur Seite“ (Abschn. 38.1) steht. Die zu schaffenden institutionellen Rahmenbedingungen sollen das übergeordnete Ziel, „die Integration von Umwelt- und Entwicklungsfragen auf nationaler, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene auch im institutionellen Rahmen des Systems der Vereinten Nationen“ (Abschn. 38.7) unterstützen.

Abschließend widmet sich die Agenda zunächst dem Ziel der Weiterentwicklung eines internationalen Umweltrechts, um die Bemühungen um eine globale Zusammenarbeit bezüglich einer Integration von Umwelt- und Entwicklungspolitik auch durch international gültige Rechtsinstrumente und –mechanismen zu unterstützen (Kapitel 39). Und schließlich wird im letzten Kapitel nochmals die Notwendigkeit von Informationen für die Entscheidungsfindung hervorgehoben. Vorrangige Ziele sind deshalb die Verbesserung der Informationsverfügbarkeit und die Überbrückung der Datenlücke (Abschn. 40.1). Diese ergibt sich nicht nur daraus, dass die bereits umfangreichen Datenbestände auf nationaler und internationaler Ebene noch erweitert werden müssen, sondern auch aus der unterschiedlichen Qualität und Zugänglichkeit der Daten in Industrie- und Entwicklungsländern, was den Nutzen der Informationen als Entscheidungsgrundlage im Umwelt- und Entwicklungsbereich beeinträchtigt. Es sind darüber hinaus Indikatoren nötig, die die Interdependenz von Umwelt- und Entwicklungsaspekten widerspiegeln.

2.2 Der erzielte Konsens der Konferenz von Rio

Auf der Konferenz von Rio de Janeiro wurde hinsichtlich einer weltweiten, zukunftsfähigen Entwicklung ein breiter Konsens erzielt, der seinen Niederschlag in den Abschlussdokumenten findet. Speziell die Erklärung von Rio, in der die Grundsätze dieser als notwendig erachteten Entwicklung formuliert sind und auch

das ausführlichere und die unterschiedlichen Bereiche umfassende Aktionsprogramm, die Agenda 21, verdeutlichen dies. Dabei werden nicht lediglich allgemeine Ziele formuliert, sondern auch die notwendigen Maßnahmen und die dabei zu beachtenden Vorgehensweisen. Nach dem Willen der Unterzeichner der Agenda 21 handelt es sich hierbei um ein dynamisches Konzept, das einen ersten Schritt darstellt und mit fortschreitender Entwicklung des Prozesses durch die Beteiligten angepasst und erweitert werden muss, um weiterhin dem Anspruch der Zukunftsfähigkeit entsprechen zu können. Ausschlaggebend ist demnach der erzielte Konsens der Staatsvertreter über die Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung und es lassen sich zusammenfassend drei Ebenen der Betrachtungsweise bzw. des Kompromisses unterscheiden.

Oberziele

Um eine nachhaltige Entwicklung überhaupt anstreben zu können, bedarf es zunächst oberster Ziele, die erreicht oder sichergestellt werden sollen. Da auf die Verwirklichung dieser Oberziele der gesamte Entwicklungsprozess ausgerichtet ist, kommt der mehrheitlichen Zustimmung durch die Beteiligten eine große Bedeutung zu. Ähnlich wie in der Theorie der Wirtschaftspolitik sind dies keine absoluten Zielgrößen, sondern vorläufig nicht näher konkretisierte Zielvorgaben, die im Einzelfall, abhängig von den aktuellen Gegebenheiten, berücksichtigt werden müssen. Und auch hier bestehen Zielkonkurrenzen, zu deren Lösung es der Gewichtung der Ziele und Maßnahmen bedarf.

Es ist dabei nicht verwunderlich, dass die Grundwerte, die die Theorie der Wirtschaftspolitik für Staaten wie die westlichen Industrienationen voraussetzt, ausnahmslos auch hier ihren Niederschlag finden. Allen Menschen wird der Anspruch auf ein gesundes und produktives Leben sowie die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit zugestanden. Zusammen mit der Forderung nach einer gerechteren Verteilung werden somit den Grundwerten Sicherheit, Freiheit und Gerechtigkeit durch viele Textstellen Geltung verschafft. Bedeutend daran ist jedoch, dass diese Oberziele schriftlich festgehalten und von vielen Staaten unterzeichnet wurden und damit als internationaler Grundkonsens gelten dürfen, auf den sich die gemeinsamen Anstrengungen richten sollen. Die Abschlussdokumente stellen jedoch darüber hinaus auch einen Rahmen her, innerhalb dessen die Verwirklichung dieser Grundwerte erst zu einer nachhaltigen Entwicklung führen:

- Die bereits in der Rio-Deklaration festgestellte Untrennbarkeit von Frieden, Umweltschutz und Entwicklung (Grundsatz 25) wird auch in vielen Kapiteln der Agenda 21 aufgegriffen und weiter vertieft, sodass eine nachhaltige Entwicklung nur im Einklang ökonomischer, sozialer und ökologischer Erfordernisse erfolgt.

- Die Formulierung der Rio-Deklaration und auch der Agenda 21 schließt eine nationale Sichtweise der Entwicklungsproblematik aus und verweist vielmehr auf eine internationale Verantwortung für den Schutz der Einheit des globalen Umwelt- und Entwicklungssystems (Rio-Deklaration, Präambel). Den Industriestaaten kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu, da die Entwicklungsländer ohne ihre Hilfe nicht in der Lage sind, einen zukunftsfähigen Weg zu gehen, was wiederum eine nachhaltige Entwicklung in den Industrieländern behindern würde.
- Und schließlich sind nicht nur die Bedürfnisse gegenwärtiger, sondern auch zukünftiger Generationen in Bezug auf Entwicklung und Umwelt zu berücksichtigen und gerecht zu erfüllen (Rio-Deklaration, Grundsatz 3).

In Anlehnung an die Theorie der Wirtschaftspolitik kann auf der Oberziel- oder Grundwertebene festgehalten werden, dass eine nachhaltige Entwicklung die Anerkennung der Grundwerte Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit für alle Menschen dieser Erde, für gegenwärtige und zukünftige Generationen, erfordert. Eine zukunftsfähige Entwicklung, wie sie in Rio verstanden wurde, geht damit weit über die einfache Formel, dass nicht mehr verbraucht werden darf, als nachwächst, hinaus. Sie beinhaltet gleichzeitig die Forderung nach Frieden und einer global gerechteren Verteilung.

Programmbereiche / Maßnahmen

Während die angesprochenen Oberziele eine erste Konkretisierung des Begriffes einer nachhaltigen Entwicklung darstellen, beschreiben die einzelnen Programmbereiche der Agenda 21 die anzugehenden Problemfelder und Einflussbereiche, die im jeweiligen Zusammenhang zu verfolgenden Zielen und die zu ergreifenden Maßnahmen. Sie stellen Handlungsbereiche dar, die entscheidend sind für eine nachhaltige Entwicklung und konkurrieren nicht mit den Oberzielen, sondern tragen in unterschiedlicher Weise zu deren Erreichung bei. Die Programmbereiche sind so gewählt und formuliert, dass sie alle Lebensbereiche umfassen und eine jeweils klare Zielrichtung vorgeben, während weiterführende Maßnahmen von den Staaten und den zuständigen Stellen erwartet werden.

Die Agenda 21 versteht sich nicht als Ersatz für andere, problembezogene Dokumente, wie z.B. die Walderklärung oder die Konvention über Biologische Vielfalt, sondern als ein diese Verträge ergänzendes, Einzelaspekte integrierendes und deren zukunftsfähige Umsetzung unterstützendes Gesamtkonzept (siehe hierzu explizit Abschn. 34.6). So ist es zu erklären, dass sich der Inhalt einzelner Kapitel teilweise mit anderen Kapiteln überschneidet¹² und viele Forderungen an

¹² Was beabsichtigt ist und zum Teil auch ausdrücklich betont wird, z.B. in Abschnitt 21.2.

mehreren Stellen erhoben werden. Nicht der Maßnahmenkatalog ist also vollständig, sondern die Auflistung und Gestaltung der für den Erfolg der Bemühungen bedeutenden Bereiche. Somit ist die generelle Aufgabe klar definiert, der individuelle Beitrag eines einzelnen Staates, einer Institution, einer Kommune oder Gruppe fällt jedoch in deren jeweilige Zuständigkeit. Dieses Prinzip unterstreicht die Ansicht, dass es zur Lösung der Umwelt- und Entwicklungsprobleme einer internationalen Zusammenarbeit und Koordination bedarf, wobei die jeweiligen Teilnehmer auf jeder Ebene nicht nur ihre Situation, sondern auch ihre Möglichkeiten besser kennen und deshalb selbstbestimmt mitarbeiten können. In Anbetracht der unterschiedlichen Situationen der Länder stehen dabei zunächst die dringendsten Missstände, wie z.B. die Bekämpfung der Armut, im Vordergrund. Aus Sicht der Agenda 21 sind diese Probleme nicht mittels einer Einzelmaßnahme zu lösen, sondern, entsprechend der Komplexität der Zusammenhänge, nur durch Zusammenspiel von Bemühungen in unterschiedlichsten Bereichen.

Die Agenda 21 zeigt die Zusammenhänge auf, überlässt die Entscheidung darüber, wer welchen Beitrag leistet, den jeweiligen Akteuren und deren Fähigkeit zur Einschätzung individueller Fähigkeiten. Andererseits stellen die Programmbereiche nicht nur eine Sammlung der zu bearbeitenden Problemfelder dar, sondern gleichzeitig auch ein Referenzsystem zur Prüfung der Verträglichkeit einer Maßnahme mit einer nachhaltigen Entwicklung. So können konkrete Maßnahmen und die erwarteten Auswirkungen im Hinblick auf die Programmbereiche geprüft und korrigiert werden. Außerdem besteht hierdurch die Möglichkeit, ungenutzte Potenziale zu erkennen und Synergieeffekte zu nutzen.

Verfahrensgrundsätze

Die Erreichung der Oberziele und damit einer nachhaltigen Entwicklung soll also sichergestellt werden mittels Anstrengungen in unterschiedlichsten Lebensbereichen, die in den Kapiteln der Agenda 21 behandelt werden. Die Maßnahmen sind dabei nicht ausreichend konkret und vollständig, sondern geben ein System anzustrebender Teilziele vor, deren Verwirklichung in der Verantwortung aller Menschen liegt. Damit ein solches Vorhaben nicht als Ansammlung unkoordinierter und ergebnisloser oder zumindest ineffizienter Aktionen endet, bedarf es zusätzlicher Anforderungen an die Vorgehensweise.

Zur Lösung der Umwelt- und Entwicklungsprobleme ist entsprechend ihrer Natur ein ganzheitlicher, kompromissbehafteter Lösungsansatz erforderlich. So muss Umweltschutz auch im Einklang mit Entwicklungsbemühungen und dem Kampf gegen Armut erfolgen. Im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung darf er nicht zu Lasten der Entwicklung und damit der Menschen dominieren. Umwelt- und

Entwicklungsziele müssen entsprechend in die Entscheidungsfindung integriert werden, sie dürfen weder isoliert, noch mit absolutem Vorrang behandelt werden.

Globale Fragestellungen setzen internationale Zusammenarbeit und Partnerschaft voraus. Die Staaten sind dabei souverän und handeln eigenverantwortlich. Die Zusammenarbeit erstreckt sich nicht nur auf internationale, sondern auch auf nationale, regionale und kommunale Bereiche und schließt neben der besonderen Rolle von Wissenschaft und Forschung auch die Kooperation von Institutionen und Gruppen ein. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung und die Schaffung öffentlichen Bewusstseins.

Die Möglichkeiten von Entwicklungsländern und von Staaten, die sich im Transformationsprozess befinden, eine nachhaltige Entwicklung anzustreben, sind begrenzt. Deshalb sollen die Industrienationen in diesen Fällen Rücksicht nehmen und in allen Bereichen, auch personell und finanziell, Hilfestellung leisten. Es gilt somit nicht das Prinzip der Gleichbehandlung, sondern der Grundsatz, dass jeder nach seinen Möglichkeiten beiträgt.

Und schließlich entsprechen die Kapitel der Agenda in ihrer Eigenschaft als Referenzsystem dem Grundgedanken, dass eine Annäherung an eine nachhaltige Entwicklung nur im Rahmen eines dynamischen Systems möglich ist. Dieses ist schon deshalb erforderlich, da zukünftig neu auftauchende Fragestellungen zum Thema Umwelt und Entwicklung erwartet werden (Abschn. 33.8). Und auch die Ausgestaltung zu ergreifender Maßnahmen verändert sich mit fortschreitendem Prozess auf der Grundlage weiterentwickelter Rahmenbedingungen wie z.B. eines sich verändernden öffentlichen Bewusstseins, technologischer Fortschritte etc.. Die Indikatorensysteme, die die Grundlage der Entscheidungen auf unterschiedlichsten Ebenen bilden, sollen demgemäß „zu einer selbstregulierenden Nachhaltigkeit integrierter Umwelt- und Entwicklungssysteme beitragen.“ (Abschn. 40.4) Die Agenda 21 beschreibt den Zielkorridor und überlässt die Planung und die Durchführung konkreter Maßnahmen den zuständigen Stellen in Abhängigkeit der jeweils aktuellen Gegebenheiten und Möglichkeiten.

Die Darstellung dieser drei Betrachtungsebenen ist keine Interpretation der Agenda 21 bzw. der Deklaration von Rio, sondern eine Zusammenfassung vieler Textstellen. All diese Formulierungen finden sich vielfach im Dokument selbst und auch die Absichten, die mit einzelnen Maßnahmen verbunden sind, werden explizit darin genannt. In manchen Texten, die sich mit der Konferenz von Rio befassen wird auf den sogenannten ‚Geist von Rio‘, den erzielten Grundkonsens, Bezug genommen. In der oben getroffenen Unterscheidung entspricht dieser nicht nur den Oberzielen und den Verfahrensgrundsätzen, sondern auch den durch den

Handlungsauftrag beabsichtigten Auswirkungen in den jeweiligen Programmbereichen. Wenn eine Berufung auf konkrete Aufträge zur Ergreifung von Maßnahmen aus der Agenda 21 erfolgt wie im Beispiel der Lokalen Agenda, so bestimmt dieser Grundkonsens gleichzeitig die umsetzungsrelevanten Aspekte des Handelns. Jede andere Auslegung würde den fundamentalen Zusammenhang zwischen dem gesamten Dokument sowie den damit verbundenen Absichten und einzelnen, darin enthaltenen Aussagen unberücksichtigt lassen.

Aus dieser Überlegung ergeben sich Konsequenzen für die Ableitung von Handlungsspielräumen und Kompetenzen. In der Agenda 21 wird an keiner Stelle einer Person, einer Gruppe, einer Institution, einer Kommune oder einem Staat eine Handlungsvollmacht verliehen, die sich über den jeweils gültigen nationalen rechtlichen oder politischen Rahmens stellt bzw. als übergeordnet zu verstehen ist. Es wird vielmehr auf die Notwendigkeit nationaler Prioritätensetzung und partnerschaftlicher Zusammenarbeit hingewiesen und die Einbeziehung aller in die Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung gefordert. Zur Verdeutlichung dieser Aussage hier die entsprechende Formulierung im Kapitel über die Stärkung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen, „Die Gesellschaft, die Regierungen und internationale Gremien sollen Mechanismen entwickeln, die den nichtstaatlichen Organisationen die Möglichkeit geben, ihrer partnerschaftliche Rolle im Rahmen eines umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklungsprozesses in verantwortlicher und wirksamer Weise gerecht zu werden.“ (Abschn. 27.5) Obwohl die Absicht hierin deutlich zu Tage tritt, überlässt die Art der Formulierung die konkrete Ausgestaltung einer solchen Beteiligung der individuellen Situation und dem Sachverstand der daran beteiligten Menschen, weist jedoch die Verantwortung den übergeordneten Gremien zu. Ein Anspruch ohne Legitimation durch die zuständigen Stellen bzw. unter Umgehung des jeweils gültigen Entscheidungsverfahrens kann an keiner Stelle begründet werden.

Es würde darüber hinaus Kompromisse verhindern und zu einem Unrechtsempfinden bei hierdurch subjektiv nicht ausreichend berücksichtigten Gruppen führen, was die Anstrengungen um ein gemeinsames Zielbewusstsein im Namen aller gesellschaftlichen Bereiche beeinträchtigen würde. „Die Chancen, zu einem solchen Zielbewusstsein zu gelangen, hängen von der Bereitschaft aller Bereiche ab, sich an einer echten gesellschaftlichen Partnerschaft und einem echtem Dialog zu beteiligen und gleichzeitig die unabhängige Rolle und Verantwortlichkeit und die besonderen Fähigkeiten jedes einzelnen dieser Bereiche anzuerkennen.“ (Abschn. 27.2)

Nachhaltige Entwicklung

Eine nachhaltige Entwicklung, der in der Konferenz von Rio de Janeiro mehrheitlich zugestimmt wurde, lässt sich also beschreiben als ein andauernder, sich dynamisch anpassender und nachregulierender Prozess. Nachhaltige Entwicklung ist demnach keine Zustand, sondern die Summe aus beabsichtigten übergeordneten Zielen, aus den einzelnen Teilbereichen und darauf bezogenen Zielen und Maßnahmen sowie den Grundregeln, an denen der gesamte Prozess ausgerichtet ist.

Die Oberziele beschreiben, was durch eine nachhaltige Entwicklung verwirklicht werden soll. Das sind die Endziele des Prozesses oder eben die Fixpunkte, auf die der Prozess abzielt, die er aber realistischerweise wahrscheinlich nicht bzw. nicht alle gleichzeitig erreichen und sicherstellen wird.

Programmbereiche sind die Teilmengen der Lebensbereiche, die in der Summe eine nachhaltige Entwicklung determinieren. Die jeweiligen (Teil-) Ziele in der Agenda sind so formuliert, dass sie die Oberziele unterstützen und somit ein Leitliniensystem bilden. Innerhalb der Programmbereiche werden die Handlungsgrundlagen ebenso dargestellt wie die ersten Maßnahmen, um die Ziele und die beabsichtigten Wirkungen zu verdeutlichen. Diese Darstellung unterstützt die Entscheidung bezüglich konkreter Maßnahmen, da diese einerseits nicht vorweggenommen, sondern der Kompetenz zuständiger Stellen überlassen werden, während sie andererseits über klare Vorstellungen verfügen, worauf die Bemühungen gerichtet sein sollen.

Die Verfahrensgrundsätze bezeichnen Prinzipien wie ganzheitliches Vorgehen, partnerschaftliche Zusammenarbeit statt Konkurrenz und dynamisches Nachstellen statt starrer Vorgaben, von denen eine effiziente, nachhaltige Entwicklung geprägt sein muss. Eine andere Vorgehensweise würde nicht dem anstehenden globalen, vernetzten Problem entsprechen. Außerdem dienen die Grundsätze zur Schließung von Lücken, wo die Programmbereiche nicht konkret genug formuliert sind.

Nachhaltigkeit im Sinne der Konferenz von Rio besteht aus allen drei Komponenten. Es werden nicht lediglich die Oberziele festgehalten, sondern auch die Teilziele und Maßnahmen sowie die Grundsätze des Prozesses. Die Aussage lautet, dass eine Annäherung an die Oberziele durch die aufgeführten Teilziele und Verfahrensgrundsätze angestrebt werden soll. Dieses Wesen der Forderung muss bei einer Einordnung in die Theorie der Wirtschaftspolitik Beachtung finden.

2.3 Einordnung der Forderung einer Nachhaltigen Entwicklung

Es wurde bereits festgestellt, dass die Abschlussdokumente der Konferenz von Rio de Janeiro als internationale Vereinbarungen über ein gemeinsames

politisches Vorgehen anzusehen sind. Sollen sie Eingang finden im Rahmen der wissenschaftlichen Politikberatung, stellt sich zunächst die Frage, wie weitreichend ihr Einfluss in Bezug auf nationale Entscheidungen sein soll. Um dies beantworten zu können ist es notwendig, das Verhältnis der Forderung einer nachhaltigen Entwicklung und der bestehenden Theorie der Wirtschaftspolitik zu untersuchen.

Ein eigenes Zielsystem

Theoretisch bestünde die Möglichkeit der Aufstellung eines eigenständigen Zielsystems zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung. Diese beinhaltet jedoch ökonomische, soziale und ökologische Aspekte gleichermaßen und ist damit eng verknüpft mit allen Bereichen des täglichen Lebens. Die einzelnen Kapitel der Agenda 21 geben über den nachhaltigen Beitrag der unterschiedlichsten Bereiche und deren vielschichtige Wechselbeziehungen Auskunft. Ein eigenständiges Zielsystem würde nun bedeuten, für die Entscheidungen in einzelnen Bereichen zwei Wege der Teilzielbestimmung und damit der Entscheidungsfindung zu besitzen. Eines, das vor allem die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung im betreffenden Bereich berücksichtigt und eines, das diese Aspekte weitgehend außer Acht lässt. Ein solches Vorgehen entspricht nicht den realen Gegebenheiten, denn es würde bedeuten, dass Nachhaltigkeit als eigenes Ziel innerhalb der Programmbereiche verfolgt werden kann. Die bisher gültigen Zielsysteme würden parallel dazu existieren und zu Entscheidungen führen, die mit denen aus dem Nachhaltigkeits-Zielsystem konkurrieren müssten.

Ein eigenes Zielsystem für eine nachhaltige Entwicklung neben dem bisher zugrundegelegten Zielsystem der Theorie der Wirtschaftspolitik entspricht nicht der Tatsache, dass Nachhaltigkeit beispielsweise im Produktionsbereich nur erreicht werden kann durch bestimmte Richtlinien und Vorgehensweisen bei der Produktion selbst. Die parallele Anwendung von zwei getrennten Zielbereichen, bezogen auf den Erzeugungsprozess bzw. auf Nachhaltigkeit, erscheint schon aus Gründen mangelnder Koordination wenig erfolgversprechend. Ein einzelner Zielbereich, der Nachhaltigkeitserfordernisse in Abhängigkeit von der individuellen Situation mehr oder weniger stark gewichtet, bildet hingegen den durch die Komplexität der Realität erforderlich erscheinenden Kompromiss nach.

Auch die Formulierung der Abschlussdokumente der Konferenz von Rio de Janeiro sind darauf gerichtet, dass nachhaltige Entwicklung ein Teil nationaler und globaler Politik werden muss, dass es einer neuen Qualität der Zusammenarbeit bedarf und dass alle Staaten in ihren Entscheidungen eigenständig dazu beitragen sollen. Der Mensch steht danach im Mittelpunkt der Bemühungen und es wird anerkannt, dass die Bekämpfung des Hungers und der Armut nicht ohne

wirtschaftliches Wachstum auskommt. Darüber hinaus wird auch der Lage der Entwicklungsländer und der Staaten im Transformationsprozess Verständnis entgegengebracht und der Verbesserung der Lebensumstände ihrer Bürger Vorrang vor ökologischen Erfordernissen eingeräumt. Dies bedeutet keinen Freibrief für einen wirtschaftlichen Aufschwung mittels umweltzerstörender Methoden, sondern lediglich die nochmalige Bestätigung dessen, dass nachhaltige Entscheidungen kompromissbehaftet sind und dem Wohlergehen des Menschen eine bevorzugte Stellung zukommt, solange dies dem Grundsatz der Erhaltung der Umwelt als Lebensraum aller Menschen nicht widerspricht.

Mit einem zweiten, parallel auf politische Bereiche anzuwendenden Zielsystem wären darüber hinaus die fundamentalen Funktionen von Zielsystemen nicht mehr gegeben. Da die Hierarchien nicht mehr zu einem gemeinsamen obersten Ziel führen würden, bestünden zwei getrennte Leitlinien- und auch Referenzsysteme, die im Einzelfall keine Entscheidung von Zielkonkurrenzen zuließen. Eine vorläufige Trennung der Zielsysteme, auch wenn sie sich auf identische politische Aktivitätsbereiche beziehen und die spätere Zusammenführung, z.B. auf einer übergeordneten Ebene, um die angesprochenen Funktionen wieder herzustellen, erscheint schon aus Praktikabilitätsgesichtspunkten als unvorteilhaft, da die Orientierung im Rahmen der Entscheidungsfindung auf untergeordneten Ebenen durch die erhöhte Komplexität stark erschwert wird.

Einordnung in die Theorie der Wirtschaftspolitik

Da also ein eigenständiges Zielsystem nicht der Untrennbarkeit von staatlichen und individuellen Aktivitäten und nachhaltiger Entwicklung entspricht und außerdem aus theoretischer Sicht kaum Erfolg verspricht, zumal es in ständiger und kaum entscheidbarer Konkurrenz zur allgemeinen politischen Zielpyramide stehen würde, bietet sich also aus den geschilderten Gründen die Einordnung in das bestehende Zielsystem der wirtschaftspolitischen Theorie an. Das entspricht der Intension von Rio, es integriert die Nachhaltigkeitsforderung ganzheitlich in politische Entscheidungen und macht im Rahmen der Abwägung von nachhaltigen Entscheidungen im Spannungsfeld wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Aspekte diese erst kompromissfähig. Der Aufbau des Zielsystems, wie es der wirtschaftspolitischen Theorie zugrunde liegt, wurde im einführenden Kapitel erläutert. Ausgehend von der vorgestellten Zielpyramide mit gesellschaftlichen Ober- und politikbereichbezogenen Teilzielen sowie Verfahrensnormen soll die Forderung einer nachhaltigen Entwicklung innerhalb dieses Systems eingearbeitet werden, um die Konsistenz und die Kompatibilität politischer Entscheidungen sicherzustellen.

Nachhaltige Entwicklung und gesellschaftliche Oberziele

Ebenso wie Freiheit oder Gerechtigkeit könnte auch für eine nachhaltige Entwicklung die Bedeutung eines gesellschaftlichen Oberzieles gefordert werden. Da die Umwelt- und Entwicklungsproblematik mit allen Lebensbereichen eng verwoben ist und sich nicht zuletzt auch auf unseren Lebensraum und gleichzeitig unsere Existenzgrundlage bezieht, erscheint die Einordnung auf einer so hohen hierarchischen Ebene zunächst als gerechtfertigt. Es muss jedoch untersucht werden, ob alle Anforderungen für die Aufnahme als gesellschaftlichen Grundwert erfüllt werden.

Gesellschaftliche Oberziele stellen Grundwerte dar, die konsensfähig und mehrheitlich bestimmbar sind und deren Verwirklichung durch staatliche Politik zur Wohlfahrtsteigerung aller Bürger dient. Sofern die Mehrheitsverhältnisse es erfordern, werden die Schwerpunkte bezüglich bestimmter Oberziele neu gesetzt, in allgemeinen Wahlen kommt dies besonders deutlich zum Ausdruck. Es stellt sich also die Frage, ob eine nachhaltige Entwicklung ebenfalls auf diese Weise zu gewichten und hinter andere, drängendere Aspekte zurückzustellen, also kompromissfähig wäre. Die Agenda 21 bejaht dies, wie bereits mehrfach ausgeführt, eindeutig.

Lediglich bezüglich der Extrempositionen könnten sich Probleme ergeben, wenn beispielsweise mehrheitlich beschlossen würde, dass die zur Verfügung stehende Umwelt ohne Rücksicht auf spätere Generationen und andere Völker zur Wohlstandssteigerung genutzt und gegebenenfalls auch aufgebraucht werden solle. Die Auswirkungen einer solchen Entscheidung wären unter Umständen irreversibel und damit problematisch. Nicht nur künftige Generationen, sondern bereits die heute lebende, könnten hierdurch geschaffene Tatsachen im ungünstigsten Fall nicht mehr umkehren, einmal verbrauchte und zerstörte Umweltgüter lassen sich vielfach weder substituieren noch regenerieren. Eine Eigenschaft der Grundwerte ist ihre temporär steigende oder sinkende Bedeutung und damit ihre sich verändernden Positionen im Rahmen der wechselnden Kompromisse. Durch die aktuelle Entwicklung und in Wahlen können sich Verschiebungen in der Gewichtung und damit in den Beziehungen ergeben. Zu diesem Zweck ist es jedoch erforderlich, dass eine Veränderung noch möglich ist, eine Aussage, die auf alle Grundwerte anzuwenden ist. Auch in Bezug auf Freiheit könnte der temporäre, mehrheitlich Verzicht auf Entscheidungs- und Handlungsfreiheit, beispielsweise im Sinne einer hohen Sicherheit, eventuell zu Verhältnissen führen, die eine Wiederherstellung der Freiheit nicht zuließen. Die Gewichtung der Grundwerte ist also nur innerhalb einer bestimmten Bandbreite möglich, eine absolute Dominanz eines Grundwertes ist ebenso undenkbar wie die Einstufung eines Grundwertes als gänzlich unbedeutend. Im ersten Fall wären Kompromisse unmöglich, im zweiten Fall würde es sich nicht um einen Grundwert

im eigentlichen Sinn des Wortes, sondern um einen zeitweise auftretenden Wert handeln.

Die Problematik der Extremposition allein disqualifiziert die Forderung einer nachhaltigen Entwicklung daher nicht als Grundwert, da sie innerhalb gewisser Grenzen durchaus kompromissfähig ist. Es muss als nächstes untersucht werden, ob sie grundsätzlich als Oberziel geeignet wäre oder worin sie sich gegebenenfalls von den vorhandenen Grundwerten unterscheidet. Dazu ist es erforderlich, nochmals auf die Gemeinsamkeiten der beschriebenen gesellschaftlichen Oberziele einzugehen. Im ersten Kapitel wurden sie als diejenigen Faktoren oder Werte beschrieben, die in ihrer Summe die Wohlfahrt des einzelnen determinieren und die, bezogen auf die gesamte Bevölkerung eines Staates, auch bestimmend sind für das Gemeinwohl in seiner Eigenschaft als Summe der individuellen Wohlfahrt. Es handelt sich also um Werte, die so bedeutend sind für das Individuum, dass sie grundsätzlich unabdingbar sind aus Sicht des Menschen. Dabei ist zu beachten, dass es sich um Bedürfnisse handelt, also um subjektives Empfinden, das nicht messbar oder interpersonell vergleichbar ist, ebenso wenig wie der Grad der diesbezüglichen Befriedigung. Deshalb kann ungeachtet der allgemein anerkannten fundamentalen Bedeutung dieser Werte die individuelle Einschätzung jeweils unterschiedlich sein. Wird mehrheitlich ein Defizit bezüglich eines Grundwertes empfunden, so wird diese Unzufriedenheit in Teilbereichen ihren Niederschlag bei den nächsten Wahlen finden.

In diesem unscheinbaren Ansatz verbirgt sich gleichzeitig die Antwort auf die Frage, was die bekannten gesellschaftlichen Grundwerte und die Forderung einer nachhaltigen Entwicklung voneinander unterscheidet. Die Oberziele Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit sind Bedürfnisse der Bürger, sie werden zunächst nicht verstandesmäßig erfasst, sondern ‚gefühl‘. Eine nachhaltige Entwicklung, gleich nach welcher Definition, wird stets rational begründet und gefordert. Sie bedeutet Verzicht für diejenigen, denen es gut geht und damit ein Opfer, das nicht unbedingt und mehrheitlich eine fundamentale Bedürfnisbefriedigung darstellt und zur individuellen Zufriedenheit und Wohlfahrt beiträgt. Gleichwohl können ihre Notwendigkeit und auch die Verantwortung der wohlhabenden Nationen rational begründet und nachvollzogen werden, die Zustimmung zu einer nachhaltigen Vorgehensweise fällt deshalb zumeist leicht bis zu dem Punkt, an dem diese ein persönliches Opfer bedeutet. Die Zahl der Bürger, denen ein solcher persönlicher Beitrag zum Wohlergehen anderer Menschen in weit entfernten Ländern gefühlsmäßig einen hohen Wert darstellt, der ihre persönliche Wohlfahrt auch dann steigert, wenn er zusätzlichen Aufwand bedeutet, entspricht derzeit wohl deutlich der Minderheit, gemessen am Erfolg, mit dem diese Anliegen politisch verfolgt werden bzw. beurteilt an den Widerständen, auf die der Nachhaltigkeitsprozess, vor allem auch im kommunalen Bereich, stößt. Die Forderung einer nachhaltigen Entwicklung stellt somit kein zusätzliches Oberziel

dar, sondern ist ihrem Wesen nach zunächst eine rationale Forderung, über deren Inhalt im Rahmen der Konferenz von Rio weitestgehend Konsens bestand.

Von den drei Hauptbestandteilen, die demnach eine nachhaltige Entwicklung ausmachen, sind an dieser Stelle besonders die anzustrebenden Oberziele interessant. Es wurde bereits weiter oben ausgeführt, dass es sich dabei nicht um aus Sicht der wirtschaftspolitischen Theorie neue Grundwerte handelt, dass die Liste der Grundwerte also nicht erweitert wurde. Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit werden vielfach explizit genannt und konkretisiert, während Fortschritt, verstanden als Annäherung an Ziele im Zeitablauf und damit als eine andauernde Verbesserung der Zustände, in einem sich dynamisch und selbständig nachregulierenden nachhaltigen System ebenfalls eine Grundforderung darstellt. Die Ziele, auf deren Verwirklichung eine nachhaltige Entwicklung abzielt, sind also grundsätzlich identisch mit denen, die die Theorie der Wirtschaftspolitik für westliche Demokratien annimmt. Damit wäre ein zusätzliches Oberziel der nachhaltigen Entwicklung zumindest in Bezug auf diesen Bestandteil redundant und somit problematisch in der Anwendung.

Die beiden übrigen Komponenten von Nachhaltigkeit, die einzelnen Programmbereiche und die Verfahrensgrundsätze, sind auf der Ebene der Oberziele nicht von Belang, da sie zum einen Handlungsfelder, zugehörige Maßnahmen und Instrumente konkretisieren und zum anderen die Verfahrensgrundsätze innerhalb des Prozesses benennen. Beide Bereiche sind notwendig in ihrer Eigenschaft als klare Vorgabe, wie die Sicherstellung der Oberziele anzustreben ist, stellen jedoch keine eigenständigen Grundwerte dar.

Ein bemerkenswerter Aspekt im Hinblick auf die oberste Zielebene ergibt sich aber doch aus den Abschlussdokumenten der Konferenz von Rio de Janeiro. Er besteht aus der Feststellung, dass eine nachhaltige Entwicklung darauf ausgerichtet sein muss, die bekannten Grundwerte für alle Menschen dieser Erde und auch für künftige Generationen sicherzustellen und dass die Verantwortung hierfür nur von allen Nationen gemeinsam getragen werden kann. Damit wird ein in der Literatur relativ wenig diskutiertes Thema, nämlich die Grenzen politischer Zielsysteme und Verantwortungsbereiche, aufgegriffen. Oftmals wird das übergeordnete Ziel des Gemeinwohls oder der gesellschaftlichen Wohlfahrt auf die Bürger des eigenen Landes bezogen und auch der Umweltschutz betrifft oftmals primär das eigene Staatsgebiet. In Rio wurde von allen Unterzeichnern zugestimmt, dass ein solches einzelstaatliches Denken nicht geeignet ist, die globale Umwelt- und Entwicklungsproblematik entscheidend voranzubringen. Die Staaten haben sich vielmehr verpflichtet, in ihre Entscheidungen die internationalen Zusammenhänge und Auswirkungen mit einzubeziehen und entsprechend den jeweiligen Möglichkeiten zur Unterstützung einer globalen zukunftsfähigen Entwicklung beizutragen.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass eine nachhaltige Entwicklung, wie sie in der Konferenz von Rio definiert wurde, für das Zielsystem innerhalb der Theorie der Wirtschaftspolitik kein neues, zusätzlich zu beachtendes Oberziel darstellt. Nachhaltigkeit bedeutet diesbezüglich die Ausweitung des Geltungsbereiches des Zielsystems in zeitlicher und räumlicher Hinsicht, sodass als Entscheidungsgrundlage nicht lediglich die Bedürfnisse von bzw. Wirkungen auf lebende und künftige Bürger des jeweiligen Landes, sondern die aller Menschen, heutiger und zukünftiger Generationen, herangezogen werden. Die Funktionen des Zielsystems, einzelne Aspekte zu gewichten und zeitpunktabhängig mittels Kompromiss abzustimmen, bleiben davon unbenommen.

Nachhaltige Entwicklung und Politikbereiche

In Bezug auf die einzelnen Bereiche staatlicher Politik gilt das Gesagte entsprechend. Die verschiedenen Kapitel der Agenda 21 befassen sich beispielsweise mit wirtschaftlichen Fragestellungen. Das Ziel der Wirtschaftspolitik, wie es im ersten Kapitel dargestellt wurde, ist die Sicherstellung wirtschaftlicher Wohlfahrt, da diese den ökonomischen Beitrag zur Verwirklichung der Oberziele darstellt. Wohlstand alleine kann Zufriedenheit zwar nicht sicherstellen, liefert aber zumindest eine bedeutende Voraussetzung dafür. Dies wird auch durch die Agenda nicht bezweifelt, sondern vielmehr eine globale Verantwortung gefordert. Zur Bekämpfung von Armut und Hunger ist zunächst nationales wirtschaftliches Wachstum notwendig, um allen Ländern die Grundversorgung ihrer Bevölkerung aus eigener Kraft zu sichern. Die Wirtschaftspolitik in den wohlhabenden Staaten soll diesen Aspekt innerhalb ihrer Maßnahmen beachten und Entwicklungsländer und Staaten im Transformationsprozess in deren Bemühungen unterstützen anstatt das internationale Gefälle zum eigenen Vorteil zu nutzen. Außerdem soll die Untrennbarkeit von Umwelt- und Entwicklungsproblemen auch im Produktions- und Konsumbereich anerkannt und in die Entscheidungen mit einbezogen werden.

Auch im Rahmen der Politikbereiche, auf die sich manche Programmbereiche der Agenda 21 beziehen, wird keine Neuorientierung gefordert, was die Grundlagen des Zielsystems betrifft, sondern lediglich die Integration eines globalen und die Bedürfnisse anderer Länder anerkennenden Umwelt- und Entwicklungsbewusstseins. Die Forderung nach wachsender Grundlagenforschung im Hinblick auf die internationalen ökonomischen und naturwissenschaftlichen Zusammenhänge und Wirkungsweisen ist dabei ebenso Teil dieser Strategie wie der Aufruf zu mehr Bürgerbeteiligung in den Entscheidungen, um die öffentliche Zustimmung und Unterstützung des Prozesses zu fördern.

Nachhaltige Entwicklung und Verfahrensnormen

Demokratie und Rationalität wurden innerhalb des wirtschaftspolitischen Zielsystems als Verfahrensnormen bezeichnet. Sie beschreiben die Anwendung eines mehrheitlichen Entscheidungsverfahrens und ein zielgerichtetes Vorgehen und drücken damit die Grundvorgehensweisen innerhalb der Zielpyramide aus. Eine nachhaltige Entwicklung, wie sie in Rio definiert wurde, beinhaltet ebenfalls Grundsätze, denen das Handeln folgen soll, um in einen zukunftsfähigen Prozess zu münden. Aber genau wie in Bezug auf die Oberziele und Politikbereiche sollen diese Grundsätze nicht die vorhandenen Verfahrensnormen überwiegen oder ersetzen, sondern sie beschreiben vielmehr, durch welche Rahmenbedingungen die Erweiterung des politischen Entscheidungssystems um den hier formulierten Nachhaltigkeitsgedanken unterstützt werden muss. Die Forderung nach internationaler, partnerschaftlicher Zusammenarbeit, nach Einbeziehung der Öffentlichkeit, nach Hilfestellung der wohlhabenden Nationen für die weniger Begüterten bei deren Bemühungen ergänzen lediglich die einzelnen Kapitel der Agenda in der Aussage darüber, wie all die Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern erfolgversprechend umgesetzt werden können.

Da eine nachhaltige Entwicklung als ein sich selbst dynamisch nachstellender Prozess definiert wurde, dürfen diese Vorgaben als dauerhafte Leitlinien gelten, mit denen alle kommenden Maßnahmen und Programme vereinbar sein müssen, um dem Konsens, die in dieser Konferenz erzielt wurde, entsprechen zu können. Weiter oben wurde ausgeführt, dass dieser Nachhaltigkeitsbegriff kein neues, zusätzliches Oberziel sein kann, sondern eine verstandesmäßig begründete politische Willenserklärung der gewählten Vertreter darstellt. Verfahrensgrundsätze, die deren Verwirklichung dienen sollen, stellen damit jedoch keine zusätzlichen Verfahrensnormen dar, sondern spezifizieren eine zweckrationale Komponente politischer Entscheidungsfindung.

2.4 Folgerungen für die wissenschaftliche Politikberatung

Das Zielsystem der wirtschaftspolitischen Theorie besitzt auch weiterhin für die wissenschaftliche Politikberatung grundsätzliche Gültigkeit, die theoretischen Grundlagen wirtschaftspolitischer Entscheidungsfindung bleiben erhalten. Die Vereinbarungen der Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro im Jahre 1992 beziehen sich auf eine global nachhaltige Entwicklung, die allen Menschen dieser Erde einen Anspruch auf ein gesundes und sicheres Leben im Einklang mit der Natur zugesteht. Dazu müssen zunächst Hunger und Armut bekämpft, Gleichberechtigung geschaffen und der Zugang zu Bildung ermöglicht werden. Zu diesem Zweck bedarf es der internationalen Zusammenarbeit nach dem Grundsatz, dass jedes Land nach seinen Kräften zu dieser Entwicklung beiträgt.

Mit der Unterzeichnung der Abschlussdokumente bekräftigten die Teilnehmer die Absicht, dies im Rahmen ihrer nationalen Politik umzusetzen und alle Entscheidungen im Hinblick auf ihre umwelt- und entwicklungsrelevanten Auswirkungen kritisch zu prüfen. Werden diese Erklärungen ernstgenommen und wollen politische Gremien diese praktisch umsetzen, so muss eine wissenschaftliche Politikberatung darauf eingehen und auf verschiedenen Betrachtungsebenen folgendes beachten:

Bezüglich der Theorie: Eine global nachhaltige Entwicklung dominiert nicht die nationalstaatlichen Interessen, alle getroffenen Entscheidungen und veranlassten Maßnahmen sollen nach Möglichkeit zu diesem Prozess beitragen. Dabei bleiben alle Funktionen und Grundannahmen des Zielsystems weiterhin gültig, werden jedoch bei der Entscheidungsfindung um Nachhaltigkeitsaspekte im oben beschriebenen Sinne erweitert.

Konkrete Maßnahmen: Die Unterzeichnerstaaten haben sich verpflichtet, innerhalb der jeweiligen Bereiche Handlungsprogramme zu initiieren, das Spektrum möglicher Aktivitäten reicht von der Förderung wissenschaftlicher Grundlagenarbeiten bis hin zu direkter finanzieller Unterstützung. Worin diese Maßnahmen letztendlich bestehen, ist abhängig von der Situation des jeweiligen, durchführenden Landes und wird von politischen Gremien beschlossen. Die Politikberatung kann hierbei im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung beratend tätig sein.

Die Kapitel der Agenda sind allgemein formuliert, da sie für alle Länder Gültigkeit besitzen sollen. In manchen Staaten beschreiben sie daher akute Problemkreise, die vor Ort anzutreffen und zu bekämpfen sind, in anderen Staaten sind die Probleme im Land selbst von eher untergeordneter Dringlichkeit. So werden Hunger oder Analphabetentum vorrangig mit Entwicklungsländern in Zusammenhang gebracht, während die Problematik eines nachhaltigen Konsumverhaltens zunächst diejenigen Staaten betrifft, in denen die Menschen wohlhabend genug sind, um auswählen zu können. Die Inhalte der Kapitel sind entsprechend der damit verfolgten Absicht nicht wörtlich umsetzbar, sie müssen der eigenen Situation angepasst, der enthaltene Auftrag individuell interpretiert und mit konkreten Maßnahmen gefüllt werden. Die Konferenz von Rio weist ausdrücklich darauf hin, dass es nicht ausreicht, wenn sich jeder Staat um seine eigenen Probleme kümmert, sondern weist in diesen Fällen den Industrieländern zusätzlich zu den Bemühungen im eigenen Land eine unterstützende Rolle zu. Es gilt an dieser Stelle also wieder, Schwerpunkte zu setzen, Kompromisse zu schließen und durch die Alternativen entstehende Zielkonflikte zu lösen.

Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen: Zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung betont die Agenda an vielen Stellen die Bedeutung der Schaffung und Erweiterung eines öffentlichen Bewusstseins. Dies ist nicht nur für ein nachhaltiges Konsumverhalten notwendig, es wird vor allem als

Grundvoraussetzung eines dynamischen, sich selbst nachstellenden Prozesses betrachtet. Gerade bedingt durch die Tatsache, dass eine nachhaltige Entwicklung verstandesmäßig gefordert und nicht ‚gefühl‘ wird, ist ihr Erfolg in großem Masse von der Zustimmung und Mitarbeit der Menschen abhängig. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen dient diesem Zweck und gleichzeitig wird sich mit wachsendem Bewusstsein auch die Qualität dieser Beteiligung im Hinblick auf nachhaltigkeitsfördernde Beschlüsse verbessern.

Fazit: Die Agenda 21 ist in Anlehnung an die im ersten Kapitel getroffene Unterscheidung kein umwelt- und entwicklungspolitisches Programm, sondern eine Konzeption in Form eines Orientierungsrahmens. Sie überlässt die konkreten Ziel-Mittel-Verbindungen der jeweiligen einzelstaatlichen Kompetenz und gibt langfristige, ganzheitliche Richtlinien vor, die dazu dienen sollen, dass einzelne Maßnahmen so getroffen werden, dass sie eine positive Auswirkung auf die globale Entwicklung haben. Die aufgezeigten, allgemein formulierten Instrumente wie beispielsweise die Schaffung öffentlichen Bewusstseins, die Bildungsprogramme und die Stärkung bestimmter Gruppen sind fundamentale Voraussetzungen für den Erfolg dieser Bemühungen, müssen jedoch durch nationale und auch kommunale Programme und Projekte unterstützt und konkretisiert werden.

Viele Bereiche einer nachhaltigen Entwicklung in diesem Sinne sind eng verknüpft mit ökonomischen Sachverhalten und müssen auf diese Weise Eingang finden in die Theorie der Wirtschaftspolitik. In der Konferenz von Rio de Janeiro wurde festgehalten, dass eine zukunftsfähige Entwicklung nicht nur national verfolgt werden kann und dass sie ausschließlich durch globale Zusammenarbeit möglich sein wird. Gleichzeitig wird jedoch realistischerweise darauf verwiesen, dass der Nachhaltigkeitsprozess dynamisch ablaufen muss, d.h. dass es keine plötzliche und absolute Richtungsänderung nationaler Politik geben kann, sondern dass die Staaten im Laufe der Zeit ihre Politik anpassen und auf eine Veränderung des Konsumverhaltens hinarbeiten sollen. Da in demokratisch regierten Ländern zu all diesen Prozessen Mehrheiten notwendig sind, besteht der zentrale Dreh- und Angelpunkt in demokratischen Industrienationen in der Schaffung öffentlichen Bewusstseins, das solche mehrheitlichen Entscheidungen überhaupt erst ermöglicht. Die Berücksichtigung globaler Belange, die Einbeziehung der Erfordernisse von Entwicklungsländern in nationale Entscheidungen und individuelles Konsumverhalten erfordert in wohlhabenden Industrienationen zumeist die Inkaufnahme von Nachteilen oder zumindest das Nichtausnutzen potenzieller Vorteile. Ohne ein entsprechendes Bewusstsein der Sachlage und der globalen Zusammenhänge ist kaum mit einer Mehrheit für diesen Verzicht zugunsten des Gesamtsystems und damit letztendlich und langfristig auch der eigenen Situation zu rechnen.

3 Kommunale Umsetzung

Die Unterzeichnung der verschiedenen Abschlussdokumente der Konferenz von Rio de Janeiro verpflichtet die Staaten dazu, sich einerseits an die getroffenen Vereinbarungen zu halten und andererseits geeignete Programme zu initiieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der beabsichtigten Ziele voranzutreiben. Die Beschlüsse von Rio, die in der Agenda 21 formuliert wurden, sind kein Aufruf zu einer neuen Basisdemokratie, die in allen umwelt- und entwicklungspolitisch relevanten Aspekten die gängigen Entscheidungsverfahren dominiert, sondern ein Aufruf zu einer zunehmend nachhaltigen Orientierung innerhalb der gültigen Systeme. Die Staaten verpflichten sich, einerseits in ihre eigenen Entscheidungen verstärkt umwelt- und entwicklungspolitische Aspekte einfließen zu lassen und erkennen andererseits die Notwendigkeit an, dass wohlhabende Länder andere, die eine solche Entwicklung nicht aus eigener Kraft finanzieren können, auf vielfältige Weise unterstützen.

Weder wird in einem der Dokumente eine radikale Neugestaltung der politischen Landschaft gefordert, noch läge ein solches Vorgehen im Interesse der jeweiligen Regierungen. Die Umsetzung muss sich deshalb an bestehenden Strukturen orientieren und sich vorhandener Instrumente bedienen, sie kann nur innerhalb des Systems ansetzen. Die vereinzelt Versuche, die Lokale Agenda als Mittel zu benutzen, um mehrheitliche, die Kommune betreffende Entscheidungen oder auch Gemeinderatsbeschlüsse außer Kraft zu setzen, sind deshalb nicht im Sinne des gefundenen Kompromisses der Konferenz von Rio de Janeiro. Sowohl bei einer weitläufigen wie auch bei einer ‚wörtlichen‘ Auslegung des Kapitels 28 der Agenda 21, in dem die Kommune aufgefordert wird, eine Lokale Agenda aufzustellen, ist deren Interpretation als Instrument, mit dem gültige Entscheidungsverfahren umgangen werden können, unmöglich.

Bereits im Abschnitt zur Handlungsgrundlage wird deutlich, warum den Kommunen eine nicht zu unterschätzende Rolle hinsichtlich des in Rio verabschiedeten Nachhaltigkeitskonzeptes zukommt: „Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Zielen. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“ [BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1997, Kapitel 28, Abs. 1)] Wie in der

gesamten Agenda wird auch hier betont, dass die gesamte Umwelt- und Entwicklungsproblematik nicht nur aus den Entscheidungen und Handlungen aller Menschen resultiert, sondern auch nur durch kollektive Bemühungen von Individuen gelöst werden kann. Staatliche Maßnahmen alleine können ohne das Zutun möglichst vieler Bürger nur wenig ausrichten, während die Programmbereiche, die sich z.B. mit der Änderung von Konsumgewohnheiten befassen, ohne Beteiligung und Einbeziehung der Menschen selbst praktisch gar keine Aussicht auf Erfolg haben. Der Aufwand für Planung, Durchführung und Kontrolle, so dies für ein derart komplexes System überhaupt möglich wäre, würde jedes Budget übersteigen. Auf dem Markt, wo in ökonomischer Hinsicht diese Einzelentscheidungen und -interessen dezentral koordiniert werden, finden umwelt- und entwicklungsrelevante Aspekte wenig oder gar keinen Niederschlag. Anreizsysteme, die ein umweltverträgliches Verhalten fördern sollen, werden von staatlicher Seite initiiert, ihr Erfolg ist in vielen Fällen strittig. Die Entwicklung von Anreizen zur Unterstützung einer global nachhaltigen Entwicklung gestaltet sich noch schwieriger. In beiden Fällen bedarf es zur Unterstützung der zu ergreifenden Maßnahmen eines fortschreitenden öffentlichen Bewusstseins, zu dem die Kommune durch ihren direkten Kontakt zu den Bürgern und damit ihren Interessen und Anliegen am nächsten stehen.

Zur Ermittlung eines effizienten Vorgehens im kommunalen Umfeld und zur Schaffung und Unterstützung der für eine nachhaltige Entwicklung benötigten Sensibilisierung für umwelt- und entwicklungspolitische Sachverhalte fordert die Agenda die Verwaltungen auf, den Dialog mit dem Bürger zu suchen. Auf diesem Wege soll ein Konsens geschaffen und darauf aufbauend ein geeignetes Vorgehen entwickelt werden.

Ausdrücklich richtet sich dieser Aufruf zur Handlung an die verfassten Organe, an die Kommunalverwaltung.¹³ Eine Aufforderung zur Errichtung eines zusätzlichen Gremiums, das sich aus der Bürgerschaft heraus konstituiert und sich parallel zu Gemeinderat und Verwaltung über Fragen des Umweltschutzes und der Entwicklungspolitik kümmert, ist also definitiv weder enthalten, noch kann es auch nur ansatzweise so interpretiert werden. Es wird vielmehr klargestellt, dass die Lokale Agenda Teil der gültigen Entscheidungsstrukturen und existierenden demokratischen Prozesse sein muss. Jede andere Auslegung kann sich nicht auf Kapitel 28 der Agenda 21 berufen und es bleibt deshalb zu prüfen, welche Möglichkeiten der Verwaltung zur Verfügung stehen, um diesen Auftrag erfüllen zu können.

¹³ Vgl. auch die englische Originalfassung: „Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt ‚a local Agenda 21“ in UN [(1997, S. 233)].

3.1 Rahmenbedingungen

Zu beachten ist daher zunächst der existierende Rahmen, in dessen Grenzen sich die Lokale Agenda bewegt. Von Bedeutung sind hierbei die gültigen Entscheidungsverfahren, die zur Anwendung kommen und auch die gesetzlich zur Verfügung stehenden Instrumente.

Entscheidungsverfahren

Da sich über Kapitel 28 keine zusätzlichen Kompetenzen und Instrumente begründen lassen, müssen alle Beschlüsse und Aktivitäten der Lokalen Agenda mit den gültigen Entscheidungsverfahren verträglich sein. Für die Volkswirtschaft und das politische System der Bundesrepublik Deutschland sind folgende Entscheidungsverfahren von konstituierender Bedeutung [vgl. BERG, HARTMUT, CASSEL, DIETER (1992, S. 166 ff.)]:

Marktsystem

Anstelle einer zentralen Planung erfolgt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Koordination individueller Pläne auf dem Markt, indem sich durch die Überlagerung der Entscheidungen von Anbietern und Nachfragern Preise bilden, die den relativen Knappheitsgrad einzelner Güter anzeigen. Um in einem solchen System die benötigten Anreiz-, Lenkungs- und Kontrollfunktionen weitestgehend ohne staatliche Eingriffe sicherzustellen, bedarf es unter anderem einer Rechtsordnung, die allen Marktteilnehmern wirtschaftliche Entscheidungs- und Handlungsfreiheit garantiert sowie den Wettbewerb schützt.

Demokratie

Ähnlich dem Marktsystem sind auch im politischen Bereich Willensbildung und Entscheidungskompetenz dezentralisiert. An die Stelle der Gewinnmaximierung der Unternehmen tritt das Ziel der Parteien, möglichst viele Wählerstimmen für das angebotene Programm zu erhalten und auf diese Weise den politischen Einfluss zu erhöhen oder gar über Regierungsgewalt zu verfügen. Gekennzeichnet wird dieses System durch das Mehrheitsprinzip und allgemeine, freie und geheime Wahlen, die in regelmäßigen Abständen wiederholt werden und damit auch die Möglichkeit zur Abwahl bieten.

Verhandlungssystem

Zum Interessenausgleich zwischen sozialen Gruppen kann es vorteilhaft sein, wenn die Verhandlungen durch Repräsentanten geführt werden. Diese können durch den Austausch von Informationen das gegenseitige Verständnis der Gruppen fördern und auf diese Weise durch beiderseitige Zugeständnisse einen Kompromiss aushandeln. Voraussetzung für den Erfolg des Bargaining, wie das Verhandlungssystem auch genannt wird, ist nicht nur die Kompromissbereitschaft der Verhandlungsführer, sondern auch die Akzeptanz der ausgehandelten Ergebnisse durch die Gruppenmitglieder.

Bürokratie

Zur Ausführung demokratisch gefasster Beschlüsse bedarf es schließlich der Bürokratie. Diese verfügt über eine hierarchische Struktur, innerhalb der übergeordnete Ebenen bezüglich darunter liegender weisungsbefugt sind und diese auch kontrollieren. „Die Aufgaben und Kompetenzen, die den einzelnen Mitgliedern und Stufen dieser Hierarchie übertragen sind, werden durch Gesetz und Verordnung, durch Stellenbeschreibung, Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne im einzelnen verbindlich festgelegt. Der jeweils zugestandene Ermessensspielraum nimmt von oben nach unten ab, die bestehenden Befehlsketten sind formalisiert: Der Dienstweg ist einzuhalten. Typisch für Bürokratien ist schließlich, dass ihre Mitglieder an den Ressourcen, über die sie verfügen, kein Eigentum besitzen.“ [BERG, HARTMUT, CASSEL, DIETER (1992, S. 169)].

Die prägenden Aspekte der oben behandelten Entscheidungsverfahren Markt und Demokratie sind das Mehrheitsprinzip, Dezentralität und der Kompromiss. Auch das Verhandlungssystem führt nur dann zu dauerhaften Erfolgen, wenn von beiden Seiten Zugeständnisse gemacht werden und aus Sicht der Mehrheit der durch die Verhandlungsführer Repräsentierten der Wert der Leistung und der Gegenleistung ausgeglichen ist. Das Bürokratiesystem hingegen verzichtet bei der Umsetzung bereits demokratisch gefasster Beschlüsse auf Dezentralisierung und Marktpreisbildung, die hieraus möglicherweise entstehenden Anreiz-, Lenkungs- und Kontrollprobleme können zu Effizienzmängeln führen. Andererseits wird durch dieses Verfahren beispielsweise sichergestellt, dass durch Bürokratie nicht nur populäre Themen aufgegriffen, sondern alle notwendigen Problemfelder gleichbedeutend bearbeitet werden können, was vor allem im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter als unverzichtbar bezeichnet werden kann.

Als letztendlich ausführendes Organ ist die Bürokratie dem demokratischen Entscheidungsverfahren untergeordnet und kann dessen Beschlüsse nicht verändern oder gar überstimmen. Außerdem müssen bürokratische Entscheidungen und Maßnahmen mit dem Markt- und auch dem

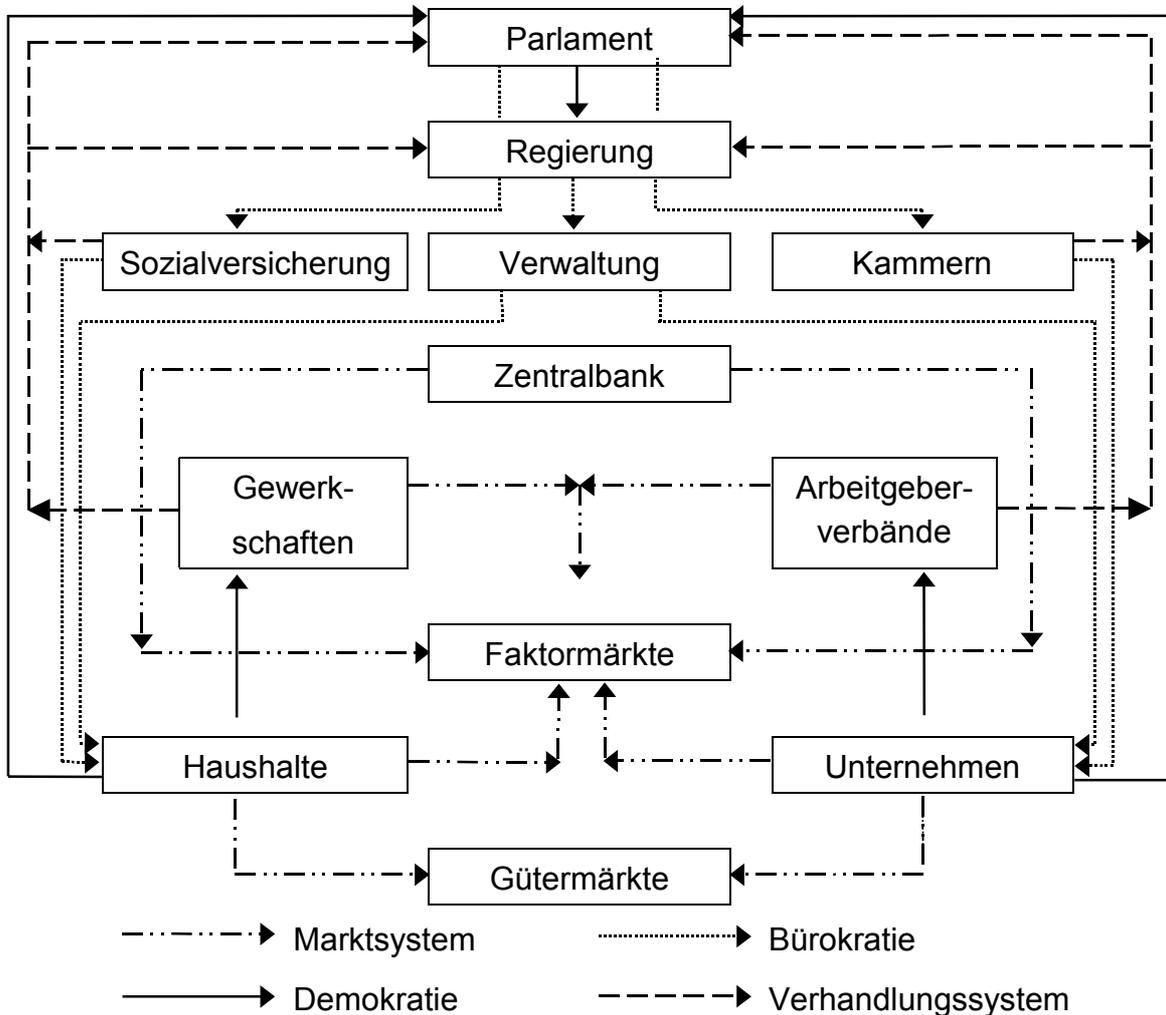
Verhandlungssystem verträglich sein. Jeder direkte, nichtkonforme Eingriff hätte negative Auswirkungen zumindest auf das individuelle Gerechtigkeits- und Freiheitsempfinden und damit auch auf die Akzeptanz bürokratischer Entscheidungen der Betroffenen.

Zusammenspiel der Entscheidungsformen

Die dargestellten Entscheidungsverfahren treten in betrachteten Systemen oft kombiniert auf. Dadurch kompliziert sich die Analyse von Zusammenhängen bzw. die Vorhersage bestimmter Entwicklungen zunehmend. In Großunternehmen werden oftmals die Eigentümerfunktion von Aktionären, die Unternehmerfunktion von Managern wahrgenommen, die Arbeitnehmer verfügen über individuell vereinbarte Mitbestimmungsrechte und für einzelne Abläufe existiert ein konzerneigenes Bürokratiesystem. Unter Einbeziehung der Aspekte, dass z.B. Aufsichtsrat und Betriebsrat mehrheitlich durch die jeweils Stimmberechtigten gewählt werden und dass die Unternehmensentscheidungen letztendlich die Marktdaten berücksichtigen müssen, finden damit in diesem Beispiel alle Entscheidungsverfahren Anwendung.

Da eine vollständige Aufstellung aller denkbaren Kombinationen also kaum übersichtlich wäre, sind in folgender Übersicht lediglich Beispiele gesellschaftlicher Entscheidungsverfahren in einer marktwirtschaftlich organisierten parlamentarischen Demokratie dargestellt. Die Kommunalverwaltung selbst ist in diesem Schaubild nicht eingezeichnet, es handelt sich dabei vielmehr um eine gesamtstaatliche Betrachtung. Der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Kommunen wird letztendlich durch die aufgeführten, übergeordneten Zusammenhänge bestimmt.

Beispiele gesellschaftlicher Entscheidungsverfahren in einer marktwirtschaftlich organisierten parlamentarischen Demokratie [nach BERG, HARTMUT, CASSEL, DIETER (1992, S. 173)]



Obwohl das Schaubild lediglich einen stark vereinfachten, beispielhaften Überblick der in der Bundesrepublik üblichen Entscheidungsverfahren bietet, zeigt es doch, dass die Kommunalverwaltung, für die diese Abläufe und Zusammenhänge den konstitutiven Rahmen bilden, als Adressat des Auftrages einer lokalen Agenda nur über einen begrenzten Spielraum verfügt. Sie kann nicht gegen legitimierte Entscheidungen verstoßen und eigenmächtige Anordnungen treffen, die übergeordneten Bemühungen zuwiderlaufen. Andererseits ist sie auf die Unterstützung des Landes und des Bundes angewiesen was die Vorgabe von unterstützenden Rahmenbedingungen betrifft.

Rechtlicher Rahmen

Um die Umsetzung der Agenda 21, speziell auch der darin geforderten Bürgerbeteiligung sicherstellen zu können, sind unter anderem rechtliche Rahmenvorgaben notwendig. Auch diesbezüglich sind keine neuen Instrumente erforderlich, denn die bestehenden Möglichkeiten sehen bereits unterschiedlichste und weitreichende Formen der Partizipation vor. Neben dem aktiven und passiven Wahlrecht, das als Grundlage des demokratischen Entscheidungsverfahrens den Bürgern die grundsätzliche Teilhabe an der Regierungsmacht und zum Teil auch ein Kontroll- bzw. Abwahlrecht ermöglicht, existieren auf verschiedenen Ebenen gesetzlich verankerte Instrumente, deren Anwendung in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein kann. Dazu gehören:

Auf Bundesebene [GRUNDGESETZ]

Artikel 20a Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Auf Landesebene [VERFASSUNG DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG]

Artikel 59 Volksbegehren

Gesetzesvorlagen werden von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksbegehren (sechstel der Wahlberechtigten) eingebracht.

Artikel 60 Volksabstimmung

Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen.

Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.

Auf Kommunalebene [GEMEINDEORDNUNG FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG]

§ 1 Rechtstellung

....

Die Gemeinde fördert in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner und erfüllt die ihr von Land und Bund zugewiesenen Aufgaben.

Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde ist Recht und Pflicht des Bürgers.

§ 20 Unterrichtung der Einwohner

Der Gemeinderat unterrichtet die Einwohner durch den Bürgermeister über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde.

Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht, soll den Bürgern allgemein Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Vorschriften über die förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.

§20a Bürgeranhörung

Wichtige Gemeindeangelegenheiten sollen mit den Einwohnern erörtert werden. Zu diesem Zweck soll der Gemeinderat in der Regel einmal im Jahr, im übrigen bei Bedarf eine Bürgerversammlung anberaumen.

Der Gemeinderat hat eine Bürgerversammlung anzuberaumen, wenn dies von der Bürgerschaft beantragt wird.....

§ 20b Bürgerantrag

Die Bürgerschaft kann beantragen, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt (Bürgerantrag).

§21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).

.....

Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

3.2 Akteure

Zur Aufstellung einer Lokalen Agenda bedarf es des Zusammenspiels von Aktivitäten in unterschiedlichsten Bereichen und auf verschiedenen Ebenen. Es ist daher im Hinblick auf eine zielgerichtete Darstellung der Möglichkeiten, aber auch der Grenzen eine deutliche Trennung der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Teilnehmerkreise erforderlich. Im folgenden wird deshalb auf bedeutende Einzelaspekte der jeweiligen Rolle im Lokale-Agenda-Prozess eingegangen:

Bundesregierung und Bundesländer

Um kommunale Aktivitäten im Sinne des Kapitels 28 sinnvoll und effizient gestalten zu können, kann von Seiten übergeordneter Instanzen ein förderlicher und kompatibler Rahmen geschaffen werden. Dies beschränkt sich nicht lediglich auf gesetzliche Vorgaben und Verordnungen, sondern beinhaltet darüber hinaus aktive Unterstützung auf folgenden Gebieten:

Bereitstellung von Informationen

Die Kommunen können ihre Situation besser einschätzen und ihre Planung in ein umfassendes Gesamtkonzept integrieren, wenn zusätzlich zu den vor Ort verfügbaren Daten entscheidungsrelevante Umwelt- und Entwicklungsinformationen bereitgestellt werden.

Finanzielle Unterstützung

Bund und Land können kommunale Programme auf verschiedenste Weise finanziell unterstützen. Durch entsprechende Förderprogramme werden darüber hinaus auch Signale gesetzt, durch welche die Akzeptanz in der Bevölkerung und damit auch der Erfolg der Aktivitäten gefördert wird.

Koordination

Um aus vielen einzelnen, lokalen Anstrengungen einen Synergieeffekt zu erhalten, können von übergeordneter Stelle Koordinationsmechanismen eingesetzt werden. Dies kann beispielsweise durch Agendabüros geschehen, die die individuellen Erfahrungen sammeln und bereitstellen, sodass nicht jede Kommune in langwierigen Prozessen die gleichen Schwierigkeiten bewältigen muss, sondern aus den Erkenntnissen anderer lernen kann.

Gemeinderat

Die Funktion des Gemeinderates als beschlussfassendes Organ wird durch den Auftrag der lokalen Agenda an keiner Stelle in Frage gestellt. Vielmehr richtet sich der Aufruf in Kapitel 28 der Agenda an die ‚local authority‘, also an die verfassten kommunalen Organe und damit an den Rat und an die Verwaltung. Die Mitglieder des gewählten Rates entscheiden als Repräsentanten der Bürger über die grundsätzliche Richtung der lokalen Politik, über finanzielle Angelegenheiten und auch über die Erfüllung der freiwilligen und der Pflichtaufgaben der Kommunen.

Eine Lokale Agenda, deren Aktivitäten nicht durch einen Ratsbeschluss legitimiert sind, kann sich damit nicht auf das Mandat von Rio berufen. Ihr fehlt die Unterstützung durch die Bürgervertretung und damit auch die Möglichkeit, die Kommunalverwaltung mit einzubinden. Gleichgültig, ob der ursprüngliche Impuls für einen Lokale-Agenda-Prozess von einzelnen Bürgern, von Initiativgruppen, aus dem Gemeinderat oder aus der Verwaltung kommt, der ‚offizielle‘ Beginn und damit die Einbindung in die örtliche Politik auf breiter Basis, bedarf der Zustimmung des Rates. Dies gilt ebenso für Entscheidungen, die im weiteren Verlauf des Prozesses zur Unterstützung der Aktivitäten im Sinne eines dynamisch nachstellenden Konzeptes notwendig werden. Auch hier ist der Gemeinderat als Bürgervertretung gefordert, eine nachhaltige Politik zu beschließen und damit der Verwaltung die Instrumente zu ermöglichen, die diese zur Umsetzung der Beschlüsse benötigt.

Verwaltung

Die Kommunalverwaltung ist einerseits zuständig für die Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse und andererseits fungieren die Ämter als beratende Fachstellen des Rates. Da sie durch ihre Tätigkeit über einen engen Kontakt zu den Bürgern verfügt, wird verständlich, warum sich die Agenda 21 in ihrem Auftrag, eine Lokale Agenda zu erstellen, explizit auch an die Verwaltung wendet:

„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. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft.“
[BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1997, S 231)].

Es sollen also alle Bürger, lokale Organisationen und Unternehmen bei der Formulierung eines Grundkonsens für die weitere nachhaltige Entwicklung der Kommune mit einbezogen werden. Durch den Austausch der jeweiligen

Kenntnisse und Erfahrungen kann bei allen Beteiligten nicht nur der Wissensstand erhöht, sondern auch das Verständnis und die Akzeptanz gefördert werden. Dadurch wird zum einen das Fundament für benötigte Kompromisse vorbereitet, zum anderen wird das zukunftsfähige Bewusstsein der Haushalte gefördert. In der Agenda 21 wird mehrfach auf die Bedeutung der Haushalte und die Notwendigkeit einer Anpassung des Konsumverhaltens für eine nachhaltige Entwicklung hingewiesen. Gerade die kommunale Ebene mit ihrem direkten Kontakt zum Bürger ist geeignet, durch intensiven Dialog und damit verbundenem Informationsangebot im eigentlichen Wortsinn ‚Basisarbeit‘ zu leisten.

Und ebenso, wie die Kommunalverwaltung von ihren Bürgern und Organisationen lernen kann, sollen auch die den Kommunen übergeordneten Ebenen anhand der verabschiedeten Programme ihre eigenen Entscheidungen und Entscheidungsgrundlagen überarbeiten. „Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert. Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, Vorschläge für die Finanzierung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu begründen.“ [BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1997, S 231)].

An vielen Stellen der Agenda 21 wird darauf hingewiesen, dass sich hinter dem Begriff einer nachhaltigen Entwicklung ein fortwährender Prozess verbirgt, der, bedingt durch ständige Veränderungen der Rahmenbedingungen, dynamisch angepasst werden muss. Der Übergang von unserer heutigen zu einer zukunftsfähigen Lebensweise im Sinne der Konferenz von Rio wird sich in vielen Schritten und in den unterschiedlichsten Lebensbereichen vollziehen. Erste, kleine Erfolge auf diesem Weg bereiten den Boden für die nächsten, die dann, aufgrund der gestiegenen Sensibilität und des öffentlichen Bewusstseins, einfacher zu erreichen sein werden.

Für die Rolle der Verwaltung im Lokale-Agenda-Prozess ergibt sich daraus, dass der Auftrag eines Dialogs mit dem Bürger und den Organisationen vor Ort keineswegs einmalig, sondern vielmehr als dauerhaft zu verstehen ist. Der geforderte Konsultationsprozess mit all den beabsichtigten Wirkungen des gegenseitigen Lernens und der Schaffung und Förderung öffentlichen Bewusstseins stellt eine neue Qualität des Verwaltungshandelns dar. Den bekundeten Willen des Gemeinderates in Form eines entsprechenden Beschlusses vorausgesetzt, ist es damit die Aufgabe der Verwaltung, diesen dynamischen, sich selbst nachstellenden Prozess zu unterstützen und den Gemeinderat diesbezüglich fachlich zu beraten. Sie fungiert damit einerseits als Moderation des Prozesses und andererseits informiert sie den Rat über den aktuellen Stand und die aktuell zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Obwohl die Verwaltung die Beschlüsse des Gemeinderates umzusetzen hat, besitzt sie

doch im Rahmen dieser Aufgabe einen gewissen Spielraum. Diesen kann sie durch engen Kontakt mit dem Bürger nutzen und gleichzeitig deren Akzeptanz für Verwaltungsentscheidungen erhöhen. Unpopuläre Entscheidungen, die zwar im Rahmen der Kompetenz der Verwaltung lägen, aber durchweg auf Unverständnis stoßen würden, können verschoben werden, bis durch den ständigen Dialog die Voraussetzungen für eine breite Zustimmung geschaffen wären. Der Verwaltung kommt auf diese Weise eine herausragende Bedeutung im Hinblick auf einen sich selbst nachstellenden Prozess zu, sie bestimmt die kommunale ‚Schrittweite‘, um dem Prozess die maximal vor Ort jeweils mögliche Effizienz zu verleihen.

Bürger, Gruppen, Organisationen

Bisher wurden zunächst übergeordnete Instanzen wie Bund und Land und anschließend die verfassten Organe der Kommune besprochen, da die Agenda 21 an sie jeweils konkrete Aufträge adressiert. Letztendlich ist jedoch für den Erfolg der umwelt- und entwicklungspolitischen Bemühungen die Mitarbeit des Bürgers erforderlich. Dies wird auch in Kapitel 28 deutlich und gilt für die individuelle Ebene, auf der Kauf- und Nutzungsentscheidungen gefällt werden, ebenso wie auf der politischen Ebene, auf der mehrheitlich Programmen zugestimmt und damit Regierungsmacht zugebilligt wird. Ein Konsens zwischen Verwaltung und Gemeinderat genügt deshalb nicht, er muss von einer breiten Bevölkerungsschicht mitgetragen werden. Für den Erfolg der Lokalen Agenda, die öffentliches Bewusstsein fördern soll, ist deshalb die Teilnahme einer möglichst großen bzw. wachsenden Zahl von Bürgern am Konsultationsprozess wünschenswert. Dadurch vergrößert sich nicht nur die Menge Erfahrung, die in den Dialog eingebracht wird, sondern auch die Zahl derer, die über eine breite Informationsbasis bezüglich der jeweiligen Probleme verfügen und diese ihrerseits in Gesprächen mit anderen Bürgern verbreiten können. Ein Ziel der Verwaltungstätigkeit sollte deshalb lauten, möglichst viele Bürger zur Teilnahme am Lokale-Agenda-Prozess zu bewegen.

Aus diesem Blickwinkel können soziale Gruppen und verschiedene Organisationen wie Umweltverbände und Initiativen als Summe vieler Bürger mit ähnlichen Interessen, zumindest in manchen Bereichen, betrachtet werden. Bezogen auf den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit und auf das Fachwissen, das sie sich diesbezüglich angeeignet haben, können sie in vielen Fällen als Experten angesehen werden. Darüber hinaus stellen sie jedoch auch Multiplikatoren dar, die durch ihre Kontakte, ihre Beziehungen und ihren Einfluss die Lokale Agenda unterstützen und weitere Teilnehmer animieren können, sofern es gelingt, zumindest einen Teilkonsens herzustellen.

Besonderer Erwähnung bedarf an dieser Stelle eine Institution, die 1990 durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, die International Union of Local Authorities und das Center for Innovative Diplomacy initiiert wurde, um die

Kommunen auf dem Weg zur Lokalen Agenda zu unterstützen: Der Internationale Rat für Lokale Umweltinitiativen (International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI). Er hat den Auftrag, eine weltweite Bewegung von Kommunen aufzubauen und zu unterstützen, um durch den kumulativen Effekt lokaler Bemühungen eine Verbesserung globaler Umweltbedingungen zu erreichen.

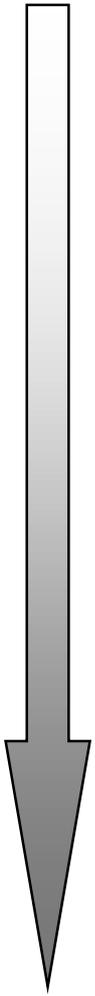
3.3 Lokale Agenda und Ziele

Die Lokale Agenda ist ein mittel- und langfristig orientiertes Handlungsprogramm der Kommune und berührt die meisten Aspekte des täglichen Lebens. Viele Entscheidungen und Maßnahmen haben direkte oder indirekte, erwünschte oder unerwünschte Auswirkungen auf andere Bereiche. Aufgrund dieser Komplexität gelten deshalb die in Kapitel 1 zum Thema Zielsysteme gemachten Ausführungen trotz des weniger umfangreichen Betrachtungsrahmens analog. An dieser Stelle sollen zur Erinnerung lediglich die Kernaussagen wiederholt werden:

Auch im kommunalen Rahmen gilt, dass nicht nur zur Integration und Koordination vieler Einzelmaßnahmen, sondern auch im Hinblick auf deren jeweilige zeitliche und inhaltliche Planung gemeinsame Ziele notwendig sind, deren Vorhandensein eine Formulierung der Soll-Situation erst zulassen.

Wurde das Zielsystem im Konsens der Beteiligten, in diesem Falle also der Bürger, vor Ort tätiger Organisationen, des Gemeinderates und der Kommunalverwaltung aufgestellt, so kann es als Grundlage zur Kompromissfindung dienen. Bei konsequenter Bewegung innerhalb dieses Systems ist eine erhöhte Akzeptanz und eine verbesserte Argumentationsbasis bezüglich zu ergreifender Maßnahmen möglich, ein Effekt, der in Zeiten wachsender Politikverdrossenheit der Bürger nicht zu vernachlässigen ist.

Ein hierarchischer Aufbau dieses Zielsystems mit einem von oben nach unten ansteigenden Konkretisierungsgrad ermöglicht, wie auf staatlicher Ebene, die Sicherstellung der Referenz- und Leitlinienfunktion und auch eine dynamische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen. Außerdem erlaubt diese Systematik die Abschätzung der Konsequenzen einer Handlung bezogen auf das beabsichtigte Gesamtergebnis sowie auf Teilziele und die Erkennung von Lücken im Lösungsansatz. Das gesamte Zielsystem beinhaltet zu diesem Zweck sowohl qualitative als auch quantitative Ziele, wobei nicht näher bestimmte, deklaratorische Ziele im Hinblick auf ein praktisch anwendbares, kommunales Handlungsprogramm durch Zielformulierungen mit höherem Bestimmtheitsgrad immer weiter konkretisiert bzw. ergänzt werden müssen.

	Qualitative Ziele	Zunehmender Bestimmtheitsgrad des Soll-Zustandes	Deklaratorische Ziele	Z_1, Z_2, Z_3	Ein nicht näher beschriebener Zustand soll sein
			Skalierte Ziele	$Z_1 > Z_2 > Z_3$	Skalierung der Soll-Zustände mittels ordinaler Kriterien
			Ziele mit Grenzbedingungen	$Z_1 \leq 2\%$ $Z_2 > 4 \text{ Mrd.}$ $a \leq Z_3 \leq b$	Für den Soll-Zustand werden ein oberer und ein unterer Grenzwert oder eine Schwankungsbreite zwischen beiden festgelegt
	Quantitative Ziele		Flexible Ziele	$W(Z_1, Z_2, Z_3)$ max!	Maximierung einer Zielpräferenzfunktion unter Nebenbedingungen
			Fixierte Ziele	$Z_1 = 0$ $Z_2 = \pm b\%$ $Z_3 = c$	Numerisch genau beschriebener Soll-Zustand, wobei: Z_1 =Nullpostulat Z_2 =Änderungsrate Z_3 =absolute Größe

Auch bei der Betrachtung der Zielvorgaben auf globaler, nationaler und kommunaler Ebene ist in den meisten Bereichen eine Zunahme des Bestimmtheitsgrad des Soll-Zustandes zu erkennen.

Globale Ziele

Als übergeordnete Ziele, denen eine Lokale Agenda verpflichtet ist, gelten diejenigen der Agenda 21 selbst, denn der Aufruf in Kapitel 28 bezieht sich auf den Anteil, den die Kommunen diesbezüglich beisteuern sollen. Dass die Möglichkeiten eines unmittelbar internationalen oder gar globalen Beitrages einer Kommune als eher gering einzuschätzen sind, ist den Verfassern der Agenda 21 bewusst und sie sehen die Rolle der Lokalen Agenda deshalb als ‚Basisarbeit‘, um die Voraussetzungen für den umfassenden Erfolg der umwelt- und

entwicklungspolitischen Bemühungen zu schaffen. Dies bedeutet, dass die Aktivitäten vor Ort von den kommunalen Möglichkeiten geprägt und geleitet sind und gleichzeitig die vereinbarten Beschlüsse der Konferenz von Rio de Janeiro und die beabsichtigten Wirkungen der Agenda 21 unterstützen und zu deren breitem Erfolg beitragen sollen.

Obwohl diese Formulierung zunächst wenig konkret erscheint, lässt sich doch daraus ableiten, dass die kommunalen Bemühungen über die Wirkungen vor Ort hinaus weitere Aufgaben erfüllen sollen. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung, wie sie in Kapitel 28 explizit gefordert wird, ist eine der Hauptaufgaben der Lokalen Agenda, ohne die die globalen Ziele der Agenda 21 nur schwer zu erreichen sein werden. Für die kommunale Umsetzung bedeutet dies, dass die Schaffung öffentlichen Bewusstseins ebenso bedeutend ist wie die Durchführung lokaler, nachhaltiger Projekte und im Rahmen der Planung und Koordination entsprechend beachtet werden muss.

Staatliche Ziele

Die Kommune als Bestandteil des gleichzeitig übergeordneten Staates muss dessen Zielvorgaben beachten, die auch für ihren Zuständigkeitsbereich Gültigkeit besitzen. Dies gilt ebenso im Bereich der lokalen Agenda, die in ihren Bemühungen um eine umweltverträgliche Gestaltung lokaler Maßnahmen nicht völlig frei ist, sondern bestehende staatliche Richtwerte berücksichtigen muss. Vom Bundesumweltministerium wurden in einem Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung jene Problembereiche genannt, in denen noch die größten Abweichungen von einem umweltgerechten Entwicklungspfad bestehen und die demgemäß vorrangig anzugehen sind:[BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1998, S 14 f.)]

Schutz der Erdatmosphäre: Der aktuelle Energieverbrauch, insbesondere derjenige der Industrienationen, entspricht keinesfalls den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung. Der allgemeinen Erderwärmung soll durch Ausnutzung der CO₂-Minderungspotenziale im Bereich Gebäude, Verkehr und Industrie sowie durch stärkeren Einsatz erneuerbarer Energien entgegengewirkt werden.

Schutz des Naturhaushaltes: Die nicht nachhaltige Nutzung der Umweltgüter Wasser, Boden und Luft bedroht die Lebensräume und damit auch die Vielfalt der Pflanzen- und Tierwelt. Eine umweltverträgliche Flächennutzung sowie die weitere Verringerung der Schadstoffeinträge ist deshalb anzustreben.

Schonung der Ressourcen: Während bis vor einigen Jahren Umweltbelastung vor allem durch die Schadstoffdiskussion bestimmt war, gilt mittlerweile auch die Endlichkeit und begrenzte Belastbarkeit vieler Ressourcen als ebenso bedeutend. In diesem Zusammenhang sind Aspekte wie effizientere Nutzung der Ressourcen,

geschlossene Stoffkreisläufe und eine zukunftsfähige Veränderung des Konsumverhaltens bedeutsam.

Schutz der menschlichen Gesundheit: Auch wenn in der Bundesrepublik Deutschland ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit erreicht wurde, so kann es durch weitere Reduktion gesundheitsgefährdender Schadstoff- und Lärmemissionen weiter verbessert werden. Außerdem sollen langfristige Zusammenhänge zwischen Umwelteinflüssen und Gesundheit, die sich eventuell erst in künftigen Generationen auswirken, intensiver untersucht werden.

Umweltschonende Mobilität: Mobilisierter Individualverkehr steht nicht nur für Lebensqualität und Wohlstand, sondern gleichzeitig auch für Schadstoffausstoß, Lärm und zunehmende Flächenversiegelung. Eine umweltverträgliche Gestaltung der Mobilität bedeutet deshalb nicht nur die Ausnutzung technischer Verfahren zur Reduktion der Emissionen, sondern auch eine effiziente Verkehrsorganisation und die Anwendung von Anreizinstrumenten.

Alle genannten Bereiche können auch für die Kommunen und damit für die Lokale Agenda als Ansatzpunkte für einen zukunftsfähigen Beitrag dienen. Letztendlich sind staatliche Bemühungen auf diesen Gebieten ohne aktive Beteiligung der Kommunen wenig aussichtsreich, da es sich zumeist um Problemfelder handelt, die vor Ort am effizientesten zu beeinflussen sind. Im Vergleich zu den globalen, eher abstrakt formulierten Zielen stellen die staatlich vorgegebenen bereits konkrete Zielbereiche und Aktionsebenen dar.

Kommunale Ziele

In Kapitel 28 werden die Kommunen als diejenige Politik- und Verwaltungsebene bezeichnet, die den Bürgern am nächsten ist und deren Rolle darin besteht, in ihrem jeweiligen Umfeld, in ihrer konkreten Situation Maßnahmen zu ergreifen, um damit die umwelt- und entwicklungspolitischen Absichten der Agenda 21 zu unterstützen. Die Schwerpunkte, die jede Gemeinde diesbezüglich setzen kann, unterscheiden sich aufgrund der jeweils abweichenden Gegebenheiten. In einwohnerreichen Städten mit großen Industrieansiedlungen sind Probleme und auch Interessen anders gelagert als in kleineren Gemeinden mit überwiegend kleineren und landwirtschaftlichen Betrieben. Es ergeben sich daraus und zusätzlich aus anderen Faktoren, wie der geografischen Lage oder regionalen Besonderheiten, unterschiedliche Ansatzpunkte was beispielsweise Flächennutzung oder Verkehrspolitik angeht. So unterscheiden sich kleinere Gemeinden im Einzugsgebiet größerer Städte von Gemeinden ähnlicher Größenordnung, deren Einnahmen, bedingt durch ihre landschaftlich reizvolle Lage, überwiegend aus dem Fremdenverkehr stammen, in Bezug auf mögliche Ansatzpunkte einer Lokalen Agenda erheblich.

Die zentrale Aufstellung eines Handlungsprogramms, das für alle Kommunen Gültigkeit besitzen würde, ist also ohne individuelle Anpassung wenig erfolgversprechend. Spätestens an diesem Punkte wäre, trotz der immensen Vorarbeiten übergeordneter Stellen, die Mitarbeit der Menschen vor Ort gefordert. Die Agenda 21 weist deshalb den Kommunen von Anfang an die Verantwortung für die Aufstellung einer „maßgeschneiderten“ Lokalen Agenda zu.

Globale Ziele in umwelt- und entwicklungspolitischer Hinsicht wurden in der Agenda festgeschrieben, der Staat definiert in einer ersten Konkretisierung für seinen eigenen Einflussbereich diesbezüglich Vorgaben, die auch für die jeweilige Kommune relevant sind. Während die Abdeckung von Bereichen, die eines entsprechend großen Verwaltungsapparates bzw. enormer finanzieller Mittel bedürfen, wie zum Beispiel um internationale Entwicklungszusammenarbeit oder Forschungsallianzen auf breiter Ebene, Angelegenheit des Staates sind, besteht der Beitrag der Kommunen darin, ein Handlungsprogramm zu entwerfen, das nicht nur lokal nachhaltige Maßnahmen enthält, sondern auch die staatlichen Bemühungen unterstützt. Zu diesem Zweck sollen sich die verfassten Organe des Fachwissens ihrer Organisationen, Unternehmen und Bürger vor Ort bedienen, von diesen Lernen und durch diesen Dialog gleichzeitig öffentliches Bewusstsein schaffen, um damit die Basisarbeit zu leisten für den Erfolg globaler Bemühungen, der trotz aller staatlicher Planung und Aktivitäten vom Verhalten der Individuen abhängig ist.

Bereits die ersten beiden Schritte des kommunalen Lokale-Agenda-Prozesses, der Beschluss des Gemeinderates, eine Lokale Agenda aufzustellen und die Formulierung der zugrundeliegenden Leitlinien, entspricht dieser Absicht. Durch die Zustimmung der gewählten Bürgervertretung und die damit verbundene Anerkennung der Notwendigkeit einer nachhaltigen Verfahrensweise im eigenen Umfeld, werden die Voraussetzungen für eine sich selbst nachstellende, zukunftsfähige Entwicklung der Kommune im Sinne der Agenda 21 geschaffen. Um diesem dynamischen Charakter Rechnung zu tragen, ist auch das kommunale Zielsystem hierarchisch aufgebaut, wobei die Leitlinien bzw. Grundsätze die oberste und am wenigsten konkrete, gleichzeitig aber auch die langfristig gültige Ebene darstellen. Die Diskussion, die ihrer Aufstellung vorausgeht, ist bereits Teil des Bewusstseinsbildungsprozesses, die beabsichtigte langfristige Gültigkeit erfordert einen breiten Konsens und damit in der politischen Realität auch eine entsprechend abstrakte, erst später im Einzelfall mit konkretem Inhalt zu füllende Formulierung. Wenn sie ihren schriftlichen Niederschlag in den Gemeinderatsbeschlüssen finden, bilden sie damit in Abhängigkeit von der Formulierung die Grundlage für das Handeln der Verwaltung. Deren Aufgabe besteht dann unter anderem in der Begleitung der Aufstellung des Handlungsprogramms und damit auch der Unterstützung bei der Formulierung der nachfolgenden, konkreteren Zielebenen.

Das Vorgehen bei der Ermittlung dieser Leitbilder ist den Kommunen freigestellt und wird in Abhängigkeit von den individuell vorhandenen Möglichkeiten gestaltet. In vielen Fällen hat sich die Einrichtung von Bürgerforen, in denen die zukünftige Entwicklung der Gemeinde diskutiert wird, durchgesetzt. Die detaillierten Erwartungen an die Ergebnisse solcher Foren werden ebenso wie ihre inhaltliche und zeitliche Ausdehnung von jeder Kommune eigenständig festgelegt. Gemäß den bisherigen Ausführungen ist das Ergebnis dieser Leitbilddiskussionen als Vorschlag an den Gemeinderat zu verstehen, der über ihn berät und, bei entsprechender Zustimmung, komplett oder in Teilen annimmt.

Nachdem auf diese Weise durch die gewählten Vertreter der Bürgerschaft eine längerfristig gültige Grundsatzentscheidung getroffen wurde, besteht der nächste Schritt in der weiteren Konkretisierung der Ziele und der Sammlung aktueller Handlungsfelder und Maßnahmen. Die Verwaltung kann hierbei die Koordination der Aktivitäten übernehmen, sie kann die Kommunikation zwischen den Gruppen, den Bürgern und dem Gemeinderat fördern, sie ist in der Lage, ihr Fachwissen einzubringen und sie kann ihren eigenen Spielraum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung füllen. Wird der Verwaltung ein solcher Auftrag erteilt, kann sie auf diesem Wege auch in begrenztem Umfang benötigte finanzielle Mittel zur Verfügung stellen oder durch begleitende Maßnahmen wie Bereitstellung von Personal oder durch Öffentlichkeitsarbeit zum Erfolg beitragen. Zusätzlich kann sie bestehende Kontakte nutzen und zwischen Interessengruppen vermitteln, die sonst zunächst viel Zeit für den Aufbau solcher Beziehungen hätten aufbringen müssen.

Wird auf die Beteiligung der Verwaltung verzichtet, so bedeutet dies, dass zur Koordination andere, meist ehrenamtliche Stellen geschaffen werden müssen, deren Finanzierung nicht eindeutig geklärt ist. Weiterhin müssen Entscheidungen, die auf diese Weise ohne Teilnahme von Verwaltung bzw. Gemeinderat getroffen wurden, anschließend von diesen jeweils fachlich auf Durchführbarkeit geprüft bzw. übernommen und durchgeführt werden. In der Praxis zeigt sich, dass gerade diese beiden Punkte die größten Probleme bereiten. Wird durch ein Gremium, das unabhängig von Gemeinderat und Verwaltung berät, ein Beschluss gefasst, der aus der Sicht der daran Beteiligten sinnvoll ist, so stehen seiner Ausführung oft die verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten entgegen. Oder aber, der Vorschlag erzeugt einen Zielkonflikt mit längerfristigen Absichten des Gemeinderates, sodass er von diesem abgelehnt oder zumindest aufgeschoben wird. In beiden Fällen wurde viel Arbeit und vielfach Freizeit aufgebracht, ohne dass den Bemühungen ein Erfolg zuteil wurde. Diese Situation hat bereits in manchen Städten dazu geführt, dass der ursprünglich eingeschlagene Weg einer eigenständigen Lokale Agenda-Bewegung neben den verfassten Organen überdacht wird und eine Neuorientierung unter Beteiligung der Verwaltung erfolgen soll.

3.4 Indikatoren

Nachdem die Bedeutung der Aufstellung von Zielen mehrfach betont wurde, stellt sich die Frage nach der Messung der Zielerreichung und damit der erzielten Fortschritte oder Erfolge. Zu diesem Zweck bedarf es Indikatoren, die geeignet sind, den jeweils betrachteten Zustand und gleichzeitig auch die relevanten Veränderungen zu beschreiben. Falls sie diese Eigenschaften besitzen, ist es auch möglich, die beabsichtigten Ziele oder zumindest deren messbare Aspekte zu quantifizieren. Weitere Funktionen von Indikatoren bestehen in der Information der Öffentlichkeit, der Verbesserung der Kommunikation und Vereinheitlichung nationaler und internationaler Berichterstattung im Bereich der Nachhaltigkeitsproblematik [HÖNERBACH, FRANK (1999, S. 22)].

In vielen Fällen sind Indikatoren identisch mit den Ansatzpunkten der zu ergreifenden Maßnahmen, da sie sich auf die eigentlichen Problemgrößen beziehen. Bei komplexen Betrachtungsgegenständen oder sehr umfassend formulierten Zielen werden aussagekräftige Indikatorensätze benötigt, die in ihrer Gesamtheit einen Zustand quantitativ beschreiben. Eine nachhaltige Entwicklung beispielsweise ist nicht an einer einzelnen Größe messbar, es müssen vielmehr Soll- und Ist- Zustände in allen relevanten Bereichen festgehalten werden. Da Indikatorensysteme direkt mit den verfolgten Zielen verbunden sind, bilden sie ein ebenfalls hierarchisch aufgebautes System der messbaren Aspekte von Zielen. Sie bilden damit, ebenso wie Teilziele, keine absolut zu verwirklichenden Größen, sondern sind kompromissbehaftet, da sie die möglicherweise auftretenden Zielkonflikte repräsentieren. Es ist demnach unumgänglich, dass Indikatorensysteme eine vergleichbare Struktur aufweisen wie die Zielsysteme, zu denen sie die Ergänzung bzw. Konkretisierung bilden. Es ist also zu unterscheiden zwischen globalen, nationalen und kommunalen Indikatorensätzen, mit denen die vorgegebenen Ziele näher beschrieben werden und die damit gleichzeitig verdeutlichen, welche Maßnahmenbereiche im Hinblick auf eine bestimmte Problemstellung als bedeutend betrachtet werden.

3.4.1 Globale Indikatoren

Die Vereinten Nationen haben zur Umsetzung der Agenda 21 und anderer Rio-Beschlüsse eine Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission for Sustainable Development - CSD) eingesetzt. Durch diese wurde, in Anlehnung an die verschiedenen Teile und Kapitel der Agenda 21, zur Unterstützung der Länder im Jahre 1995 eine Arbeitsliste von 134 Nachhaltigkeits-Indikatoren zusammengestellt, die von den Staaten, in Abhängigkeit von jeweils national unterschiedlichen Prioritäten, Problemen und Zielen, genutzt werden können. Innerhalb der vier Kategorien ökonomischer, sozialer, ökologischer und institutioneller Indikatoren wird dabei jeweils unterschieden in

- ‚Driving Force‘ – Indikatoren, die Auskunft über die ‚treibenden Kräfte‘ geben, also darüber, welche menschlichen Aktivitäten, Prozesse oder Verhaltensmuster bedeutende Auswirkungen auf diesen Bereich einer nachhaltigen Entwicklung haben,
- ‚State‘ – Indikatoren, die eine Beschreibung des Ist-Zustandes zulassen und
- ‚Response‘ – Indikatoren, die die möglichen Maßnahmenbereiche und Ansatzpunkte bezeichnen, um die Entwicklung zu beeinflussen.

Zur Veranschaulichung dieser Systematik seien hier exemplarisch einige der Indikatorenvorschläge aufgeführt:

Für den Bereich Soziales werden hinsichtlich der Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (Kapitel 7 der Agenda 21) vorgeschlagen:

Driving Force Indicators	State Indicators	Response Indicators
<ul style="list-style-type: none"> • Wachstumsrate der städtischen Bevölkerung • Pro-Kopf-Verbrauch fossiler Brennstoffe im KFZ-Transport • Menschlicher und wirtschaftlicher Verlust infolge nationaler Katastrophen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Bevölkerung in urbanen Gebieten • Fläche und Bewohnerzahl von städtischen "formellen und informellen" Gebieten • Wohnfläche pro Person • Wohnungskosten im Verhältnis zum Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastrukturausgaben je Einwohner

Für die Einschätzung im wirtschaftlichen Bereich bezüglich des Transfers umweltverträglicher Technologien, der Kooperation und Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten (Kapitel 34 der Agenda 21) dienen:

Driving Force Indicators	State Indicators	Response Indicators
<ul style="list-style-type: none"> • Import von Investitionsgütern • Ausländische Direktinvestitionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der umweltverträglichen Importe von Investitionsgütern 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung durch technische Zusammenarbeit

Und im Umweltsektor lautet der Kenngrößenvorschlag bezüglich der beabsichtigten Ziele des Schutzes der Qualität und der Menge an Süßwasserressourcen (Kapitel 18 der Agenda 21):

Driving Force Indicators	State Indicators	Response Indicators
<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Entnahmen von Grundwasser und Oberflächenwasser • Inlandsverbrauch an Wasser pro Kopf 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundwasserreserven • Konzentration fäkaler Kolibakterien im Süßwasser • Biochemischer Sauerstoffbedarf in Gewässern 	<ul style="list-style-type: none"> • Grad der Abwasserbehandlung • Dichte der hydrologischen Netze

(Die vollständige Liste der Indikatoren findet sich im Anhang)

Die Auswahl der jeweils zutreffenden Indikatoren bleibt ebenso den Staaten überlassen wie die Auswertung der Zahlen und der daraufhin zu bildenden, nationalen Zielgrößen. Nichtsdestoweniger gibt die Aufstellung einen ersten Eindruck möglicher Kenngrößen und einzelner Teilaspekte dieses Problembereiches. Eine für alle Nationen gleichermaßen zutreffende Indikatorenliste ist aufgrund der geografischen, kulturellen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Staaten kaum denkbar. Als einer der Status-Indikatoren für den Problembereich des Schutzes menschlicher Gesundheit wird beispielsweise der Zugang zu sauberem Trinkwasser vorgeschlagen. Aus der Sicht westlicher Standards ist dieser Indikator ebenso von eher untergeordneter Bedeutung wie der Standard medizinischer Versorgung, während beide in Drittweltländern eine herausragende Position einnehmen innerhalb der Bemühungen zur Sicherstellung menschlicher Gesundheit.

Von 21 Ländern, deren Ziel es ist, die CSD-Indikatorenliste zu testen und bis zum Jahr 2000 weiterzuentwickeln, haben (Stand 1999) lediglich 4 eine Indikatorenauswahl getroffen, die nationalen Daten dazu erhoben und in Form eines Berichtes zusammengefasst. In den übrigen Staaten traten Umsetzungsschwierigkeiten auf, sei es wegen der zeitintensiven, ressortübergreifenden Abstimmung in industrialisierten Nationen oder aufgrund von personellen beziehungsweise finanziellen Engpässen in Entwicklungsländern. Nichtsdestoweniger wurden durch die Beschäftigung mit der gesamten Problematik im Rahmen des Tests in vielen Staaten die Themen aufgegriffen, regionale Initiativen vorgebracht und das Problembewusstsein in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung geweckt. Aus diesem Grund wird auch innerhalb der Kommission die eigentliche Datenerhebung nicht mehr als Hauptzweck angesehen. [HÖNERBACH, FRANK (1999, S. 15 f.)].

3.4.2 Nationale Indikatoren

Die in Kapitel 3.3.2 genannten Themenbereiche des umweltpolitischen Schwerpunktprogramms werden darin jeweils durch konkrete Zielwerte ergänzt und die Ansatzpunkte entsprechend konkretisiert [BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1998, S. 16)]:

Ausgewählte Ziele in den 5 nationalen Themenschwerpunkten
<p>Schutz der Erdatmosphäre</p> <ul style="list-style-type: none">• Senkung der CO₂-Emissionen um 25% bis 2005• Senkung der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich um 25% bis 2005• Senkung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr um 5% bis 2005• Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung auf 10% und am Primärenergieverbrauch auf 4% bis 2010; langfristig (2050) Erhöhung auf 50% am Primärenergieverbrauch

Schutz des Naturhaushaltes

- Sicherung von 10-15% der nicht besiedelten Fläche als ökologische Vorrangflächen zum Aufbau eines Biotopverbundsystems bis 2020
- Entkoppelung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr vom Wirtschaftswachstum
- Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020
- Trendwende bei der Gefährdung der wildlebenden heimischen Tier- und Pflanzenarten
- Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus von 1,9% auf 5-10% der landwirtschaftlich genutzten Fläche bis 2010
- Verringerung des Stickstoffüberschusses in der Landwirtschaft auf 50 kg je ha und Jahr
- Anthropogen weitgehend unbelastetes Grundwasser
- Weitere drastische Reduzierung der Emissionen von Schwefeldioxid (um rund 90%) sowie von Stickstoffoxid und Ammoniak (um jeweils knapp 60%) bis 2010

Ressourcenschonung

- Erhöhung der Rohstoffproduktivität auf das Zweieinhalbfache bis 2020
- Verdoppelung der Energieproduktivität bis 2020
- Erhöhung der Abfallverwertungsquote von 25% auf 40% bis 2010
- Verminderung der aus Siedlungsabfällen stammenden Deponierungsmengen auf 10% bis 2005
- Verminderung der aus Sonderabfällen stammenden Deponierungsmengen auf 80% bis 2005

Schutz der menschlichen Gesundheit

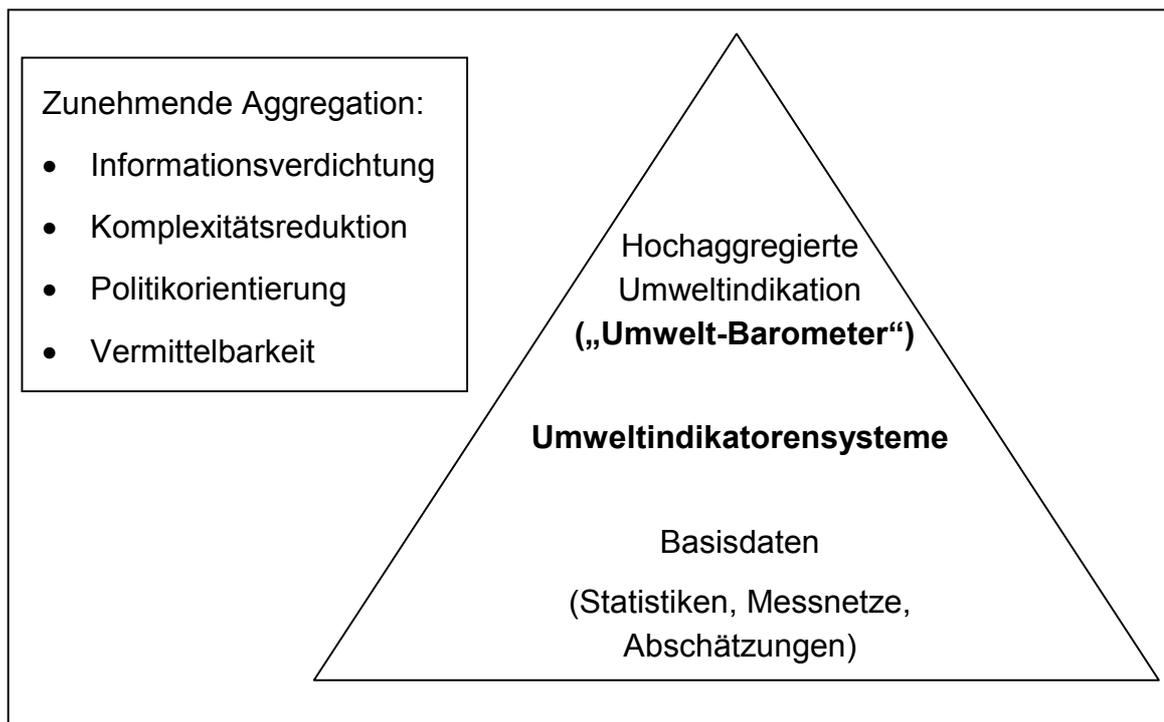
- Dauerhafte Absenkung der Lärmbelastung auf Werte von 65 dB(A) oder weniger
- Schutz der menschlichen Gesundheit vor hormonartig wirkenden Stoffen
- Reduzierung der Emissionen von kanzerogenen Luftschadstoffen und von Ultrafeinstäuben
- Reduzierung der Emissionen von Ozonvorläufersubstanzen um 70-80% bis 2010

Umweltschonende Mobilität

- Entkoppelung der Verkehrsentwicklung von wirtschaftlicher Entwicklung
- Reduzierung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr um 5% bis 2005
- Reduzierung der Emissionen von Ozonvorläufersubstanzen (um 70-80% bis 2010) sowie von kanzerogenen Luftschadstoffen und Ultrafeinstäuben (u.a. Benzol und Rußpartikel um 75% bis 2010)
- Reduzierung des Durchschnittsverbrauchs von PKW und Kombi um 25% bis 2005 bzw. 33% bis 2010
- Verminderung des Verkehrslärms auf Werte von 65 dB(A) oder weniger
- Reduzierung der verkehrsbedingten Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes durch Minimierung der Flächeninanspruchnahme und der Zerschneidungseffekte

Entsprechend der Einordnung in ein hierarchisch aufgebautes Zielsystem mit zunehmenden Bestimmtheitsgrad werden im Vergleich zu den eher allgemein formulierten, globalen Zielvorgaben zunächst die innerstaatlichen Themenschwerpunkte benannt und durch konkrete Zielwerte quantifiziert. Damit ist eine erste, individuell auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland bezogene, Einschätzung, Prioritätensetzung und Anpassung der globalen Ziele erfolgt. Über die Verteilung der jeweils notwendigen Maßnahmen und Reduktionen auf einzelne Regionen oder Kommunen wird an dieser Stelle nichts ausgesagt. Das bedeutet, dass es sich auch hier um eine Rahmenvorgabe handelt, an der die Kommune ihre Maßnahmen ausrichten kann, um zum staatlichen Gesamtsystem in einem nachhaltigen Sinne beizutragen.

Die oben genannten Zielwerte stehen jedoch nicht isoliert, sondern werden in einen Kontext eingebettet, der ihre Rolle in Bezug auf eine zukunftsfähige Entwicklung verdeutlicht. Zur Ergänzung der Bemühungen in den Themenbereichen wird im umweltpolitischen Schwerpunktprogramm zunächst ein umfangreiches Umweltinformationssystem gefordert, in welchem den Indikatoren je nach Aggregationsgrad unterschiedliche Aufgaben zukommen. Aus den beabsichtigten Funktionen können auch die Anforderungen an die Qualität der Daten und Indikatoren sowie deren Verknüpfung abgeleitet werden:



Dabei erfüllen die Basisdaten primär die Aufgabe, den Zustand der Umwelt umfassend zu beschreiben und damit verknüpfte Entwicklungen darzustellen. Umweltindikatoren hingegen zeigen Trends auf bezüglich prioritärer Umweltthemen und ermöglichen deren Monitoring, zeigen Handlungsbedarf auf und erlauben eine verbesserte Information der Öffentlichkeit über den Umweltzustand. Hochaggregierte Umweltindikatoren sollen nach diesem Vorschlag eher als plakative ‚Umwelt-Anzeiger‘ und damit als Pendant zu sozio-ökonomischen Indikatoren wie beispielsweise dem Bruttosozialprodukt, der Arbeitslosenquote oder der Inflationsrate dienen.

Bei entsprechender Auswahl der Informationen führt die schrittweise zunehmende Aggregation der Basisdaten über die Umweltindikatorensysteme bis hin zum Umwelt-Barometer dazu, dass durch Reduktion der Komplexität und die gleichzeitige geringe Anzahl der hochverdichteten Indikatoren diese als Richtungsanzeiger auf die Gesamtentwicklung im Umweltbereich dienen können. Neben dieser Funktion eines wenn auch nur groben, aber doch sehr aussagefähigen, einfach zu handhabenden Kontrollinstrumentes ergeben sich Vorteile hinsichtlich der Vermittelbarkeit von Umweltproblemen in der Öffentlichkeit.

Da eine nachhaltige Entwicklung über die reine Umweltproblematik hinaus auch ökonomische und soziale Gesichtspunkte beinhaltet, werden zusätzlich zu den bisher genannten noch weitere Informationssysteme benötigt, die den integrativen Aspekt gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist zunächst die

Umweltökonomische Gesamtrechnung zu nennen, die die Zusammenhänge langfristiger Umwelt- und Wirtschaftsentwicklungen abbilden soll. Außerdem besteht ihre Aufgabe in der Zuordnung von Umweltbelastungen zu Wirtschaftsbereichen, der Unterstützung der Einschätzung wirtschaftlicher Effekte umweltpolitischer Maßnahmen und der Bewertung von Naturvermögen. Und schließlich sollen in Anlehnung an die globalen Indikatoren der Vereinten Nationen anwendbare Nachhaltigkeitsindikatoren aus der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension bestimmt und jährlich fortgeschrieben und veröffentlicht werden.

Insgesamt besteht das Kernsystem des Schwerpunktprogramms aus der Umweltinformations-Pyramide, der Umweltökonomischen Gesamtrechnung und zusätzlichen Nachhaltigkeitsindikatoren. Zusammen mit der Veröffentlichung der Daten wird auf diese Weise die Grundfunktionalität eines umfangreichen Indikatorensystems sichergestellt.

Der Anteil, den eine Kommune zu den aufgeführten Teilzielen jeweils leisten kann, ist abhängig davon, über wie viel Einfluss sie in Bezug auf den Problembereich verfügt. Die geforderte Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt innerhalb der kommuneneigenen Gebiete zum großen Teil in der Entscheidungsgewalt der Gemeinden selbst, während die Verdoppelung der Rohstoff- oder Energieproduktivität nur indirekt durch die Kommunen beeinflusst werden kann. Trotzdem dient das gesamte nationale Indikatorensystem auch vor Ort als Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung, denn es zeigt die gesamte Situation und ermöglicht es, eigene Beschlüsse im Hinblick auf ein Gesamtinteresse zu fassen.

Das umweltpolitische Schwerpunktprogramm erfüllt in der hier beschriebenen Form damit alle Anforderungen an ein Leitliniensystem für die Kommunen. Es beschreibt die aus gesamtstaatlicher Sicht bedeutenden Schwerpunkte und bietet durch die Darstellung und Fortschreibung der Zusammenhänge und gegenseitigen Beeinflussungen auch den Kommunen eine Möglichkeit, Ziel- bzw. Maßnahmenkonflikte zu erkennen. Die Gemeinden können die vor Ort notwendigen Maßnahmen beschließen und gleichzeitig deren Ausgestaltung im Hinblick die Auswirkungen im Rahmen eines umfassenden Systems vornehmen. Sie sind andererseits nicht daran gebunden, alle Ziele mit gleicher Intensität oder zur selben Zeit zu verfolgen, sondern können in Abhängigkeit von der individuellen Situation ihren eigenen Fokus setzen.

3.4.3 Kommunale Indikatoren

Die staatlichen Zielformulierungen und Indikatoren bilden ein Leitlinien- bzw. Referenzsystem, das die Planung der Kommunen stark unterstützt. Es werden jedoch keine konkreten Maßnahmen vorgegeben oder Zielwerte für einzelne

Gemeinden vorformuliert. Dies bleibt der individuellen Entscheidung der Kommunen überlassen, die ihre Gegebenheiten und Möglichkeiten selbst am besten einschätzen und entsprechende Schwerpunkte bilden können. Diese, von der globalen über die nationale bis hin zur kommunalen Ebene, fortschreitende Konkretisierung entspricht der Intension der Agenda 21, die in Kapitel 28 den Gemeinden die Verantwortung für diese Entscheidungen nicht lediglich zubilligt, sondern diesen Weg als einzig sinnvollen unterstreicht.

Entsprechend der Vielzahl von Möglichkeiten zu ergreifender Maßnahmen liegt es auch im Ermessensbereich der Kommunen, die benötigten Indikatoren selbst aufzustellen. Indikatoren dienen als Kenngrößen für die Problembeschreibung wie auch für die Zielerreichung, in ihnen spiegeln sich somit auch die gegensätzlichen Meinungen der Beteiligten wider. In Abhängigkeit von der individuellen Sicht eines Problems erfolgt die Einschätzung der Indikatoren, was deutlich wird, wenn die von den Vereinten Nationen vorgegebenen Kategorien der Driving Force-, State- bzw. Response-Indikatoren betrachtet werden. Damit wird die Anerkennung und der erfolgreiche Einsatz dieser Größen zu einem Mehrheitsproblem innerhalb der Kommune. Nur wenn die Akzeptanz der Indikatorensysteme bezüglich eines erkannten und anzugehenden Problems auf einer breiten Basis beruht, können Indikatoren ihrer Rolle in Bezug auf die Problemlösung erfüllen. Umstrittene Indikatoren hingegen tragen nicht die beabsichtigte Information zur Abschätzung des tatsächlichen und als Steuerung des künftigen Entwicklungsprozesses bei, sondern sorgen regelmäßig für neue Diskussionen über deren Aussagekraft hinsichtlich des Betrachtungsgegenstandes.

Die Aufstellung der kommunalen Schwerpunkte bezüglich anzugehender Probleme bedarf also ebenso der Beteiligung aller involvierten Gruppen wie die Einigung über die jeweiligen Mess- und Einflussgrößen, sofern es sich dabei nicht um wissenschaftlich beweisbare, unstrittige Größen und Zusammenhänge handelt. Durch die Auseinandersetzung aller Beteiligten mit der Formulierung anzustrebender Ziele und der Festsetzung der diesbezüglich aussagefähigen Kenngrößen erfolgt bereits eine erste Präzisierung nicht nur des Problems, sondern gleichzeitig der bedeutendsten Einflussgrößen und Ansatzpunkte. Es wird eine gemeinsame Wissens- und auch Kommunikationsbasis geschaffen, die gleichzeitig die Einordnung und Klassifizierung der individuellen Ansichten und damit eine Verminderung des Komplexitätsgrades zulässt. Dies macht das Problem innerhalb eines Rahmens, der viele Akteure umfasst, oftmals überhaupt erst zugänglich, denn es wird auf diese Weise die Aufspaltung in Teilziele und damit die Kompromissfähigkeit ermöglicht.

Neben der Aufstellung von Zielen kommt der Festsetzung von Indikatoren im Lokale-Agenda-Prozess also eine bedeutende, integrierende Rolle zu. Da die Wahl der von der jeweiligen Gemeinde akzeptierten und anzuwendenden Indikatoren letztendlich vom mehrheitlich anerkannten Handlungsbedarf sowie

dem daraus entwickelten Handlungsprogramm und somit von vielen Einflussfaktoren abhängig ist, gestaltet sich die Aufstellung allgemein gültiger Sätze, die zusätzlich eine ausreichende Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse zulassen, schwierig. Im folgenden soll exemplarisch ein pragmatischer Ansatz diesbezüglich vorgestellt werden, der verschiedene Aspekte gesellschaftlichen Zusammenlebens berücksichtigt, während den Instrumenten, die sich schwerpunktmäßig mit der Umweltproblematik befassen, der darauffolgende Abschnitt gewidmet ist.

Von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST) in Heidelberg wurde zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren entworfen. Es wurde zunächst für die Stadt Heidelberg und den Rhein-Neckar-Kreis ausgelegt und auf breiter Ebene in zahlreichen Gesprächskreisen und Konsultationen der Akteure überarbeitet. Zu diesem Zweck wurden für die drei genannten Bereiche jeweils sechs Teilziele formuliert, und diesen dann in einem zweiten Schritt jeweils drei Indikatoren zugeordnet. Um den individuellen Besonderheiten der betrachteten Kommune oder Region gerecht zu werden, werden zu diesem Zweck nochmals sechs Indikatoren zusätzlich benannt. Zur Veranschaulichung der Systematik einige Beispiele, die vollständige Liste der aller Teilziele und Maßgrößen findet sich im Anhang [TEICHERT, VOLKER (1999, S. 159 f.)]:

Bereich Umwelt	
Teilziel:	Geringe Abfallmengen
Indikatoren:	Siedlungsabfälle in kg pro Einwohner Wiedergewonnene Wertstoffe in Prozent der Siedlungsabfälle Aus der Region exportierte Abfälle in Prozent der Siedlungsabfälle

Bereich Wirtschaft	
Teilziel:	Angemessener privater Verbrauch und Ausstattung der Haushalte
Indikatoren:	Wohnfläche in qm pro Einwohner Bestand an PKW bezogen auf 1000 Einwohner Anzahl überschuldeter Haushalte in Prozent der Zahl der Haushalte insgesamt

Bereich Gesellschaft und Soziales	
Teilziel:	Hohes Niveau von Kultur und Ausbildung
Indikatoren:	Ausstattung mit Kinos und Theatern (Plätze je 1000 Einwohner) Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss Auslastungsgrad der Kindergartenplätze

Regionenspezifische Indikatoren	
Region:	Stadtkreis Heidelberg
Indikatoren:	Zahl der Eintritts-Billets zum Heidelberger Schloss Durchschnittliche Übernachtungsdauer der Besucher Heidelbergs Zahl der Studenten pro Einwohner Zahl der Beschäftigten an der Universität

Die Beispiele zeigen, dass sich die Indikatoren der Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft und Soziales einerseits auf die Gegebenheiten vor Ort beziehen und gleichzeitig andererseits auch Vergleiche mit anderen Kommunen ermöglichen. Sie werden zusammen mit den Beteiligten erarbeitet, genießen deshalb breite Zustimmung und verfügen somit über gute Voraussetzungen, um ihre Funktion im Lokale-Agenda-Prozess erfüllen zu können. Die regionenspezifischen Indikatoren hingegen dienen nicht dem Vergleich, sondern geben bedeutende Aspekte im Hinblick auf die individuelle Situation der jeweiligen Gemeinde wieder.

Im Rahmen der Vorbereitung der praktischen Erprobung in 16 Kommunen wird von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Bezug auf das Projekt ‚Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21‘ die Liste überarbeitet, erweitert und um ‚Gesellschaftliche Gruppen‘ sowie ‚Politik‘ ergänzt. Im Rahmen einer Vorstellung des Projektes werden die beiden Betrachtungsbereiche wie folgt konkretisiert:

Bereich Gesellschaftliche Gruppen	
Gruppen:	Frauen, Kinder und Jugendliche, Senioren, Ausländer
Indikatoren:	Anteil der Frauen im Kommunalparlament Anteil der Ganztagesplätze (in Kinderhorten und Kindertagesstätten) an der Gesamtzahl der Plätze in Einrichtungen für Kinder Zahl der Plätze in Alten- und Pflegeheimen bezogen auf die Zahl der über 65 Jahre alten Einwohner Kommunale Ausgaben zur Förderung ausländischer Mitbürger pro Kopf der ausländischen Mitbürger in konstanten Preisen (1995 = 100)

Bereich Politik	
Teilziel:	Partizipation und Engagement
Indikatoren:	Anzahl der Stunden, die von Einwohnern für den Prozess der Lokalen Agenda aufgewendet werden (pro 1000 Einwohner) Zahl der Vereine und Selbsthilfegruppen Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen Ausgaben für kommunale Entwicklungshilfe in Prozent des kommunalen Haushalts

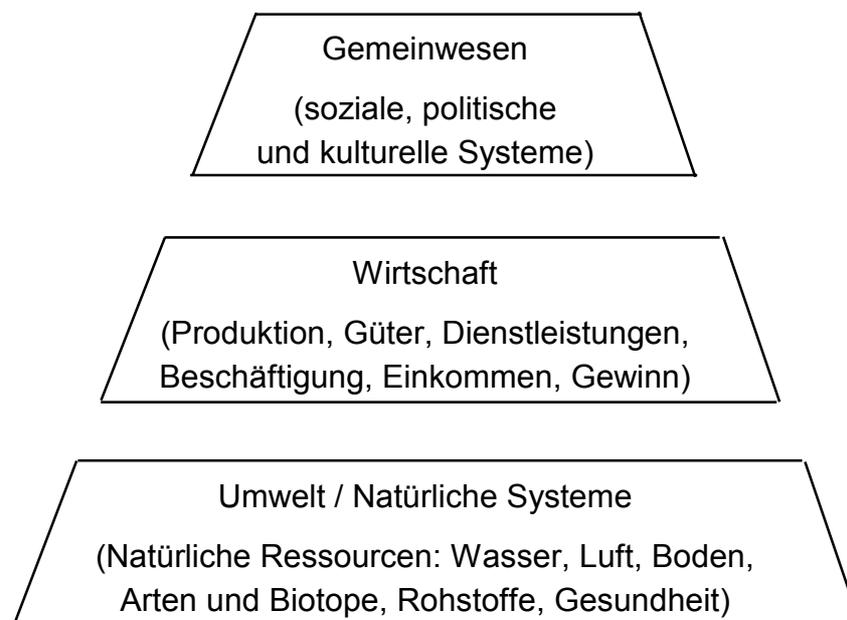
Diese beiden Ergänzungen des ursprünglichen Ansatzes ermöglichen die Beobachtung der Entwicklung konkreter Aspekte hinsichtlich aktueller Schwerpunkte der Gemeinden. Die Erfahrungsberichte der Kommunen, die an der Erprobung dieser Indikatorensätze teilnehmen, liegen noch nicht vor, die Ergebnisse aus der Untersuchung des ursprünglichen Projektes in Heidelberg zeigten jedoch, dass es sich dabei nicht lediglich um einen pragmatischen Ansatz handelt, sondern um Maßgrößen, die geeignet sind, innerhalb des praktischen Prozesses einer Lokalen Agenda ihre Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. Sie sind mehrheitlich zustimmungsfähig, decken weite Bereiche der ökologischen, ökonomischen und sozialen Fragen der Gemeinden ab und lassen diesbezüglich die Beurteilung der Veränderungen zu. Durch ihre Klarheit und Verständlichkeit beinhalten die Indikatoren über die Entscheidung ihrer Aufnahme hinaus keine weitere vorweggenommene Wertung der Ergebnisse, die bereits zu Diskussionen führen könnten und sind damit der Kommunikation zwischen den Beteiligten förderlich. Durch die Einbeziehung von Standardindikatoren wie auch regionenspezifischer Kennzahlen besitzt das Modell geeignete Voraussetzungen

zur Übertragung auf andere Kommunen und kann hierdurch gegebenenfalls interkommunale bzw. –regionale Vergleiche ermöglichen.

3.5 Umweltmanagement

Der auch in der Konferenz von Rio de Janeiro konkretisierte Nachhaltigkeitsbegriff lässt sich nicht auf ökologische Aspekte begrenzen, sondern umfasst ebenso wirtschaftliche und soziale Fragestellungen. Trotzdem scheint der Schwerpunkt der Bemühungen oft im Umweltbereich zu liegen. Auch die nationalen Programme sind überwiegend in dieser Weise ausgerichtet und es mangelt nicht an Kritik an diesem Vorgehen, durch das der Umweltsektor anscheinend bevorzugt behandelt wird.¹⁴ Dabei gilt es jedoch, mehrere Aspekte zu beachten:

Die gesamte Umweltproblematik nimmt innerhalb einer zukunftsfähigen Entwicklung eine zentrale Stellung ein, denn natürliche Systeme und Ressourcen bilden die Grundlage allen Lebens. Von ihrer Erhaltung und Förderung ist der Erfolg der Maßnahmen im wirtschaftlichen und auch im sozialen Bereich abhängig. In konsequenter Fortführung dieses Gedankens kann der ökonomische Sektor seinerseits die Voraussetzung einer sozialen Nachhaltigkeit bilden, was bedeutet, dass diese drei Bereiche keine gleichwertigen, nebeneinander existierenden Ziele sind, sondern in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, das im folgenden schematisch dargestellt wird [KUHN, STEFAN (1997)]:



¹⁴ Siehe hierzu beispielsweise den Bericht der Enquete-Kommission ‚Schutz des Menschen und der Umwelt‘ [DEUTSCHER BUNDESTAG (1998)] und die Ausführungen zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland [BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1998)].

Weiterhin sind gerade in globaler Hinsicht vom Standpunkt der Kommunen soziale und wirtschaftliche Dimensionen nur schwer bzw. indirekt zu beeinflussen. Die zur Verfügung stehenden Mittel beschränken sich beispielsweise auf Appelle zum Kauf fair gehandelter Produkte oder Städtepartnerschaften. Entwicklungshilfe im großen Stil ist Sache des Staates, ebenso wie internationale Handelsabkommen oder Einfuhrbeschränkungen und die nationale Gesetzgebung. Demgegenüber fallen die Entscheidungen bezüglich vieler Umweltgüter vor Ort direkt in die Verantwortung der Gemeinden selbst, sodass die vorrangige Konzentration auf Umweltmanagementthemen eine durchaus pragmatische Entscheidung darstellt.

Entsprechend wurden bei einem durch ICLEI initiierten Lokale Agenda- Workshop in El Prat de Llobregat, Spanien, von den Beteiligten folgende Aussagen abschließend festgehalten:

„1. Die Einführung von Umweltmanagement-Instrumenten ist ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung einer Lokalen Agenda 21. Sie sind vor allem wichtig, um Umweltaspekte in andere Teile der Verwaltung und Gesellschaft zu integrieren. Wir empfehlen allen Kommunen, die sich in einem Lokale Agenda-Prozess befinden, Umweltmanagement-Instrumente einzusetzen. Dies wird die ökologische Glaubwürdigkeit des lokalen Aktionsplans wesentlich erhöhen.

2. Während sustainable development ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen hat, ist die Grundlage doch die Bewahrung der natürlichen Ressourcen. Es ist daher gerechtfertigt und angebracht, in der Lokalen Agenda 21 ein besonderes Augenmerk auf Umweltaspekte zu richten.“ [ERDMENGER CHRISTOPH (2000, S. 41)].

Eine ausführliche Behandlung aller Umweltmanagement-Instrumente ist an dieser Stelle weder sinnvoll noch möglich. Anhand einiger Beispiele sollen jedoch die in dem hier behandelten Zusammenhang bedeutenden Aspekte im Bereich des Umweltmanagements herausgestellt werden. Diese bestehen vor allem in der Formulierung der Zielgrößen und den daraus abzuleitenden Handlungsgrundsätzen oder konkreten Maßnahmen im kommunalen Rahmen.

Öko-Audit

Die EG-Verordnung Nr. 1836/93, auch Öko-Audit-Verordnung oder Environmental Management Audit Scheme (EMAS) genannt, wurde 1993 vom Rat der Europäischen Gemeinschaft beschlossen und beinhaltet folgende Grundsätze [BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1995, S. 562)]:

- „Die Industrie trägt Eigenverantwortung für die Bewältigung der Umweltfolgen ihrer Tätigkeit und sollte daher in diesem Bereich zu einem aktiven Konzept kommen.
- Ziel des Systems ist die Förderung der kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes im Rahmen der gewerblichen Tätigkeiten durch:
 - Festlegung und Umsetzung standortbezogener Umweltpolitik, -programme und –managementsysteme durch die Unternehmen;
 - Systematische, objektive und regelmäßige Bewertung der Leistung dieser Instrumente;
 - Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit.“

Die Unternehmen sollen also eigenverantwortlich innerhalb ihres Entscheidungsbereiches ein umweltpolitisches Programm und zu ergreifende Maßnahmen beschließen und deren Erfolg mittels geeigneter Mess- und Kontrollinstrumente überwachen. Außerdem soll hierdurch mehr Klarheit über die Umweltwirkungen nach innen und nach außen geschaffen sowie ein sich dynamisch immer weiter verbessernder Prozess in Gang gesetzt werden. Die Handhabbarkeit des Öko-Audits wird unterstützt durch die Begrenzung auf einzelne Betriebsstandorte, wodurch die zu erhebenden Daten verringert und die Übersichtlichkeit der Abläufe gefördert wird.

Die Durchführung eines solchen Audits ist freiwillig und auch, welche Instrumente hierbei eingesetzt werden, liegt im Ermessen der Betriebe selbst. Das zur Erreichung der gesetzten Ziele aufzubauende Umweltmanagementsystem umfasst Elemente aus der Organisation und dem Controlling und kann zusätzlich durch Einbeziehung in die innerbetriebliche Umweltkostenrechnung zu mehr Transparenz beitragen.¹⁵

Im Jahre 1996 starteten das Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und die Landesanstalt für Umweltschutz in Zusammenarbeit mit dem Städte- und Gemeindetag ein Modellprojekt ‚Kommunales Öko-Audit‘. Ziel dieses naheliegenden Gedankens war es, die Übertragbarkeit der ursprünglich für Unternehmen konzipierten Zertifizierungsmöglichkeit auf kommunale Verhältnisse zu prüfen. Das Ergebnis der Untersuchungen lautet, dass das kommunale Öko-Audit sehr gut auf Verwaltung übertragbar ist. Dies bezieht sich jedoch auf die

¹⁵ Ausführliche Darstellung hierzu finden sich im Handbuch Umweltcontrolling [BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1995, S. 115 f.)] sowie im Handbuch Umweltkostenrechnung [BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1996)].

Verwaltung als solche, nicht auf die Produkte der Verwaltung, selbst wenn diese noch nicht näher bestimmt sind. Zertifizierungsfähig nach EU-Verordnung sind demnach also die Standorte der Verwaltung, was beispielsweise die einzelnen Gebäude, den Verbrauch durch die Mitarbeiter, das Energie- und Wassermanagement, die Reinigung, den Neubau und Sanierung von Gebäuden oder den Unterhalt und die Pflege der Grünanlagen betrifft. Dass ein nachhaltiges Vorgehen im Bereich der Verwaltung selbst eine Vorbildfunktion im Lokale-Agenda-Prozess übernehmen kann, ist unbestritten, hinsichtlich der ‚politischen Nachhaltigkeit‘ innerhalb einer Kommune lautet das Fazit des Projektleiters GERD OELSNER: „Als in sich geschlossener Prüfungs- und Optimierungsprozess ist das Audit allerdings mit dem komplexen und sehr weitreichenden Gegenstand kommunaler Politik oder Politikbereiche überfordert. Da auch hinsichtlich der Frage von Produkten und indirekten Umweltauswirkungen einer Verwaltung noch erheblicher Klärungsbedarf besteht, sollte das Öko-Audit als in sich geschlossener Prozess vorerst nur auf Verwaltungen angewendet werden.“ [OELSNER, GERD (1998, S. 26)].

Naturhaushaltswirtschaft

Einen weiteren, aktuellen Ansatz eines Umweltmanagementsystems stellt das von ICLEI initiierte Demonstrationsvorhaben der Naturhaushaltswirtschaft dar, dessen Ziele darin bestehen,

- „die Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen (‚Umweltverbrauch‘) als zentralen Verantwortungsbereich von Politik und Verwaltung zu verankern und die planvolle Steuerung möglich zu machen,
- der Zersplitterung der Umweltpolitik in isolierte Einzelaspekte entgegenzuwirken,
- eine Grundlage zu schaffen, um in der Umweltpolitik Prioritäten setzen und gegenüber anderen Interessen durchsetzen zu können,
- die vorhandenen Instrumente des kommunalen Umweltmanagements (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltqualitätsziele, Flächennutzungs- und Landschaftsplanung) zusammenzuführen.“ [BURZACCHINI, ANDREA, ERDMENGER, CHRISTOPH (2000, S. 165)].

Den Ausgangspunkt bildet dabei der Versuch, den Umweltverbrauch nicht in Geldeinheiten zu bewerten, sondern in physikalischen Einheiten zu belassen und ihn in einem Plan ähnlich dem Finanzplan abzubilden, dessen Grundsätze zum größten Teil auf die Umweltproblematik übertragbar erscheinen. So entspricht beispielsweise der Grundsatz der Vorherigkeit der Finanzhaushaltswirtschaft, der die vorherige Planung aller folgenden Ausgaben fordert, der Vorsorgeorientierung

im Umweltbereich. Ebenso übertragbar sind die Prinzipien des sparsamen Umganges mit den Ressourcen, d.h. die Prüfung der Notwendigkeit der Ausgaben, der Wirtschaftlichkeit sowie der Vermeidung von Schulden.

Jeder ein- oder zweijährige Haushaltszyklus besteht aus folgenden Schritten [BURZACCHINI, ANDREA, ERDMENGER, CHRISTOPH (2000, S. 158 f.)]:

- Aufstellung eines Naturhaushaltsplanes: Die Kommune definiert den Rahmen ihrer "ökologischen Ausgaben" für das kommende Haushaltsjahr in Abhängigkeit von maximalen Verbrauchsmengen sowie von Umweltzielen.
- Haushaltsplanbeschluss: Nach öffentlicher Vorstellung und Diskussion wird der Naturhaushaltsplan vom Gemeinderat oder dem Kreistag beschlossen. Er ist als freiwillige Selbstverpflichtung der Kommunalverwaltung anzusehen.
- Durchführung des Naturhaushaltsplanes: Während des Haushaltsjahres wird die Ausführung und Einhaltung des Naturhaushalts durch Umweltmonitoring und -controlling beaufsichtigt.
- Naturhaushaltsrechnung: Am Ende des Haushaltsjahres wird die Haushaltsbilanz erstellt, die auch für jedes einzelne Konto eine Umweltbilanz umfasst. Weiterhin können durch sektorale oder räumliche Übersichten die darin enthaltenen Informationen zusammengefasst werden. All dies kann zusammen mit einer Vermögensübersicht sowie der Umwelt-Leistungs-Rechnung in einem Umweltreport veröffentlicht werden..

Die Aufstellung der zu beachtenden Umweltqualitätsziele ist nicht Teil des ökoBudget-Modells, sie müssen vielmehr in einem vorhergehenden Schritt festgelegt werden. Umweltqualitätsziele stellen aus allgemein formulierten Leitbildern und Leitlinien der Umweltpolitik abgeleitete, sachlich, räumlich und zeitlich bestimmte Qualitäten von Schutzgütern wie Ressourcen, Potenzialen und Funktionen dar. Zu ihrer Operationalisierung dienen Bewertungsmaßstäbe, sogenannte Umweltqualitätsstandards, die bezogen auf einen bestimmten Indikator die angestrebte Ausprägung sowie das genaue Messverfahren festlegen. Umweltqualitätsziele bezeichnen letztlich die Umweltqualität, die im Hinblick auf eine vorsorgeorientierte Entwicklung angestrebt werden. Umweltqualitätszielkonzepte fassen einzelne Elemente, in Abhängigkeit vom jeweiligen Konkretisierungsgrad und gegebenenfalls hierarchisch gegliedert in dynamisch veränderlichen Zielsystemen zusammen. [vgl. UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (1995, S. 5 f.)] Eine schematische Darstellung der Vorgehensweise zur Aufstellung eines solchen Konzeptes findet sich im Anhang.

Das Modell der Naturhaushaltswirtschaft könnte also, das Vorliegen eines kommunalen Umweltqualitätszielkonzeptes vorausgesetzt, seiner beabsichtigten

Funktion der Zusammenführung vorhandener Instrumente des Umweltmanagements gerecht werden. Bei konsequenter Umsetzung und Anerkennung auf breiter Ebene könnte es auch einen Beitrag leisten nicht nur zur Beobachtung bzw. Kontrolle der festgesetzten Werte, sondern auch zur Schaffung und Förderung eines umweltbewussten Umgangs mit den natürlichen Ressourcen. Je klarer und übersichtlicher dabei die Aufteilung und Darstellung der Informationen erfolgt und je konsequenter dieses Instrument der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, desto mehr gilt diese Aussage für den Grad der möglichen Unterstützung des Lokale-Agenda-Prozesses.

Bürgerbeteiligung

Eines der Hauptanliegen der Lokalen Agenda besteht aus der möglichst aktiven Einbeziehung der Einwohner in den Prozess. Die Verwaltung soll auf diese Weise von den Bürgern lernen und durch den Konsultationsprozess und die Beschäftigung mit der Nachhaltigkeits-Thematik soll zur Bildung eines umwelt- und entwicklungspolitischen Bewusstseins beigetragen werden. Um diese beabsichtigten Effekte zu erreichen, stehen unterschiedliche, sich teilweise gegenseitig ergänzende, Möglichkeiten zur Verfügung, die sich nach WOLFGANG GISEVIUS [WOLFGANG (1991)] in vier Kategorien einordnen lassen:

- In der Verfassung verankerte Rechte
Kommunalwahl, Versammlungs- und Vereinigungsrecht, Mitwirkung der Parteien, Rechtsschutz
- Weitere Bürgerbeteiligung auf gesetzlicher Grundlage
Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde, Beschwerderecht, Anregungen nach §3 Baugesetzbuch
- Freiwillige Beteiligungsangebote der Kommunen
Informationsarbeit der Gemeinden, Befragungen, Hearings, Planungsforen, Bürgergutachten, Beiräte, Beauftragte, ehrenamtliche Funktionen
- Organisierte Mitarbeit
Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, sachkundiger Bürger, Ausschussmitglied, Bezirks-, Orts- und Gemeindevertreter

Während die gesetzlich geregelten Verfahren ebenso wie die organisierte Mitarbeit seit vielen Jahren eingesetzt werden und zur gängigen Planungspraxis gehören, setzt der Lokale-Agenda-Prozess vor allem in dem Bereich an, der die Beteiligungsangebote umfasst, die von Seiten der Kommune freiwillig an die Bürger gemacht werden. In dieser Hinsicht stehen den Kommunen unterschiedliche kommunikative Ansätze zur Einbeziehung der Akteure in den Prozess der Lokalen Agenda zur Verfügung.

Im folgenden werden die Verfahren, die im Rahmen der Lokalen Agenda überwiegend zur Gestaltung des Konsultationsprozesses in Form von Beteiligungsangeboten genutzt werden, in einer Übersicht dargestellt. Über die Häufigkeit, mit der diese Verfahren von den Kommunen eingesetzt werden und auch darüber, wie verbindlich die Ergebnisse behandelt werden, kann keine generelle Aussage getroffen werden, da dies von den Gemeinden individuell auf den jeweiligen Agenda-Prozess abgestimmt wird.

Kommunikative Ansätze zur Einbeziehung der Akteure in den Prozess der Lokalen Agenda 21 - Beteiligungsangebote der Kommunen [FISCHER, ANNETT, RÖSLER, CORNELIA (1997, S. 36 f.)]	
Verfahren	Charakteristik
Bürgerversammlungen	(Spontane) Versammlungen zu aktuellen Projekten, Themen
Beiräte, als (wissenschaftliche) Beratergremien für die Verwaltung; zum Teil Bürgerbeiräte	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung
Anhörungen	Gelegenheit für Interessengruppen, sich zu bestimmten Projekten, Konzepten oder Themen zu äußern
Runde Tische	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung; zum Teil nicht öffentlich
Foren	Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung im großen, öffentlichen Rahmen
Planungszellen	Eine zufällige Auswahl von Bürgern erarbeitet zu konkreten Detailproblemstellungen in kurzer Zeit mehrheitsfähige Lösungen

Zukunftswerkstätten	Handlungsorientierte Ideenschmiede zur Aktivierung kreativen Potenzials mit Vorbereitungs-, Kritik-, Phantasie-, Verwirklichungs- und Nachbereitungsphase
Mediationsverfahren	Verfahren zur Konfliktbewältigung bei der Planung und Ansiedlung oder Sanierung von umweltrelevanten Vorhaben
Anwaltsplanungen	Beauftragter der Stadt hat die Aufgabe, die Bürger gegenüber der Planung zu stärken und sie bei ihren eigenen Initiativen zu unterstützen und zu beraten

Während die Übersicht die Verfahren bezeichnet, die dem Konsultationsprozess dienen, stellt sich die Frage nach den Inhalten der Bürgerbeteiligung und somit gleichzeitig danach, wie eng bzw. konkret der Beteiligungsbereich gestaltet werden soll und wie zusätzliche Akteure angesprochen werden können. Grundsätzlich lassen sich diesbezüglich eine projektorientierte und eine themenorientierte Integration unterscheiden:

- „Die projektorientierte Integration der Bürgerinnen und Bürger findet vorrangig in Verbindung mit (räumlich) kleinteiligen Projekten Anwendung, die auf die direkte Betroffenheit und den unmittelbaren Bezug der Menschen zu einem Projekt oder einer kommunalpolitischen Fragestellung bauen. Hier liegt die Beobachtung zugrunde, dass sich Menschen bei unmittelbarer Betroffenheit wie auch bei dem Überlassen von Selbstverantwortung eher engagieren und zur Mitarbeit motivieren lassen.
- Viele Kommunen versuchen, über eine möglichst große thematische Bandbreite der in den Arbeitskreisen besetzten Inhalte viele verschiedene einzelne Menschen, Initiativen und gesellschaftliche Gruppen für den Agenda-Prozess zu interessieren. Dies kann sowohl mittels ‚Querschnittsthemen‘ (z.B. Arbeit oder Lebensstile) als auch über zielgruppenspezifische Arbeitskreise (Frauen, Kinder & Jugendliche, Migration/Ausländische Menschen) erreicht werden.“
[BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1999, S. 45 f.).]

Es stehen also auch im Bereich der Bürgerbeteiligung bereits viele Instrumente zur Verfügung, die einzeln, nebeneinander oder kombiniert angewendet werden können. Die Erfahrung, dass Menschen am ehesten bereit sind, sich einzubringen,

wenn sie persönlich betroffen sind, legt eine projektorientierte Integration immer dann nahe, wenn sie praktikabel ist. Trotzdem wird, wie bereits mehrfach gezeigt, ein langfristiger Referenzrahmen, ein Zielsystem für den Lokale-Agenda-Prozess, benötigt. Da auch dieser mehrheitliche Zustimmung benötigt, sind Zielfindungsverfahren, die möglichst viele Gruppen der Akteure integrieren, dringend erforderlich. Um all diese Aktivitäten unterschiedlicher Verfahren von unterschiedlicher Dauer und Reichweite zu koordinieren, wird eine zentrale Instanz benötigt, deren Eigeninteresse sich auf den Erfolg des gesamten Prozesses erstreckt und die in der Lage ist, die Entwicklung zu beobachten und bei Abweichungen von der beabsichtigten Zielsetzung Maßnahmen zu ergreifen.

Um unnötigen Aufwand und Frustration unter den Akteuren zu vermeiden, sollte diese zentrale Instanz über ausreichendes Fachwissen verfügen, um als Ratgeber des Lokale-Agenda-Prozesses fungieren zu können, was die Durchführbarkeit der geplanten Aktionen betrifft. Weiterhin sollte sie über eine möglichst breite Anerkennung verfügen, um eine der Problemlösung förderliche Kommunikation zwischen den Beteiligten und Gruppen vorbereiten und auch dabei vermitteln zu können. Die Ansiedlung dieser Aufgaben innerhalb der Verwaltung ist demnach nicht nur aufgrund des expliziten Auftrages in Kapitel 28 der Agenda 21 vorzusehen, sondern auch aus rein praktischen Gründen im Hinblick auf eine Ergebnisorientierung.

3.6 Vorgehensmodelle

Nachdem nun alle wesentlichen Aspekte und Komponenten vorgestellt wurden besteht die nächste Aufgabe in der Aufstellung eines Vorgehensmodells, das den genannten Bedingungen genügt. Hierzu existieren in der Literatur unterschiedliche Herangehensweisen, aus denen im folgenden in Abschnitt 3.7.1 ein theoretischer und danach in Abschnitt 3.7.2 ein eher pragmatischer Ansatz vorgestellt werden, um exemplarisch die gemeinsamen Eckpunkte und auch die Mindestanforderungen aufzuzeigen. Schon allein aufgrund der Größenunterschiede der Kommunen und der damit verbundenen unterschiedlichen Ausstattung in finanzieller und personeller Hinsicht werden sich Abweichungen innerhalb der einzelnen Bausteine ergeben. Dies führt dazu, dass es kein für alle Gemeinden verbindliches Modell geben kann, sondern lediglich einen als Leitfaden zu verstehenden Vorschlag, den jede Kommune individuell aufgreifen und abändern kann.

Beratende Stellen, die im Einzelfall unterstützend zur Seite stehen und die Funktion haben, den Kommunen bei den ersten Schritten mitzuhelfen oder zu vermitteln, falls der Prozess ins Stocken geraten ist, gibt es in ausreichender Zahl. So ist bei der Landesanstalt für Umweltschutz (LFU) Baden-Württemberg das Agenda-Büro des Landes angesiedelt, das ratsuchende Gemeinden unter

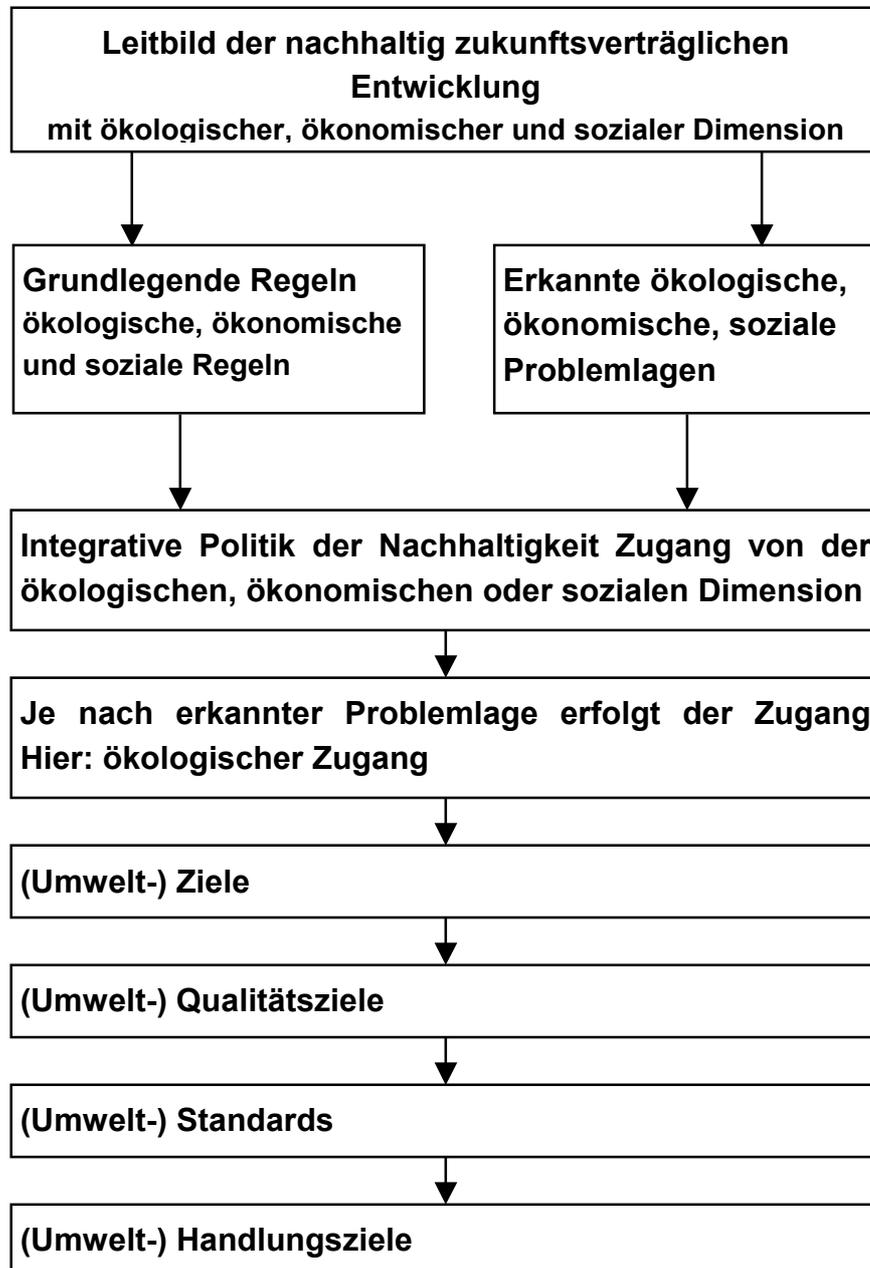
anderem mit Unterlagen über Vorgehens- und Projektbeispiele versorgt und durch die Begleitung vieler Projekte und Lokale-Agenda-Prozesse als Informationsbörse fungiert. Das Ziel dieses Abschnittes ist deshalb weniger die Aufzählung von in der Praxis nützlichen Details als vielmehr die grundlegende und systematische Darstellung des Ablaufes.

3.6.1 Ziele und Handlungsoptionen

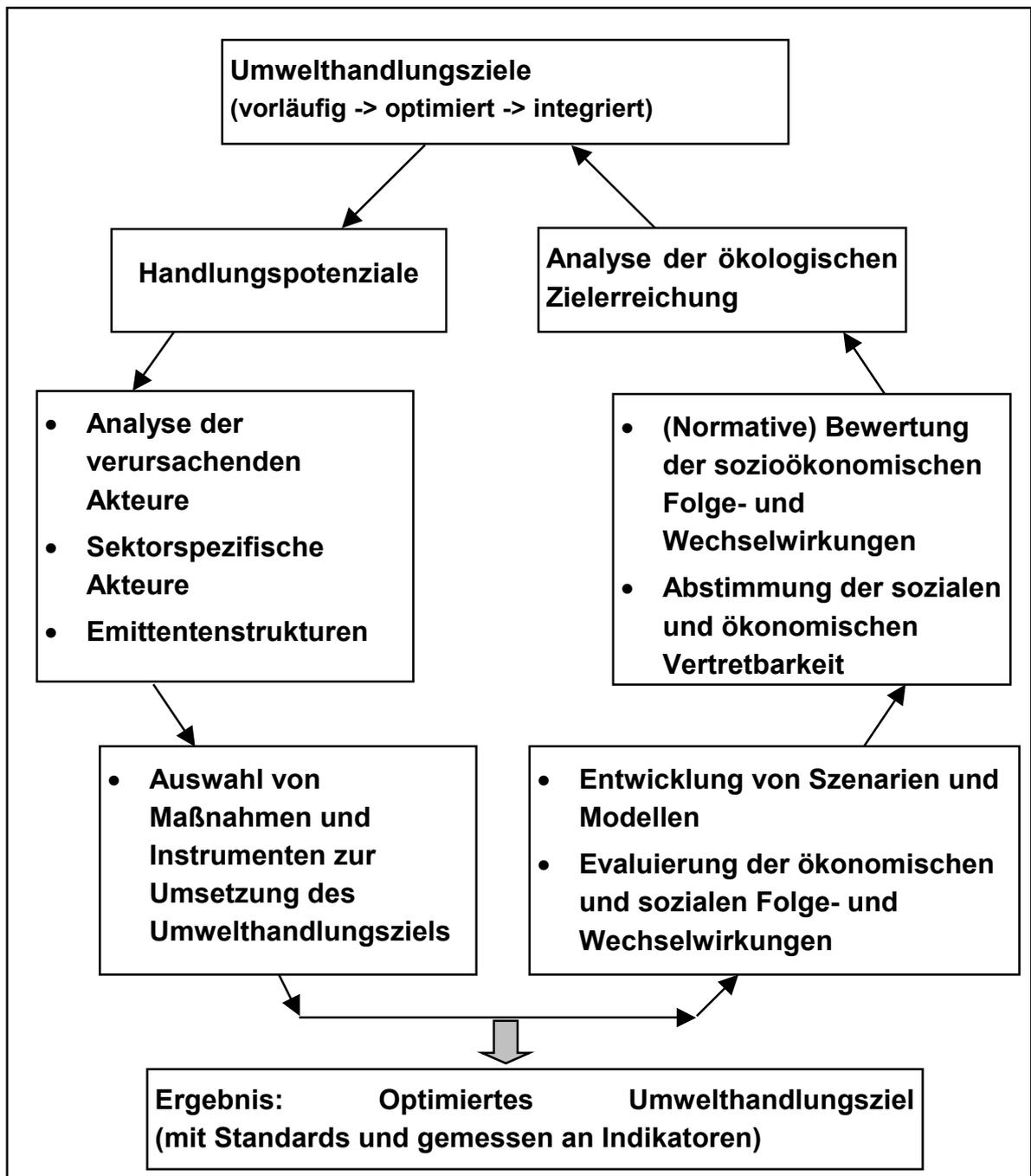
Zur Verdeutlichung der involvierten Ebenen sei zunächst eine Gliederung aufgegriffen, die im Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ in Bezug auf nationale ökologische Zielfindungsprozesse und Gewinnung von Handlungsoptionen verwendet wird. Durch ihre idealtypische Vorgehensweise ist sie in der Praxis meist so nicht umzusetzen, verknüpft jedoch in systematisch anschaulicher Form die Elemente der Handlungsfelder, Ziele und Zeitrahmen, Akteure, Handlungsoptionen sowie Maßnahmen und Instrumente.

Die Ingangsetzung der Zyklen bzw. des Prozesses erfolgt durch Initiative der Regierung bzw. der Politik. Zu Beginn erfolgt auf der politisch-gesellschaftlichen Diskursebene die Ableitung vorläufiger Umwelthandlungsziele aus dem übergeordneten Leitbild einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Dazu werden zunächst erste Ziele benannt und diese anschließend über Umweltqualitätsziele und –standards bis hin zu Umwelthandlungszielen, welche die Schritte beinhalten, die zur Erreichung der beschriebenen Qualitäten notwendig sind, konkretisiert.

Im darauffolgenden Entscheidungszyklus dienen diese Handlungsziele als Ausgangspunkt zur Feststellung von Handlungspotenzialen, zur sektorspezifischen Analyse der Akteure und zur Auswahl von Maßnahmen und Instrumenten zur Umsetzung. Anschließend erfolgt die Evaluierung der ökonomischen und sozialen Folge- und Wechselwirkungen sowie eine Beurteilung der Vertretbarkeit, an der aufgrund des normativen Charakters einer solchen Bewertung alle Akteure beteiligt sind. Abschließend wird der Grad der ökologischen Zielerreichung analysiert und der Entscheidungszyklus wird, mit den angepassten Daten und Erfahrungen, gegebenenfalls von neuem durchlaufen. Dies erfolgt so lange, bis in diesem Kreislauf ein Umwelthandlungsziel erarbeitet wurde, das nicht nur in ökologischer Hinsicht, sondern auch bezüglich der ökonomischen und der sozialen Dimension als integriert und auch als optimiert bezeichnet werden kann und darüber hinaus Akteure zum Handeln befähigt.

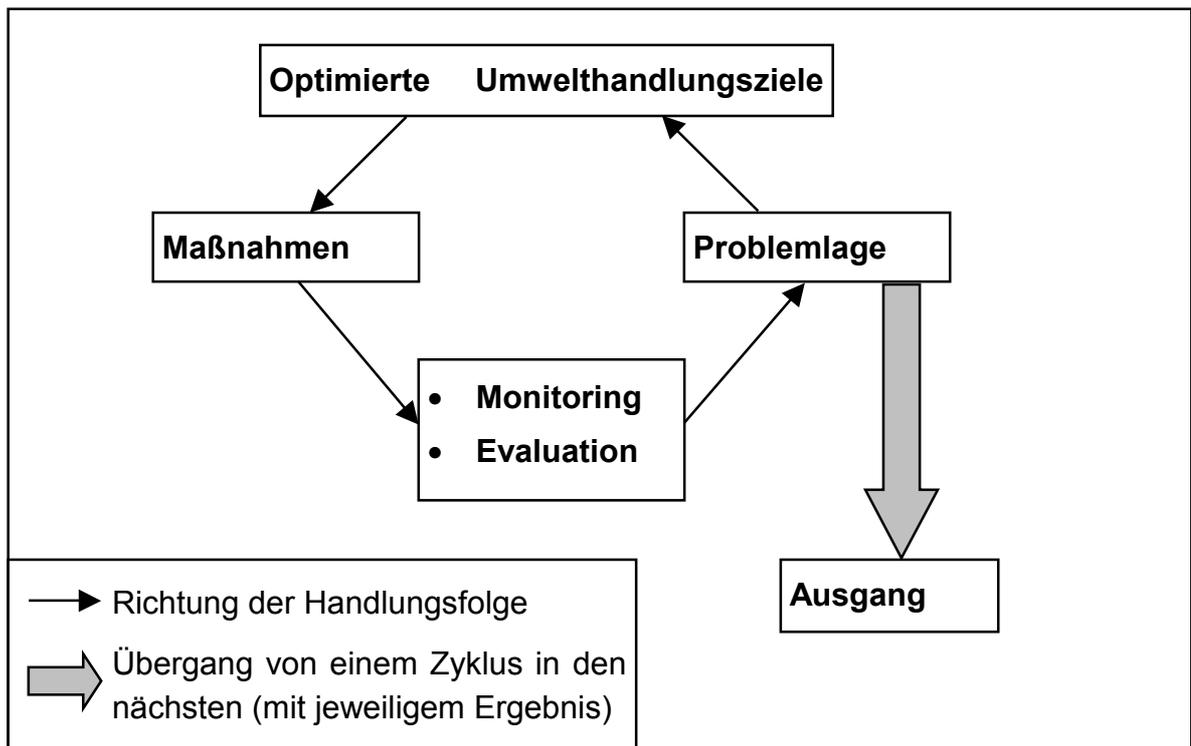


Entscheidungszyklus unter Partizipation staatlicher / hoheitlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure [DEUTSCHER BUNDESTAG (1998, S. 81)]



Als nächstes folgt der Handlungszyklus, an dessen Beginn das Ergebnis des vorhergehenden Zyklus, in diesem Fall ein optimiertes Umwelthandlungsziel, steht. Nachdem Maßnahmen ergriffen wurden, werden deren Ergebnisse fortwährend beobachtet und ausgewertet und die Auswirkungen auf die ursprüngliche Problemlage geprüft.

Handlungszyklus [DEUTSCHER BUNDESTAG (1998, S. 81)]



Es wurde bereits erwähnt, dass die gewählte Darstellung der klaren schematischen Abgrenzung der unterschiedlichen Ebenen und Elemente des Prozesses und damit der Übersichtlichkeit dient. In der Praxis hingegen laufen etliche Vorgänge gleichzeitig ab, die Trennung vor allem zwischen Entscheidungs- und Handlungszyklus ist dadurch meist nicht möglich. Als Grundprinzipien, die auch im etwas kleineren Maßstab für die Lokale Agenda Gültigkeit besitzen, bleibt hieraus jedoch festzuhalten:

- Um für ein mittel- und langfristiges Konzept einen förderlichen Rahmen zu schaffen und um den Grundstein zu legen für spätere Kompromisse und mehrheitsfähige Einzelentscheidungen, müssen in einem ersten Schritt im Rahmen eines politisch-gesellschaftlichen Diskurses vorläufige Ziele vereinbart werden. Sie werden abgeleitet aus einem Leitbild der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, das die ökologische, ökonomische und soziale Dimension umfasst und beziehen sich auf die konkreten Problemlagen und Verhältnisse des jeweils betrachteten Geltungsbereiches. Obwohl sie lediglich vorläufigen Charakter besitzen, bilden sie die Grundlage dessen, was innerhalb dieses Bereiches mehrheitlich als anzustrebende, nachhaltige Entwicklungsziele anerkannt wird. Somit können sich die zu ergreifenden

Maßnahmen an ihnen orientieren und im Rahmen der folgenden Zyklen kann auf diesen Grundkonsens zurückgegriffen werden, um Konflikte zu lösen.

- Im Rahmen der Handlungsziele bedarf es zu deren Optimierung eines Kreislaufes, der eine schrittweise Annäherung erlaubt. Die Überprüfung der zur Wahl stehenden Handlungspotenziale, der Analyse der Akteure, der Auswahl der Maßnahmen und die Abstimmung nicht nur der direkt beabsichtigten, sondern auch der Folgen in den übrigen Nachhaltigkeitsdimensionen müssen so oft wiederholt werden, wobei die Erkenntnisse der vorherigen Zyklen in den jeweils folgenden eingeht, bis das Handlungsziel in Bezug auf die daran gestellten Anforderungen als optimiert gelten kann. Damit der Ablauf diese Erwartungen erfüllen kann und auch tatsächlich alle Interessen vertreten sind, ist die Teilnahme möglichst vieler beteiligter Akteure aus dem staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sektor notwendig.
- Und schließlich müssen die optimierten Handlungsziele in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Diese sind ständig zu beobachten und, in Abhängigkeit von ihren Auswirkungen auf die ursprüngliche Problemlage, neu zu überdenken und anzupassen.
- Die Bearbeitung und praktische Umsetzung vieler Handlungsziele kann unterschiedliche Auswirkungen auf die ursprüngliche Problemlage hervorrufen. Gleichgültig, ob insgesamt im Sinne der ursprünglich aufgestellten Ziele eine Besserung, eine Verschlechterung oder keine Veränderung zu verzeichnen ist, müssen doch regelmäßig diese Ausgangsgrößen überprüft und gegebenenfalls neu bestimmt werden. Der gesamte Ablauf wird also dynamisch angepasst und stellt damit selbst einen fortwährenden Zyklus dar.

3.6.2 Bausteine für ein Lokale-Agenda-Verfahren

Als Beispiel für einen pragmatischen Ansatz zur Aufstellung einer Lokalen Agenda wird der Vorschlag des BUNDESMINISTERIUMS FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU [(1996, S. 28)] vorgestellt, der ein Handlungsgerüst von zwölf Bausteinen vorsieht:

1. Initiative

Beschluss des Rates über den Eintritt in das Lokale-Agenda-Verfahren durch Unterzeichnung der Charta von Aalborg. In dieser dänischen Stadt fand 1994 die erste europäische Konferenz von Städten und Gemeinden statt, auf der die Teilnehmer die europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte initiierten. Die Unterzeichner verpflichteten sich, in Lokale-Agenda-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen.

2. Einrichtung eines Forums

Zur Förderung der Konsensbildung wird die Einrichtung eines möglichst ausgewogen besetzten Lokale-Agenda-Forums empfohlen, das in größeren Gemeinden im Hinblick auf eine sinnvolle Vorgehensweise in thematische Arbeitskreise unterteilt werden soll.

→3. Leitbilddiskussion

Unter Beteiligung des Forums und der Öffentlichkeit soll das allgemeine Ziel der Zukunftsbeständigkeit auf die Situation vor Ort übertragen werden.

→4. Problemanalyse / Bestandsaufnahme

Bestandsaufnahme der Problembereiche und Untersuchung sowie Benennung der Ursachen.

→5. Formulierung von Zielvorstellungen

Bezogen auf die erfassten Problembereiche werden langfristige Ziele formuliert, die eine zukunftsfähige Lösung charakterisieren.

→6. Prioritäten setzen

Nachdem die Probleme untersucht und die Ziele formuliert wurden, wird in Abstimmung mit zur Verfügung stehenden Mitteln eine Bearbeitungsreihenfolge festgelegt.

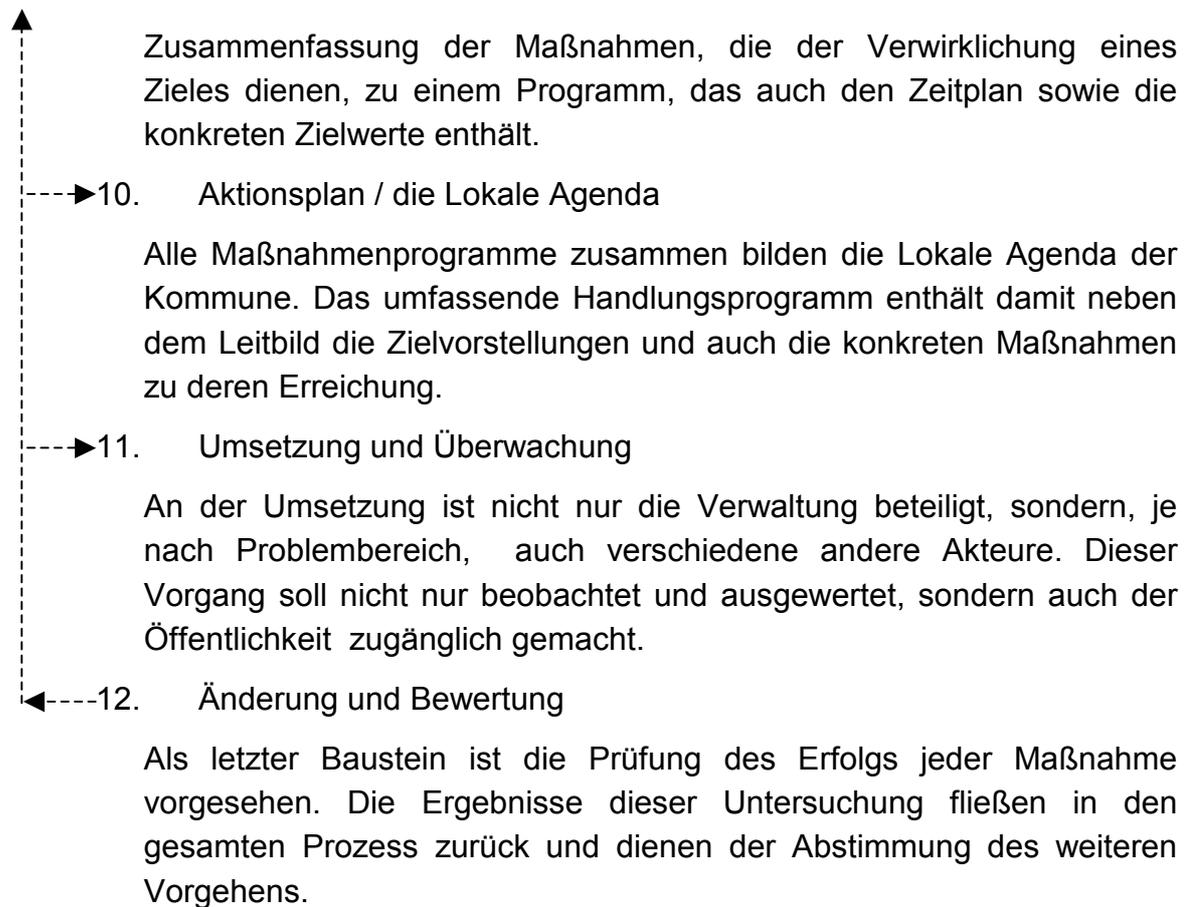
→7. Handlungsoptionen herausfinden

Zur Problemlösung stehen in vielen Fällen alternative Maßnahmen zur Auswahl, die aufzulisten und gegeneinander abzuwägen sind.

→8. Konkrete Zielwerte festlegen

Die Auswirkung, die von einer zu ergreifenden Maßnahme erwartet wird, muss möglichst genau benannt werden, um die Wirksamkeit der Maßnahme kontrollieren zu können.

→9. Maßnahmenprogramme



Innerhalb des Verfahrens wird der Verwaltung eine herausragende Rolle zugewiesen, denn ihre beiden Hauptaufgaben sind [BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996, S.35)]:

- Organisation des Lokale-Agenda-Verfahrens und des Lokale-Agenda-Forums
- Bereitstellung von Expertenwissen und gegebenenfalls Erarbeitung der Planungs- und Beratungsdokumente. In jeder Verwaltung gibt es bereits Mitarbeiter, die verantwortlich sind für verschiedene Bereiche, die in eine Lokale Agenda einbezogen werden müssen.

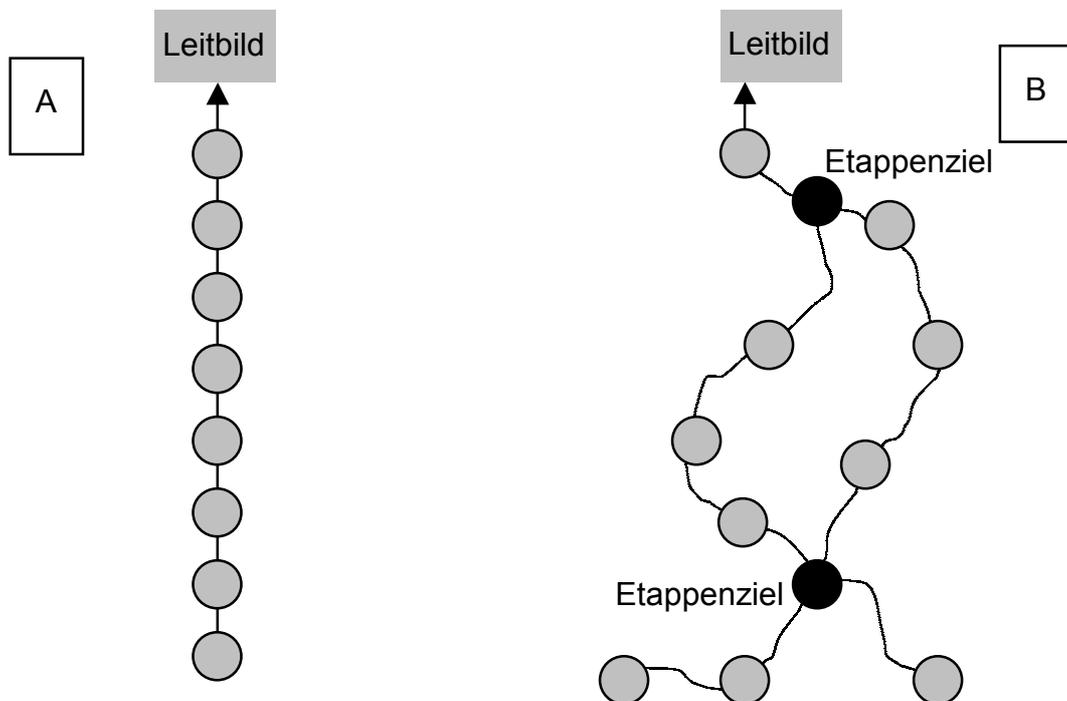
In dem vorgeschlagenen Modell lassen sich Elemente wiedererkennen, die im vorhergehenden Abschnitt behandelt wurden und die dort formulierten grundlegenden Zusammenhänge sind ebenfalls enthalten. Auch hier wird die Bedeutung der politisch-gesellschaftlichen Diskursebenen für den Erfolg des gesamten Programms betont. Konkrete Handlungsziele werden entwickelt auf Grundlage eines auf die Verhältnisse der jeweiligen Kommune übertragenen Leitbildes, das unter Beteiligung aller Bürger und Gruppen mehrheitlich formuliert

wurde und auf diese Weise die Grundlage für die Ableitung der Teilziele und die Setzung der Prioritäten bildet.

Und durch die Erfolgskontrolle der durchgeführten Maßnahmen, die auf den gesamten Kreislauf des fortdauernden Prozesses zurückwirkt, wird ein Zyklus gewährleistet, der auf diese Erfahrungen und Veränderungen eingehen und angepasst werden kann. Im Ergebnis werden so in einem andauernden Kreislauf nicht nur die Maßnahmen überarbeitet, sondern auch einmal getroffene Entscheidungen neu überdacht und den gewonnenen Erkenntnissen und aktuellen Erfordernissen angepasst. Damit ist die schrittweise Optimierung der Handlungsziele und Maßnahmen ebenso möglich wie auch die dynamische Anpassung des Zielsystems selbst und des gesamten Lokale-Agenda-Prozesses.

3.6.3 Zusammenfassung

Obwohl das obengenannte Bausteinmodell nicht als starres Verfahrenskonzept verstanden werden will, sondern jeweils individuell angepasst und gefüllt werden sollte [BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996, S. 31)], erweckt es in der Praxis doch vielfach den Anschein eines geradlinig durchführbaren Schemas. Bereits im vorhergehenden Abschnitt wurde darauf hingewiesen, dass eine exakte Trennung der einzelnen Elemente nicht immer realistisch ist, sondern vielmehr eine Vermischung der gleichzeitig ablaufenden Schritte erwartet werden muss.



[BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1998, S. 104)]

Skizze A veranschaulicht die idealtypische Vorstellung eines lokalen Agenda-Prozesses in Form von logisch aufeinander aufbauenden Schritten in Richtung des Leitbildes. Demgegenüber stellt Skizze B den Lokale-Agenda-Prozess in der Realität. Es können mehrere, parallele Handlungsstränge existieren, Kursabweichungen und Umwege können notwendig sein. Die vereinbarten Etappenziele dienen der Ausrichtung auf das verabredete Leitbild.

Ein solches ‚Nebeneinander‘ entspricht zusätzlich den Erfordernissen aus der beobachtbaren Realität, die gezeigt hat, dass eine zu intensive Konzentration auf die Formulierung von Leitbildern manche Teilnehmer nicht zufrieden stellt, da sie keine motivierenden Erfolge erkennen. Da die Gefahr besteht, die Beteiligten an einem örtlichen Dialogprozess bereits im Anfangsstadium abzuschrecken, ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen konkret sichtbaren, motivierenden Maßnahmen auf der einen und Konsensfindung bezüglich gemeinsamer Ziele auf der anderen Seite zweckdienlich. Eine Lokale Agenda 21 besteht aus beiden Komponenten, weder ein Leitbild alleine, noch vereinzelte konkrete Maßnahmen können für sich genommen die Anforderungen an eine Lokale Agenda erfüllen. [BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1998, S. 104 f.)].

Dies bedeutet einerseits, dass jedes Vorgehensmodell lediglich als Sammlung von Anhaltspunkt für die jeweils individuellen kommunalen Handlungsprogramme dienen kann und im Sinne der Agenda 21 von den örtlich zu setzenden Schwerpunkten dominiert wird. Andererseits heißt es aber auch, dass jeder zielführende Weg, den eine Gemeinde geht, einen Ansatz darstellt, wie er durch die Lokale Agenda gefordert wird. Dies setzt jedoch voraus, dass Ziele vereinbart wurden, die den hier aufgezeigten Anforderungen bezüglich ihrer Aufstellung und auch ihres Beitrages zur kommunalen Nachhaltigkeit gerecht werden können. Obwohl es also kaum möglich ist, eine allgemeingültige Verfahrensweise zu skizzieren, so lassen sich doch in einem später folgenden Abschnitt weitere Grundanforderungen im Rahmen der Aufstellung eines Lokale-Agenda-Verfahrens benennen.

3.7 Fazit

Nachdem nun alle für die Lokale Agenda einflussreichen Aspekte einzeln behandelt wurden, lässt sich eine Zusammenschau erstellen, aus der die fundamentalen Gesichtspunkte und Anforderungen abgeleitet werden können. Zum besseren Verständnis werden die Aussagen der bisherigen Kapitel kurz wiederholt und deren Zusammenhang hergestellt. Abschließend erfolgt die Aufstellung einer Liste der Mindestanforderungen an einen Lokale-Agenda-Prozess, der als Leitlinie dienen kann und vor Ort individuell inhaltlich und organisatorisch zu füllen ist.

Globale Nachhaltigkeit und die Theorie der Wirtschaftspolitik

Die Aufforderung, eine Lokale Agenda zu erstellen, erfolgt im Rahmen eines internationalen Handlungsprogramms und ist deshalb nicht isoliert betrachtbar. Der ursprüngliche Konsens und die vereinbarten Ziele der Agenda 21 sind damit auch im Auftrag an die Kommunen enthalten, so dass diese Formulierung von Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit in entwicklungs- und umweltpolitischer Hinsicht als übergeordnetes Ziel auch für die Lokale Agenda dient. Obwohl eine lokale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet werden soll, muss sie durch diesen Zusammenhang mit einer globalen Nachhaltigkeit, wie sie auf der Konferenz vereinbart wurde, vereinbar sein.

Eine zukunftsfähige Entwicklung bedeutet danach, vereinfacht ausgedrückt, die Grundwerte, von denen die Theorie der Wirtschaftspolitik für die Entwicklung des eigenen Landes ausgeht, allen Menschen zuzugestehen und diesen Umstand in die politische Planung sowie das alltägliche Leben einzubeziehen. Aus diesem Grund muss die Theorie der Wirtschaftspolitik nicht neu geschrieben, sondern lediglich in ihrem Betrachtungsraum erweitert werden, so dass auch internationale Zusammenhänge entsprechend einbezogen werden können. Als zweite Konsequenz hat dies zur Folge, dass von Seiten des Staates keine neuen Instrumente oder Entscheidungswege geschaffen werden müssen, da der Auftrag der Lokalen Agenda mit der bisherigen Theorie vereinbar und damit von den Kommunen auch mit den vorhandenen Möglichkeiten zu bewältigen ist. Eine zusätzlich Unterstützung des Prozesses durch die Einrichtung beratender Stellen, durch Informationsveranstaltungen oder finanzielle Hilfen bleibt unbenommen, denn sie dient dem Fortschritt der Bemühungen und leistet damit auch einen Beitrag zum Gesamterfolg.

Akteure und Beteiligung

Der Auftrag in Kapitel 28 der Agenda 21 ist explizit an den Gemeinderat und die Verwaltung gerichtet und fordert diese dazu auf, mit dem Bürger in einen Konsultationsprozess einzutreten. Eine Lokale Agenda, die nicht von einem politischen Beschluss getragen wird, kann sich deshalb nicht auf die Konferenz von Rio berufen und deshalb auch nicht diesen Namen benutzen. Ausgangspunkt der kommunalen Agenda ist also der politisch mehrheitlich erklärte Wille der Bürgervertreter im Rat, dessen Konkretisierung Aufgabe der Verwaltung ist. Schon aus diesem Grund kommt der Verwaltung eine herausragende Rolle im Prozess zu. Durch ihre praxisrelevanten Möglichkeiten in Bezug auf die Vermittlung zwischen Gruppen, die Herstellung neutraler Räume und die Bereitstellung von relevantem Fachwissen, was die kommunalen Möglichkeiten angeht, ist sie darüber hinaus prädestiniert dafür, die Lokale Agenda als zentrale Instanz

langfristig zu koordinieren und die Einhaltung der politischen Absichten zu beobachten.

Die geforderte Einbeziehung von Bürgern, gesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft dient mehreren Zwecken und ist deshalb fundamental für die beabsichtigten Wirkungen der kommunalen Agenda. Die Formulierung, die Verwaltung soll von diesen Akteuren lernen, bedeutet, sie erhält zum einen spezifische Informationen bezüglich einzelner Sachverhalte, die sie auf anderen Wegen nicht oder nur sehr schwer erhalten hätte. Zum anderen kann die Verwaltung aus dem Dialog jedoch auch erkennen, wie groß die Akzeptanz für bereits durchgeführte oder noch zu ergreifende Maßnahmen ist und kann ihre Planung daran ausrichten. Sie kann auf diese Weise ihren Spielraum in nachhaltiger Weise nutzen und dabei die ‚Schrittweite‘ auf die zu erwartende Zustimmung ausrichten.

Die intensive Einbeziehung aller Bürger und Gruppen verfolgt jedoch auch Ziele, die in der Agenda 21 selbst an vielen Stellen hervorgehoben werden und zu den Hauptanliegen im Hinblick auf eine zukunftsfähige Entwicklung zählen. Ziele wie beispielsweise ein nachhaltiges Konsumverhalten lassen sich kaum durch staatliche Verordnungen erreichen, sie sind nur durch ein Umdenken auf breiter Basis zu verwirklichen. Durch die Einbeziehung der Bürger ist deshalb auch beabsichtigt, diese zu einer Beschäftigung mit dem Themenkomplex der Nachhaltigkeit zu bewegen und damit zur Schaffung öffentlichen Bewusstseins beizutragen, das sich entsprechend auf ein entwicklungs- und umweltpolitisch erwünschtes Konsumverhalten auswirken soll. Ein weiterer Effekt besteht in den Vorteilen, die ein Konsens aller Beteiligten unterstützen könnte. Wenn an der Erstellung des Leitbildes und an der praktischen Umsetzung möglichst viele der Bürger und Gruppen mitarbeiten und die Maßnahmen durch einen breiten Konsens getragen werden, erfolgt unter Umständen in einem gewissen Maße eine Selbstkontrolle aus Selbstinteresse statt externer Kontrolle. Wird dies erreicht, so steigert es die Effizienz der Maßnahmen und besitzt damit gleichzeitig einen positiven Einfluss auf den weiteren Verlauf des Prozesses.

Leitbilder, Ziele und Indikatoren

Die Bedeutung von hierarchisch aufgebauten Zielsystemen im Hinblick auf ein langfristig angelegtes Handlungsprogramm, das sich auf einen sehr komplexen Anwendungsbereich mit vielen Interessenkonflikten bezieht, wurden mehrfach hervorgehoben. Seine Funktionen bestehen in der Bildung eines dauerhaften Leitlinien- und Referenzsystems, der Schaffung einer gemeinsamen Gesprächs- und Argumentationsbasis und in diesem Zusammenhang der Vorbereitung von Kompromissen und der Lösung von Zielkonflikten. Durch die schrittweise, gemeinsam im Rahmen des Prozesses erarbeitete Ableitung von immer

konkreteren Zielwerten aus den Leitbildern und die ebenso mehrheitlich anerkannten und vereinbarten Indikatoren wird die Formulierung konkreter Maßnahmen erst ermöglicht. Gleiches gilt für die Ergebniskontrolle, die notwendig ist, um nicht nur die Auswirkungen der Einzelmaßnahme auf die Zielerreichung abschätzen, sondern das gesamte Verfahren zu beurteilen, überarbeiten und anpassen zu können.

Ein Vorgehen, wie es idealtypisch im Rahmen der Veröffentlichung der Enquete-Kommission beispielsweise im Rahmen des Entscheidungszyklus vorgestellt wird, ist dabei in dieser Ausführlichkeit nicht unbedingt erforderlich und auch nicht für jedes Problem angebracht. Die Einschätzung des nötigen Aufwands ist Sache des individuellen Prozesses und wird von den Teilnehmern vereinbart. Bedeutend ist jedoch, dass ein Zielsystem existiert, das die benötigten Aufgaben erfüllen kann, denn wenn lediglich zustimmungsfähige, aber inhaltslose Leitbilder verabschiedet werden, werden diese wenig Hilfreiches zur Lokalen Agenda beitragen können. Existieren hingegen lediglich konkrete Einzelziele, so fehlt die integrative Funktion der übergeordneten Ebenen im Hinblick auf langfristige Gültigkeit und zur Entscheidung von Zielkonkurrenzen.

Organisationsstruktur des Prozesses

Und auch bezüglich der grundlegenden Struktur des Lokale-Agenda-Prozesses können prinzipielle Anforderungen beschrieben werden, ohne die das gesamte Verfahren den Erwartungen nicht gerecht werden kann. Weiter oben wurde die Bedeutung der Einbeziehung der Bürger in den Prozess nochmals hervorgehoben. Um diese Vorteile zu gewährleisten, sollte das gesamte Verfahren jederzeit offen sein für Interessierte, die neu zu bestehenden Gruppen des Forums stoßen, neuzubildende Gruppen initiieren oder sich an konkreten Projekten beteiligen wollen. Diese Forderung gilt generell für den Prozess insgesamt, obwohl es im Einzelfall sinnvoll sein kann, eine Projektgruppe ab einem bestimmten Stadium zu begrenzen, um nicht das Erreichte durch immer neue Grundsatzdiskussionen mit neu hinzugekommenen Teilnehmern zu gefährden.

Eine weitere Komponente eines offenen Verfahrens im genannten Sinne stellt die Information der Öffentlichkeit dar. Auch dadurch wird dazu beigetragen, dass sich die Menschen mit der Thematik befassen und es werden außerdem Ansatzpunkte geschaffen für Interessierte, die einen Beitrag leisten wollen und auf diese Weise den Stand des Verfahrens und der konkreten Projekte erkennen können. Außerdem können Interessierte auf diese Weise einschätzen, ob die Schwerpunkte ihrer Meinung nach richtig gesetzt sind und werden hierdurch unter Umständen ebenfalls zur Mitarbeit angeregt.

Die Vorstellungen der Unterzeichnerstaaten der Agenda von Nachhaltigkeit und Zukunftsbeständigkeit bezeichnen einen langfristigen Entwicklungsprozess,

dessen Eingangsparameter sich im Laufe der Zeit verändern, sodass die Forderungen und Teilziele angepasst und zum Teil neu bestimmt werden müssen. Die Lokale Agenda ist Teil dieser Bemühungen und muss sich den selben Herausforderungen stellen. Das bedeutet, die Struktur des Prozesses muss es ermöglichen, aus den Diskussionen, den Beiträgen der Teilnehmer und aus den Ergebnissen der Maßnahmen zu lernen und sich auf veränderte Gegebenheiten einzustellen und eventuell sogar das Leitbild neu zu definieren. Ein einmal festgelegter Ablauf, der keine solchen Mechanismen vorsieht, sondern die einmal festgesetzten Ziele geradlinig verfolgt und damit auf eine schrittweise Optimierung im Rahmen eines Kreislaufes verzichtet, entspricht nicht den gestellten Anforderungen. Die Organisationsstruktur muss also entsprechende Möglichkeiten der Rückkoppelung und Neuorientierung vorsehen um eine dynamische Anpassung des Verfahrens zuzulassen.

Konkrete Projekte

Die Agenda 21 erhofft sich von den kommunalen Aktivitäten nicht nur die Schaffung und Unterstützung eines umwelt- und entwicklungspolitischen Bewusstseins, um dadurch eine breite Basis für den Erfolg der gesamten Nachhaltigkeitsstrategie zu gewährleisten. Sie erwartet vielmehr auch konkrete Projekte vor Ort, die zu einer zukunftsfähigen Entwicklung der Kommune oder auch darüber hinaus beitragen. Eine der wesentlichen Aufgaben der Lokalen Agenda besteht deshalb in der Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen, die darüber hinaus eine Möglichkeit darstellen, auch Menschen für die Lokale Agenda zu interessieren, die durch Ziel- bzw. Grundsatzdiskussionen nicht gerade angesprochen werden.

Neben Projekten, deren Ergebnisse den Kommunen direkt zugute kommen, ist es auch möglich, auf diesem Wege, wenn auch nur im kleinen Maßstab, zur internationalen Hilfe beizutragen. So existiert beispielsweise im Rahmen der Lokalen Agenda Karlsruhe ein Projekt, das sich zum Ziel gesetzt hat, hilfsbedürftige Menschen in Mosambik zu unterstützen, wo zum Teil weite Wege zurückgelegt werden müssen, um Feuerholz für die heimische Kochstelle zu organisieren. Um diesen in vielerlei Hinsicht als nicht zukunftsfähig zu bezeichnenden Notstand zu lindern, sollen nicht immense Finanzmittel transferiert, sondern Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden. Durch die Herstellung und Überlassung von Solarkochstellen sowie die Übertragung des Wissens über deren Herstellung und Wartung werden die Menschen in die Lage versetzt, unabhängig von Feuerholz ihre Mahlzeiten zu bereiten. Diese Maßnahme zeigt, dass es durchaus für eine einzelne Kommune möglich ist, auch außerhalb ihres Gemeindegebietes zum Gelingen der Agenda 21 beizutragen.

Grundlegende Anforderungen an den Ablauf

Auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen lassen sich deshalb Anforderungen formulieren, denen der Lokale-Agenda-Prozess entsprechen sollte, um zum einen dem ursprünglichen Auftrag zu entsprechen und auch um die Voraussetzungen zu besitzen, die damit verbundenen Erwartungen erfüllen zu können. Die inhaltliche und strukturelle Gestaltung des Verfahrens bleibt sinnvollerweise den Kommunen selbst überlassen, diesbezügliche Vorschläge sind deshalb Aufgabe individueller Prüfungen vor Ort und anschließender Beratungen. An dieser Stelle sollen die grundsätzlichen und damit für alle Lokale-Agenda-Verfahren geltenden Anforderungen in einer Übersicht aufgezeigt werden. Eine Wertung der Effizienz oder der qualitativen Ausgestaltung der jeweiligen Komponenten ist damit nicht verbunden, es wird lediglich auf Vorhandensein der entsprechenden Voraussetzung geprüft. Die Prüfung und Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Elemente erfolgt innerhalb der jeweiligen Kommunalen Agenda durch die Beteiligten selbst. Unterstützung in Fragen der praktischen Umsetzung von Einzelaspekten wird von unterschiedlichen Seiten angeboten, sei es durch staatlich initiierte Agendabüros, den Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) oder auch private Beratungsunternehmen.

Das Ergebnis ist eine Übersicht der grundlegenden Anforderungen, welche als Leitlinie für den Lokale-Agenda-Prozess selbst dienen kann. Die konkrete organisatorische, inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung und Erweiterung des Handlungsprogramms ist abhängig von den jeweils vorliegenden Verhältnissen und den Rahmenbedingungen vor Ort. Ein zu schaffendes Forum wird sich beispielsweise in einer Großstadt stark von dem in einer kleinen Gemeinde unterscheiden. Dies resultiert nicht nur aus den abweichenden finanziellen und personellen Möglichkeiten, sondern auch aus der unterschiedlichen Beschaffenheit der Problemlagen und deren Komplexität. Davon unberührt ist die Einrichtung eines Forums in Form eines logischen Ortes, an dem ein Austausch stattfinden kann, notwendig, um die Einbeziehung der Bürger und Gruppen nicht nur projektbezogen zu gewährleisten. Wie dieses organisiert ist, wie regelmäßig die Treffen stattfinden und wie die Gruppengröße gewählt wird, kann dabei ausschließlich im Einzelfall entschieden werden.

Zusammenfassende Übersicht der grundlegenden Anforderungen an einen Lokale-Agenda-Prozess:

- **Rats-Beschluss**
Ist eine politische Legitimation des Prozesses erfolgt?
- **Koordinationsstelle**
Wurde innerhalb der Verwaltung eine zentrale Koordinationsinstanz verankert und besitzt diese den Auftrag zu handeln?
- **Forum**
Existiert ein gemeinsames Forum zum Austausch der Gedanken und Meinungen und zur Festlegung grundsätzlicher Fragen?
- **Zielsystem**
Existiert ein Zielsystem, das vom kommunalen Leitbild bis hin zum Handlungsziel unterschiedliche Ebenen der Zielkonkretisierung umfasst und wurden die anzuwendenden Indikatoren vereinbart?
- **Maßnahmen**
Sind Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen Teil des Programms oder beschränkt es sich auf die Festlegung von Nachhaltigkeitskriterien?
- **Ergebnis-Kontrolle**
Werden die Ergebnisse der Maßnahmen anhand der vereinbarten Indikatoren mit den Zielvorgaben verglichen und besteht eine Anweisung, was bei Abweichung zu tun ist?
- **Offenheit**
Ist der Zugang für Interessierte offen und erfolgt eine Information der Öffentlichkeit ?
- **Rückkoppelung**
Sieht der Ablauf Möglichkeiten vor, um auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können und aufgrund der Erfahrungen aus den Projekten und den Ergebnissen aus Diskussionen einen dynamischen Optimierungsprozess zu ermöglichen?

4 Beispiele der Umsetzung in der Praxis

Im Rahmen des Eintritts in ein Lokale Agenda-Verfahren wird in den meisten Fällen eine Bestandsaufnahme der bisherigen umwelt- und entwicklungspolitischen Aktivitäten der jeweiligen Kommune durchgeführt. Dies ermöglicht einen Überblick der bisher eingesetzten Ressourcen, der vorhandenen Informationen auf unterschiedlichsten Gebieten und auch der bereits geplanten Programme und der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel. Darüber hinaus lassen sich hierdurch bei der Konzeption des Handlungsprogramms Redundanzen vermeiden bzw. Synergieeffekte nutzen.

Es ist daher durchaus möglich, dass Maßnahmen, die bereits vor dem Gemeinderatsbeschluss ergriffen wurden, je nach Gestaltung und Formulierung des Handlungsprogrammes, anschließend Bestandteil desselben sind. In Abhängigkeit von der konkreten Schwerpunktsetzung und Situation vor Ort kann die Kommunale Agenda aber auch ausschließlich neuformulierte Aktivitäten umfassen, während die bisherigen in der Zuständigkeit der angestammten Stellen verbleiben. In manchen Gemeinden werden neue Stellen in der Verwaltung geschaffen, während in anderen die Koordination der Lokale Agenda der Zuständigkeit einer bereits vorhandenen Instanz übertragen wird. Die Einstellung separater Mittel in den kommunalen Haushalt geht in manchen Fällen zu Lasten des Etats für Umweltbelange und stellt lediglich eine formale Umverteilung dar. Die Entscheidung über all diese strukturellen und organisatorischen Angelegenheiten kann im Hinblick auf eine individuell angepasste Strategie am effizientesten die Kommune selbst treffen. Die sich hieraus ergebenden, grundlegend verschiedenen Ansätze erschweren eine objektive und einheitliche Beschreibung von Lokale Agenda-Prozessen zum Zwecke der Gegenüberstellung. Über die Effizienz des Vorgehens kann ohne Berücksichtigung der individuellen Situation vor Ort keine Aussage getroffen werden.

Ein Vergleich der Wirksamkeit von Lokale-Agenda-Prozessen in verschiedenen Städten erscheint daher ebenso wenig erfolgversprechend und kaum sinnvoll. Zu groß sind die Unterschiede in der konkreten Umsetzung und der selbstgewählten Zielsetzung vor Ort, zu verschieden die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, als dass sich Vergleichsmaßstäbe finden ließen, die diese Umstände berücksichtigen und die Ergebnisse wirklich vergleichbar machen. Darüber hinaus liegt ein Wettbewerb zwischen den teilnehmenden Gemeinden ebenfalls nicht im Interesse der Agenda 21, die jede Kommune dazu aufruft, den ihr möglichen, individuellen Beitrag zu leisten.

Aus diesen Gründen dienen die folgenden Darstellungen keinem Vergleich im Sinne einer wertenden Gegenüberstellung der gewählten Verfahren, sondern vielmehr der Vorstellung alternativer Ansätze in Bezug auf die Sicherstellung der

grundlegenden Anforderungen an einen Lokale-Agenda-Prozess. Anhand der im vorigen Kapitel erarbeiteten Aufstellung wird zu jedem Punkt beispielhaft geschildert, welcher Weg im Rahmen realer Lokale Agenda-Prozesse beschritten wurde. Zur Veranschaulichung, wie unterschiedlich diese Elemente jeweils angegangen werden, dienen im folgenden die Informationen von insgesamt vier Kommunen aus Baden-Württemberg.

Karlsruhe

Eine Stadt mit ca. 290.000 Einwohnern, in der Oberrheinebene zwischen Rhein und Schwarzwald gelegen. Das Stadtgebiet umfasst eine Fläche von 173,46 Quadratkilometern, insgesamt stehen rund 190.000 Arbeitsplätze, davon 150.000 im Dienstleistungssektor, zur Verfügung. Durch die Nähe zum Elsass und zur Pfalz ist es damit auch Teil der PAMINA-Region (Palatinat – Mittlerer Oberrhein – Nord-Alsace) und beteiligt sich in diesem Rahmen auch am Ideenwettbewerb ‚Regionen der Zukunft‘. Dabei wird der Gedanke der Lokale Agenda auf den regionalen Bereich hinsichtlich einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung ausgeweitet.

Heidelberg

Demgegenüber verfügt Heidelberg über 109 Quadratkilometer Fläche bei 140.000 Einwohnern und insgesamt 93.500 Arbeitsplätzen. Mit ca. 3,5 Millionen Tagesgästen aus dem In- und Ausland und etwa 0,8 Millionen Übernachtungen kommt auch dem Tourismus eine bedeutende Rolle zu.

Stuttgart

Die Hauptstadt des südwestdeutschen Bundeslandes Baden-Württemberg beherbergt 559.000 Einwohner auf einer Gesamtfläche von rund 207 Quadratkilometern. Stuttgart stellt 440.000 der insgesamt 1,3 Millionen Arbeitsplätze der Industrieregion Mittlerer Neckarraum.

Bodnegg

Im Gegensatz zu den oben aufgeführten Städten handelt es sich bei Bodnegg um eine kleine Gemeinde zwischen Wangen und Ravensburg mit ca. 2.900 Einwohnern. Viele davon pendeln zu ihren Arbeitsplätzen in den größeren Zentren wie beispielsweise Ravensburg oder Friedrichshafen am Bodensee. Darüber hinaus gehören zum Gemeindegebiet von 25 Quadratkilometern noch rund 120 landwirtschaftliche Betriebe, die sich hauptsächlich mit dem Anbau von Hopfen, Obst, Mais und mit Weidewirtschaft befassen. Bodnegg wurde in die Auswahl

aufgenommen, um zu zeigen, dass die Durchführung einer Lokale Agenda keineswegs eine Frage der Größe oder Finanzkraft einer Kommune ist.

Die unten aufgeführten Informationen entstammen größtenteils den durch die Städte selbst herausgegebenen Veröffentlichungen über den Fortschritt der jeweiligen Lokale Agenda. Im Falle von Bodnegg finden sich die verwendeten Daten in einer Zusammenfassung über die Prozesse in mehreren kleinen Gemeinden [LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b)]. Diese wird erstellt durch das bei der Landesanstalt für Umweltschutz (LFU) in Baden-Württemberg angesiedelte Agenda-Büro.

4.1 Politische Legitimation durch den Gemeinderat

Die Agenda 21 richtet den Auftrag, eine Kommunale Agenda zu erstellen, an die verfassten Organe. Die Entscheidung, in einen Lokale-Agenda-Prozess einzutreten, liegt damit beim Gemeinderat.

Beispiele

Karlsruhe:

Der Impuls zur Lokalen Agenda in Karlsruhe erfolgte durch die Verwaltung. Informiert durch den Umweltdezernenten nahm der Gemeinderat im Mai 1995 zustimmend zur Kenntnis, dass die Verwaltung in den Konsultationsprozess zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 Karlsruhe eingetreten ist.

Heidelberg:

Der Heidelberger Gemeinderat ratifizierte im November 1994 die Charta von Aalborg und erklärte damit den Eintritt in den Prozess einer Lokalen Agenda. In der Charta heißt es unter anderem:

„Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, verpflichten uns durch Unterzeichnung der Charta und Mitwirkung an der Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, in unseren Kommunen bis zum Ende des Jahres 1996 einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu suchen. Damit werden wir das Mandat erfüllen, welches den Kommunen durch Kapitel 28 der Agenda 21, dem Schlussdokument des Erdgipfels von Rio de Janeiro vom Juni 1992, gegeben worden ist. Mit unseren

jeweiligen kommunalen Handlungsprogrammen werden wir einen Beitrag zur Umsetzung des Fünften Umweltprogramms ‚Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung‘ der Europäischen Union leisten.“¹⁶

Stuttgart:

Nachdem sich die Volkshochschule und die Stadt Stuttgart bereits 1996 darauf geeinigt hatten, einen Lokale-Agenda-21-Prozess gemeinsam auf den Weg zu bringen, wurde 1997 unter Federführung der Volkshochschule, der Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung (KATE) und dem Amt für Umweltschutz der Initiativkreises Lokale Agenda 21 Stuttgart gegründet. Nach der Planung des Gesamtprojektes und der Vorstellung der geplanten 7 Fachkonferenzen mit externer Moderation folgte 1998 der erste Gemeinderatsbeschluss zur Entwicklung einer Lokalen Agenda. Die Lenkung des auf zwei Jahre angelegten externen Prozesses wurde von der Volkshochschule übernommen, die Stadtverwaltung als Partner vorgesehen.

Bodnegg:

In Bodnegg, einer Gemeinde mit 3000 Einwohnern in Baden-Württemberg, brachte der Bürgermeister die Themen Nachhaltigkeit und Lokale Agenda in den Gemeinderat ein, der später den Beschluss fasste, dem Bürgermeister die Verantwortung für den Lokale-Agenda-Prozess in Bodnegg zu übertragen.

Zusammenfassung

Eine Übersicht des Entwicklungsstandes der Lokale-Agenda-Prozesse in den Kommunen Baden-Württembergs zeigt, dass der Ratsbeschluss in den meisten Fällen bereits besteht. Alleine im Zeitraum zwischen Mitte Januar 1999 und Anfang März 2000 wurde in über 150 Kommunen durch den Gemeinderat der Beschluss zur Erarbeitung einer kommunalen Agenda gefasst. [LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b)]. Von den insgesamt 238 Gemeinden in Baden-Württemberg, die an einer Lokalen Agenda arbeiten, steht der Ratsbeschluss lediglich in 38 Kommunen noch aus, ist aber geplant, sodass die Notwendigkeit einer politischen Legitimation als allgemein anerkannt gelten kann.

¹⁶ Der Text der Charta von Aalborg findet sich im Anhang.

4.2 Zentrale Koordinationsstelle innerhalb der Verwaltung

Die Verwaltung wird in Kapitel 28 explizit angewiesen, den Dialog mit den Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft zu suchen und eine Lokale Agenda zu erstellen. Auch aus pragmatischen Gründen ist, wie im vorhergehenden Kapitel ausgeführt, eine zentrale Anbindung innerhalb der Kommunalverwaltung ratsam.

Beispiele

Karlsruhe:

Das 1997 eigens eingerichtete Agenda-Büro ist dem Umweltamt angegliedert. Es koordiniert alle im Rahmen der Agenda durchzuführenden Aktivitäten, unterstützt in vielfältiger Weise die Tätigkeit der Arbeitskreise und bildet die zentrale Anlaufstelle für alle Agenda-internen Anfragen und Kontakte wie auch für Anfragen von außen.

Heidelberg:

Die zentrale Agendastelle innerhalb der Stadtverwaltung von Heidelberg wurde aufgrund der zu betreuenden Querschnittsaufgaben der Oberbürgermeisterin direkt unterstellt.

Stuttgart:

Entsprechend des als extern betrachteten Lokale-Agenda-Verfahrens wurde 1998 zur Unterstützung lediglich eine städtische Koordinationsstelle eingerichtet, deren Hauptaufgabe in der Herstellung des Kontaktes zur Stadtverwaltung und zum Gemeinderat besteht.

Bodnegg:

Hier wird die Rolle des Ansprechpartners und des Koordinators des gesamten Agenda-Prozesses vom Bürgermeister selbst übernommen.

Zusammenfassung

Zur Koordination der Aktivitäten der Lokalen Agenda wird zumeist eine zentrale Stelle benannt. Ob diese der Verwaltung eingegliedert und damit Teil derselben ist, ob sie lediglich den Kontakt herstellen soll oder aber komplett außerhalb, z.B. innerhalb der Volkshochschule, angesiedelt ist, hängt vom gewählten Weg ab. Die Erfahrungen in diesem Bereich zeigen jedoch, dass ohne eine tiefgreifende

Verwurzelung innerhalb der Verwaltung viele der damit verbundenen, im vorigen Kapitel geschilderten Vorteile nicht genutzt werden. Die Entscheidung zugunsten eines extern organisierten und damit teilweise parallel zur Tätigkeit der Verwaltung und des Gemeinderates ablaufenden Prozesses können deshalb, wie am Beispiel von Stuttgart deutlich wird, zu Unzufriedenheit unter den Teilnehmern führen. Der Agenda-Koordinator der Stadt Stuttgart betont deshalb die Notwendigkeit der Einbeziehung des Gemeinderates und der Mitarbeit der Stadtverwaltung:

„Nachdem der Prozess der Lokalen Agenda Stuttgart von der Initiativphase (Frühjahr 1997) über die Experimentierphase in die Entfaltungsphase (April 1998) übergegangen ist und Erfahrungen gesammelt werden konnten, zeigt sich, dass das weitere Voranschreiten des Prozesses einer inhaltlichen und strukturellen Fortschreibung- auch bezüglich der Rolle und des Beitrags der Stadtverwaltung – bedarf.

Der öffentliche inhaltliche und politische Diskussionsprozess, insbesondere auch mit Schlüsselakteuren und gesellschaftlichen Kräften, zeigt, dass folgende grundsätzliche Positionen bei der Weiterführung der Lokalen Agenda zwingend zu berücksichtigen sind:

- Gewährleistung einer überparteilichen, ideologiefreien Plattform, geprägt von Vernunft, mit einem Gespür für Machbares und orientiert am Willen, einen breiten Konsens zu erzielen, damit sich viele Bürger/innen und gesellschaftliche Gruppen am Ziel einer nachhaltigen Entwicklung beteiligen können bzw. sich von den späteren Ergebnissen des Prozesses repräsentiert fühlen.
- Bestehende Zielkonflikte dürfen nicht verschwiegen werden. Sie offen zu legen ist vielmehr die Voraussetzung für die Bildung breiter Mehrheiten.
- ...
- Eine enge Verzahnung der Aktivitäten mit dem Gemeinderat ist zu gewährleisten. Als demokratisch gewähltes Gremium muss der Gemeinderat zur Vermeidung von Kompetenz- und Zuständigkeitsschwierigkeiten stets die Steuerungsfunktion innehaben.
- Die Präsenz der städtischen Referate/Ämter/Eigenbetriebe, insbesondere der herausgehobenen Querschnitts- und Fachämter, im Lokale-Agenda-Prozess ist unverzichtbar.
-“ [LAUNER, PETER (2000, S. 188 f.)]

4.3 Forum

Um den von der Agenda 21 beabsichtigten Effekt des Lernens der Verwaltung vom Bürger, den örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft zu unterstützen und die Konsensbildung zu fördern, bietet sich die Einrichtung eines Forums an. Dadurch wird der oftmals üblichen, inhaltlich vorbestimmten Projektarbeit entgegengewirkt, es entsteht Raum für neue Themen und Ideen, die von den Akteuren eingebracht und erörtert werden können.

Beispiele

Karlsruhe:

Im Anschluss an die Auftaktveranstaltung, die gleichzeitig den Start einer Veranstaltungsreihe zur Agenda 21 Karlsruhe bildete, fanden sich Bürger und Vertreter verschiedener Organisationen und Verbände zu Arbeitskreisen in den Bereichen Arbeit, Freizeit, Konsum und Wohnen zusammen. Die Ergebnisse der Arbeitskreise wurden abschließend zusammenfassend in Form einer Empfehlung formuliert und dem Gemeinderat zur weiteren Beratung übergeben. Aus den ursprünglichen Arbeitskreisen gingen neue Arbeitsgruppen hervor, um begonnene Projekte fortzuführen oder spezielle Schwerpunkte weiterzuverfolgen.

Die Vorbereitung und Betreuung des Volkshochschulverfahrens erfolgte durch einen sogenannten Lenkungskreis, der sich sowohl aus Vertretern verschiedener ökologisch oder kirchlich orientierter Organisationen als auch aus städtischen Mitarbeiter der Wohnumfeldberatung und des Agendabüros zusammensetzt. Dieses Gremium koordiniert und begleitet auch über das Ende der Volkshochschul-Arbeitskreise hinaus die Lokale Agenda in Karlsruhe und bildet den integrierenden, organisatorischen und gedanklichen Überbau des Prozesses.

Heidelberg:

Auf Grundlage eines Entwurfes zur Erarbeitung eines neuen Stadtentwicklungsplanes wurde in Heidelberg eine öffentliche Diskussion über die Ziele der Stadtentwicklung mit den Bürgern und Experten begonnen. Die Schwerpunkte des Entwurfes lagen in den Bereichen ‚Zukunft der Arbeit‘, ‚Stadt in der Region‘, ‚Weg zu einer zukunftsbeständigen Stadt‘, ‚Sozialer Ausgleich‘ und ‚Bild der Stadt‘. Parallel zu zentralen städtischen Veranstaltungen fanden zur Erörterung und Beratung weitere Diskussionsrunden statt, die von anderen Organisationen und Institutionen veranstaltet wurden. Insgesamt entstanden im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung 360 Änderungsvorschläge, zu denen noch 60 Vorschläge von Gemeinderatsmitgliedern hinzukamen, sodass im Rat über 420 Änderungsvorschläge abgestimmt werden musste. [HEIDELBERG (1997 b, S. 2 f.)].

Stuttgart:

Ausgehend von Aktivitäten der Volkshochschule wurde noch vor dem Gemeinderatsbeschluss das Gesamtprojekt Lokale Agenda und die darin geplanten 7 Fachkonferenzen vorgestellt. Diese beschäftigten sich mit den Themen ‚Energie‘, ‚Stadtentwicklung‘, ‚Verkehr‘, ‚Wirtschaft‘, ‚Lebensstil / Konsum / Gesundheit / Freizeit / Sport‘, ‚Bildung / Erziehung / Kultur‘ und ‚Eine Welt / MigrantInnen / Soziales‘. Nach der Vorstellung der Arbeit der jeweiligen Fachkonferenzen und der Koordination von Projekten erfolgte der Beginn einer öffentlichen Diskussion über das Leitbild für ein zukunftsfähige Stadt.

Bodnegg:

Der gesamte Prozess wurde vom Bürgermeister, dem Gemeinderat und der Verwaltung gestaltet. Erst daran anschließend ist die Einrichtung eines ‚runden Tisches‘ geplant, wodurch interessierten Bürgern Gelegenheit geboten werden soll, den weiteren Prozess aktiv mitzugestalten.

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit offenen Foren spielen in einigen Gemeinden die Volkshochschulen eine tragende Rolle. Laut Übersicht des Agenda-Büros der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg kooperieren von 238 Kommunen, die bereits im Begriff sind, eine Lokale Agenda zu erstellen, 43 in diesem Zusammenhang mit der Volkshochschule, weitere 25 haben eine Zusammenarbeit geplant. Die Aufstellung zeigt jedoch weiter, dass in vielen Kommunen auch ohne die Mitarbeit der Volkshochschule Arbeitskreise zu den unterschiedlichsten Themenbereichen eingerichtet wurden. Insgesamt bestehen in 135 von insgesamt 238 aufgeführten Gemeinden solche Arbeitskreise, wobei in insgesamt 59 Fällen die Kooperation mit der Volkshochschule bereits besteht oder geplant ist. Die am häufigsten genannten Themen im Rahmen dieser Arbeitsgruppen sind [LFU - AGENDA-BÜRO (2000 a)]:

- Flächenverbrauch und Siedlungsentwicklung,
- Umweltschutz und Stadtökologie,
- Infrastruktur,
- Stadtmarketing,
- Verkehrsentwicklung, Energiepolitik, Konsum- und Freizeitverhalten,
- Einbeziehung der Wirtschaft,
- Besondere gesellschaftliche Gruppen: Frauen, Ausländer, Senioren, Kinder und Jugendliche.

In vielen Fällen ist zu beobachten, dass am Beginn des Prozesses in einer Phase der Problemsammlung zunächst in einem größeren Forum gearbeitet wird, innerhalb dessen jeder Teilnehmer seine Gedanken und Interessen vertreten kann. Nach einer ersten Ordnung der betreffenden Bereiche finden sich bezüglich der am häufigsten genannten Themen Arbeitsgruppen zusammen, die den gleichen Prozess innerhalb des selbstgewählten Bereiches wieder durchlaufen, um zu einer nächsten Konkretisierung zu gelangen. Dieses Vorgehen bietet sich aus praktischen Gründen geradezu an, da es zunächst frei von Vorgaben ist und offen ist für alle Meinungen, im nächsten Schritt jedoch Interessen kanalisiert und projektbezogene Arbeit ermöglicht.

4.4 Zielsystem

Die Bedeutung von Zielsystemen im Rahmen komplexer und langfristig angelegter Handlungskonzepte wird in den vorhergehenden Kapiteln ausführlich dargelegt. Heruntergebrochen auf die Belange der Lokalen Agenda besteht ein vollständiges Zielsystem aus theoretischer Sicht aus mehreren Ebenen unterschiedlichen Konkretisierungsgrades, die von abstrakten kommunalen Leitbildern bis hin zum konkreten Handlungsziel reichen. Nur in diesem Fall kann es seine Aufgabe, alle Aktivitäten zu integrieren und abzustimmen, sowie zur Lösung von Zielkonflikten beitragen zu können, in vollem Umfang erfüllen.

Beispiele

Karlsruhe:

Im April 1997 erfolgte die einstimmige Verabschiedung der Leitlinien für den Agenda-Prozess in Karlsruhe durch den Gemeinderat [LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1998 b)]:

- Bestehende und künftige Planungen und Maßnahmen sind unter den besonderen Aspekten der ‚Nachhaltigen Entwicklung‘ nach sozialen, ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu prüfen, wobei die gesellschaftlich relevanten Gruppen und die Nicht-Regierungsorganisationen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt aktiv einzubeziehen sind.
- Vermeiden von Umweltbelastungen durch umweltentlastende Infrastrukturen und Techniken sowie Motivation der Konsumenten zum verantwortungsvollen Umgang mit der Infrastruktur und Technik.
- Abdeckung des nicht vermeidbaren Bedarfs durch vorrangige Inanspruchnahme bereits benutzter Flächen (Flächenrecycling) und

geringstmögliche Inanspruchnahme der nicht nachwachsenden Ressourcen durch Erhöhung und Effizienz der Nutzung.

Aufbauend auf diesen abstrakt formulierten Leitlinien sollten durch den Lenkungskreis und die Volkshochschul-Arbeitskreise themenfeldbezogene Leitbilder für die weitere Entwicklung der Stadt Karlsruhe aufgestellt werden. Zu diesem Zweck wurde durch den Lenkungskreis das folgende Vorgehensmodell für die Volkshochschulgruppen und die weitere Zusammenarbeit beschlossen:

- „Kritikphase: Kritische Betrachtung der derzeitigen Situation.
- Visions-/Zielfindungsphase: Von den Rahmenbedingungen unabhängige Beschreibung des Idealzustands. Zum Abschluss der Visions-/Zielphase sollen erste – sozial-, ökonomisch- & ökologisch ‚nachhaltige‘ Leitlinien (Wie soll das Leben in Karlsruhe in dem jeweiligen Handlungsfeld im 21sten Jahrhundert aussehen?) als Diskussionsgrundlage für den Gemeinderat beschrieben und dabei deren Vorteile für die Lebensqualität dargestellt werden.
- Istzustand: Wie sieht die Situation in den jeweiligen Handlungsfeldern in Karlsruhe aus?
- Soll/Ist-Vergleich: Vergleich der bisherigen Praxis/Verfahrensweise mit den idealen Zielen und Herausarbeitung der abweichenden Punkte.
- Handlungsvorschlag: Mit den Akteuren gemeinsam sozial, ökologisch und ökonomisch ausgewogene Handlungskonzepte erarbeiten.

Außerdem soll geprüft und beschrieben werden, wo vor einer konkreten Umsetzung zunächst die politischen Rahmenbedingungen geändert werden müssten.“ [LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1998 a)]

Am schwierigsten erwies sich dabei, wie auch auf der vorausgehenden Klausurtagung des Lenkungskreises, die Umsetzung der Visions- bzw. Zielfindungsphase. Die Loslösung von konkreten Rahmenbedingungen gelang zumeist nicht, die konkreten Karlsruher Problempunkte oder Handlungsoptionen wurden oft explizit angegangen. Exemplarisch seien hierzu erläuternd die erarbeiteten Leitlinien und Handlungsvorschläge des Arbeitskreises "Arbeit" zum Thema „Nachhaltiges Arbeiten und Wirtschaften in Karlsruhe“ vorgestellt [vgl. LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1998 a)].

„Leitlinien:

1. Die Stadt Karlsruhe einschließlich ihrer Betriebe und städtischen Einrichtungen wie z.B. Schulen sowie privatwirtschaftliche Betriebe sollen in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich die Leitidee einer nachhaltigen Entwicklung umfassend weiterverfolgen und konkret praktizieren.

2. Als ein inzwischen weit verbreitetes und freiwilliges Instrument wurde die EG-Öko-Audit-Verordnung geschaffen, die die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen bzw. innerbehördlichen Umweltschutzes und damit der Ressourcenschonung verfolgt. Sie wird von der Stadt Karlsruhe ausdrücklich unterstützt.

Handlungsvorschläge:

1. Die Stadt Karlsruhe mit ihren Unternehmen wie z.B. Volkswohnung, Städtisches Klinikum, AVG usw. und städtische Einrichtungen wie z.B. Schulen, sollen daher in ihrem Zuständigkeitsbereich Öko-Audits durchführen, wie dies die Stadtwerke Karlsruhe bereits getan haben.

2. Möglichst viele Handwerks- und sonstige Betriebe sollen Öko-Audits durchführen. Die Stadt Karlsruhe wird daher gemeinsame Aktionen mit IHK und HK initiieren und/oder interessierte Betriebe bei der Umsetzung unterstützen.

Sie soll eine gemeinsame Initiative von Wirtschaft, Handwerk und Stadt Karlsruhe "50 Öko-Audits für Karlsruhe", wie die Stadt Frankfurt/Main, starten. Hierbei kann auf den Erfahrungen des Projekts Öko-Audit für Handwerksbetriebe von Stadt und Handwerkskammer Karlsruhe aufgebaut werden. Hierbei kann sich die Stadt der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) Baden-Württemberg mit ihrer Kompetenz und vielfältigen Erfahrungen im Öko-Audit-Verfahren bedienen.

3. Die Stadt Karlsruhe soll branchenbezogene Kooperationen für mehr Umweltschutz z.B. mit dem Hotel- und Gaststättengewerbe und/oder dem DEHOGA, dem Friseurhandwerk oder anderen Branchen praktizieren. Hierzu gibt es Beispiele aus anderen Kommunen wie z.B. Ulm oder Heidelberg.“

Dies führt einerseits zu praxisnahen und konkreten Handlungsvorschlägen, bewirkt andererseits jedoch auch das Fehlen einer wichtigen Zielebene, die für den späteren Verlauf des Agenda-Prozesses von ausschlaggebender Bedeutung sein kann. Im obigen Beispiel wird nichts über das ursprünglich beabsichtigte Idealbild im Bereich Arbeiten und Wirtschaften in Karlsruhe ausgesagt, es werden vielmehr konkrete Einzelaktivitäten der Stadt selbst vorgeschlagen, woraus kein Leitbild abgeleitet werden kann. Das bedeutet, die sogenannten Leitlinien sind

lediglich einmal auf einen konkreten Sachverhalt anwendbar, um dauerhaft unterschiedlich auftretenden Zielkonkurrenzen begegnen zu können, sind sie nicht geeignet. Dieser Zielebene zwischen den abstrakt formulierten Leitlinien und den konkreten Vorgaben kommt eine integrierende Funktion zu, ohne sie gibt „es kein stringentes Zukunftskonzept des lokalen Agenda-21-Weges in Karlsruhe, sodass dieser sich im Zustand des Auslaufens befinde.“ [SEEGER, BERTRAM (1998, S. 12)].

Obwohl das selbstgesteckte Ziel, auf diesem Wege themenbezogene Leitbilder zu erarbeiten, nicht erreicht wurde, liegt doch mit den Empfehlungen der Volkshochschul-Arbeitskreise ein umfangreicher Handlungskatalog vor. Der Gemeinderat hat diesen zustimmend zur Kenntnis genommen und die Verwaltung beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Arbeitskreis-Mitgliedern einen Vorschlag zu erstellen, wie die bereits vom Gemeinderat verabschiedeten Leitlinien durch die allgemeingültigen Aussagen des Empfehlungspapiers ergänzt und aus den Empfehlungen im Dialog mit den jeweils zuständigen Akteuren konkrete Handlungskonzepte entwickelt werden können. Der Auftrag lautet demnach, die vorhandenen Ebenen im Konsens mit allen Beteiligten um fehlende Ebenen zu ergänzen und zu einem funktionsfähigen Zielsystem zu vervollständigen.

Im Rahmen der Lokalen Agenda Karlsruhe werden in einem pragmatischen Ansatz anstatt der fehlenden, themenbezogenen Ziele im Einzelfall die projektbezogenen ermittelt. Durch Vermittlung und auf Initiative des Agenda-Büros werden zunächst in Einzelgesprächen und anschließend in Besprechungen zwischen allen Beteiligten die jeweiligen Einzelinteressen und darauf aufbauend eine gemeinsame Zieldefinition erarbeitet. Diese Vorgehensweise zur Schaffung eines Konsens, der alle Akteure eines Projektes umfasst, hat sich mehrfach bewährt und diverse Projekterfolge ermöglicht.

Konkrete Ziele und Maßnahmenprogramme liegen hingegen vor in Bezug auf den Bereich ‚Energie und globaler Klimaschutz‘. Das betreffende Handlungskonzept wurde im Oktober 1999 vom Karlsruher Gemeinderat einstimmig beschlossen und beinhaltet Vorgaben für die Bereiche Industrie, Hausbrand und Verkehr, die bis 2005 erreicht werden sollen.¹⁷

Ziele:

- 1 Reduzierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber dem Bezugsjahr 1990 in der Emittentengruppe Hausbrand und Energie um jeweils ein Prozent pro Jahr (15 Prozent bis 2005).

Stabilisierung der Emissionen in der Emittentengruppe Verkehr auf dem Niveau von 1990.

¹⁷ Vgl. Karlsruher Information zu Energie und globalem Klimaschutz [LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1999 a)].

- 2 Erhöhung der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen bis zum Jahr 2005
 - aus Fotovoltaik-Anlagen auf 157 Megawattstunden pro Jahr (auf das 30-fache bezogen auf 1995)
 - aus Solarthermik auf 1.848 Megawattstunden pro Jahr (auf das 20-fache bezogen auf 1995)
 - Biomasse (Angaben in Megawattstunden pro Jahr): Erhöhung von 4518 in 1999 auf 11959 in 2005
 - Wasserkraft (Angaben in Megawattstunden pro Jahr): Erhöhung von 100 in 1999 auf 300 in 2005 (einschließlich geplanter Anlagen)
 - Windkraft (Angaben in Megawattstunden pro Jahr): Erhöhung von 1310 in 1999 auf 3710 in 2005

- 3 Erhöhung der Effizienz der Primärenergienutzung zur Abdeckung des nicht vermeidbaren Endenergieverbrauchs.

Maßnahmen:

- 1 Reduzierung des Energieverbrauchs
- 2 Erhöhung des Anteils an erneuerbaren oder nachwachsenden Energiequellen (Biomasse, Sonne, Wind, Wasser)
- 3 Erhöhung der Effizienz der Primärenergienutzung zur Abdeckung des nicht vermeidbaren Endenergieverbrauchs
- 4 Förderung von CO₂-Minderungstechnologien

Heidelberg:

Hier wurde ein eigener Weg gewählt, indem der neuerstellte und umfangreiche Stadtentwicklungsplan als Lokale Agenda 21 ausgewiesen wird. Damit soll ein ‚Nebeneinander‘ zweier Handlungsprogramme und Pläne für ein und denselben Bereich vermieden werden. Im Februar 1997 verabschiedete der Heidelberger Gemeinderat die "Leitlinien und Ziele" des neuen Stadtentwicklungsplans, dem eine ausführliche Diskussion unter Beteiligung der Öffentlichkeit vorausgegangen war. Dabei werden weiterhin die Leitziele der Stadt von 1974 zugrunde gelegt [HEIDELBERG (1997 b, S. 7)]:

- Verbesserung der Bedingungen, unter denen sich individuelles und soziales Leben (Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit) vollzieht.
- Erhaltung der Eigenart Heidelbergs auch in der künftigen Entwicklung.
- Sicherung und Ausbau der Gemeinde als Oberzentrum mit den Schwerpunkten Bildung und Wissenschaft sowie sonstigen öffentlichen und privaten Einrichtungen zur Versorgung der Einwohner von Stadt und Region mit Gütern und Dienstleistungen.
- Nachbarschaftliche Lösung der Probleme des einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraums von Heidelberg und seinem Umland.
- Angemessene Beteiligung aller Stadtteile an der Stadtentwicklung.

Auf dieser Basis ist eine sozial verantwortliche, umweltverträgliche und wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung beabsichtigt, die sich gleichzeitig am Ziel der regionalen und globalen Verantwortung im Sinne der Charta von Aalborg orientiert. Die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung im Rahmen dieses Zielsystems bestehen aus Sicht der Stadt daraus, dass [vgl. HEIDELBERG (1997 b, S. 29)]

- die finanzielle Handlungsfähigkeit des städtischen Haushaltes gewahrt bleibt,
- in einer offenen Diskussions- und Dialogkultur sich die Bürgerschaft am politischen Geschehen in unserer Stadt beteiligt,
- die Chancen einer selbstbestimmten vielfältigen Lebensführung, soweit sie sozial verantwortlich und ökologisch verträglich ist, für alle Bürgerinnen und Bürger verbessert werden,
- die Beanspruchung der natürlichen Ressourcen vermindert wird.

Diese Leitlinien und –ziele werden dann in einem nächsten Schritt im Hinblick auf ein umfassendes Leitbild für einzelne Bereiche konkretisiert. Die Zielbereiche reichen dabei von ‚Städtebauliches Leitbild‘ über ‚Arbeiten‘ bis hin zu ‚Soziales‘, sie sind zusammen mit den Teilzielen im Anhang aufgeführt.

Stuttgart:

In Kooperation mit den Akteuren soll bis zum Jahr 2001 ein Leitbild zur nachhaltigen Entwicklung von Stuttgart vorgelegt werden.

Bodnegg:

Im Gegensatz zu den beiden oben genannten Beispielen stützt sich die Lokale Agenda in Bodnegg auf ein ökologisches Leitbild, das in erster Linie durch den Bürgermeister in Abstimmung mit dem Gemeinderat und der Verwaltung erarbeitet wurde. Die Schwerpunkte darin bilden die Themen Siedlungsökologie, Landschaftserhaltung, Energie und Klimaschutz, Abfall, Abwasser und Wasser sowie Verkehr. [LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b)]

Zusammenfassung

Es gibt verschieden Ansätze und entsprechend unterschiedlich umfangreiche Zielsysteme. Diese können von einfachen, ökologischen Leitbildern über Grundsatzprogramme, die nach und nach im Einzelfall ausgefüllt werden bis hin zu kompletten und ausgearbeiteten Zielplänen reichen. Letztendlich ist auch dieser Aspekt abhängig vom individuellen Prozess und damit auch von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen. Die Erfahrung zeigt, dass die realen Lokale-Agenda-Verfahren den theoretischen Erfordernissen an ein umfangreiches Zielsystem, das alle beabsichtigten Funktionen erfüllt, kaum genügen können. Im Rahmen eines sich weiterentwickelnden Prozesses ist jedoch ebenso, wie im Beispiel Karlsruhe, vielfach zu erkennen, dass Kommunen Bereiche, die in diesem Zusammenhang fehlen oder unterrepräsentiert erscheinen, nochmals aufgreifen und bearbeiten.

4.5 Konkrete Projekte

Eines der Anliegen der Lokalen Agenda ist die Durchführung von Projekten, die einen kommunalen Beitrag zur Nachhaltigkeit darstellen. Diese sollen von den Akteuren vor Ort geplant und gemeinsam durchgeführt werden, was gleichzeitig der Förderung des öffentlichen umwelt- und entwicklungspolitischen Bewusstseins dient. Es ist deshalb kaum möglich, Projekte im Hinblick auf ihren ‚Nachhaltigkeitsgrad‘ zu untersuchen oder gar zu vergleichen und auch die Anzahl der innerhalb einer Gemeinde durchgeführten Maßnahmen stellt keinen Maßstab dar. Im folgenden soll deshalb anhand von wenigen Beispielen die Vielfalt der Möglichkeiten kommunaler Projekte vorgestellt werden, die Auswahl stellt dabei keinerlei Wertung oder Rangfolge dar.

Beispiele

Karlsruhe:

A. Konsumführer

Einer der Volkshochschul-Arbeitskreise in Karlsruhe befasste sich mit dem Thema ‚Konsum‘ und wählte als durchzuführendes Projekt die Erstellung einer Broschüre zur Förderung von nachhaltigem Konsum in Karlsruhe. An die darin aufgelisteten Betriebe und Gruppen wurden folgende Anforderungen gestellt [LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1999 b)]:

- „Möglichst geringer Ressourcenverbrauch bei Rohstoffen, Verpackung, Transport; Produktion von Lebensmitteln nach den Richtlinien der anerkannten Anbauverbände (bzw. nachvollziehbarer, transparenter selbst erstellter Kriterien)
- Bereitschaft zu Verbraucherinformation und Transparenz
- Bevorzugung von fair gehandelten Produkten
- gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, zu Fuß oder mit dem Rad,
- soziale Absicherung der Arbeitnehmenden
- Bevorzugung von Kleinbetrieben
- Ausschluss von Gruppen mit rassistischen, faschistischen oder offen sexistischen Inhalten, von Gruppen, die psychischen Druck auf Menschen ausüben“

Der Konsumführer umfasst insgesamt sieben Bereiche des Konsums, die in den meisten Fällen in Unterkategorien aufgefächert werden:

Konsumbereich	Teilbereiche
Alltäglicher Bedarf	Lebensmittel / Haushaltsbedarf / Körperpflege, Lebensmittel per ab-Hof-Verkauf, Lebensmittel per Hauslieferung, Lebensmittel auf Wochenmärkten, Lebensmittel in großen Mengen, Food-Coop, Produkte aus fairem Handel, Tauschringe, Verschenken / Kaufen / Leihen, Flohmärkte / Straßenflohmärkte, Bekleidung, Second-Hand-Läden, Gärtnerei / Gartenbau

Wohnen	Baumaterialien, Einrichtungen und Möbel, Schreinereien, Verkauf / Verschenken / Verleih
Freizeit	Partyservice / Geschirrmobile, Restaurants, Sanfter Tourismus, Kostümverleih
Mobilität	Car-Sharing, Fahrräder, Fahrradkurierdienste, Mitfahrzentrale, Solarautos
Informationen	Beratungsstellen, Umweltlabors
Sonstige ökol. Dienste	Beteiligungsgesellschaften / Energieversorgung, Solaranlagen und Regenwassernutzung
Soziale Einrichtungen	Kleiderkammern

Die im folgenden aufgelisteten Projekte stellen lediglich eine exemplarische Auswahl dar. Sie sind einer Karlsruher Informationsschrift über Laufende Projekte [LOKALE AGENDA KARLSRUHE (2000)] entnommen, die darüber hinaus über weitere aktuelle Aktivitäten Auskunft gibt.

B. Kommunales Öko-Audit

Die Stadtverwaltung hat ein Konzept zur Erprobung eines kommunalen Öko-Audits für zunächst sieben unterschiedliche Pilotstandorte entwickelt. Dieses wird ab April 2000 umgesetzt innerhalb des Amtes für Abfallwirtschaft, dem Amt für Wohnungswesen, der Feuerwache West, dem Hallenbad Grötzingen, dem Hochbauamt, dem Schulverwaltungsamt sowie der Europäischen Schule.

C. Projekte mit Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Durch die in Karlsruhe mit Kindern arbeitenden Natur- und Umweltinitiativen wird auf Initiative der staatlichen Forstverwaltung ein Projekt gestaltet, durch welches sich Kinder und Jugendliche intensiver mit ihrer Umwelt und der Problematik der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage beschäftigen sollen. Im Rahmen dieses sogenannten ‚Karlsruher Umweltdiplom‘ werden die unterschiedlichsten Aktivitäten für Kinder angeboten. So veranstaltet der Karlsruher Zoo eine Zoo-Rallye, bei der viele Informationen über bedrohte Tiere, ihr Aussehen, ihr Verhalten und ihre natürlichen Lebensräume spielerisch vermittelt werden. Das Badische Landesmuseum gibt Einblicke in das Leben der Steinzeitmenschen und bietet auch Gelegenheit für kleine praktische Versuche. Wenn an sechs Veranstaltungen teilgenommen wurde, winkt nicht nur ein Umwelt-Diplom, sondern auch eine Belohnung in Form von Eintrittskarten für den Zoo, Kino oder

Schwimmbad. Das Projekt wurde im Dezember 1999 der Öffentlichkeit vorgestellt, im Juli 2000 konnten die ersten Diplome überreicht werden

Auch die Schulen werden in Lokale-Agenda-Projekte mit einbezogen, indem beispielsweise Unterrichtsmaterialien erarbeitet wurden, die im Schulbetrieb eingesetzt werden können, um Interesse für die Lokale Agenda zu wecken. Weiterhin entstand auf Initiative des Kinderbüros und des Stadtjugendausschusses das Projekt ‚Schulhofgestaltung‘, das es den Schülern zusammen mit Lehrern und Eltern mit Unterstützung durch das Gartenbauamt ermöglicht, die Gestaltung ihres Schulhofes selbst zu übernehmen.

D. Zusammenarbeit mit FH

Für das Wintersemester 2000/2001 ist in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Karlsruhe ein Projekt geplant, das zur Senkung des Heizenergieverbrauches beitragen soll. In Karlsruhe wird statistisch je Quadratmeter Wohnfläche mehr Heizöl verbraucht, als in vergleichbaren Städten, was auf den hohen Altbaubestand zurückgeführt wird. Durch die thermografische Erfassung der Gebäude sollen zunächst die Schwachstellen offengelegt und anschließend den Hausbesitzern Sanierungskonzepte vorgeschlagen werden. Durch die umfangreiche Einbeziehung der Studierenden in die Projektarbeit sind hierdurch Effekte auf den unterschiedlichsten Ebenen beabsichtigt und haben das Interesse und den Wunsch einer Beteiligung nicht nur der Fachhochschule, sondern auch der Stadtwerke, des Stadtplanungsamtes, der Koordinierungsstelle Stadtsanierung sowie der Firmen Siemens (Thermografie) und Viterra (Verbrauchserfassung und -erhebung) geweckt.

E. Interaktiver Freizeit- und Konsumführer

Zusammen mit den Landkreisen Karlsruhe und Rastatt sowie der Stadt Baden-Baden wird an einem regionalen, interaktiven Freizeit- und Konsumführer für die Region Mittlerer Oberrhein gearbeitet. Es ist ein Einsatz im Internet bzw. auf CD-ROM angedacht, inhaltlich sollen ‚nachhaltige‘ Angebote und Nachfrage zusammengeführt werden. Auf zwei ganztägigen Workshops wurde Verwaltungsmitarbeitern und Bürgern Gelegenheit geboten, ihre Vorstellungen einzubringen. Als wichtig werden dabei folgende Merkmale erachtet:

- Angebot mit ökologischem Label,
- kürzeste Entfernung zum Ausgangsort und
- Erreichbarkeit mit dem ÖV

F. Solarkocherwerkstatt für Mosambik

Die Menschen in Mosambik verwenden zum Kochen Brennholz, dessen Beschaffung immer schwieriger wird. Um diesem Problem entgegenzuwirken, wird innerhalb dieses Projektes versucht, in Mosambik eine Solarkocherwerkstatt aufzubauen. Dadurch würde zunächst das Holz als Brennstoff abgelöst, es würden auch Arbeitsplätze geschaffen, zunächst in der Herstellung der Solarkocher, dann im Vertrieb und der Schulung von Nutzern. Erste Versuche, die Energieversorgung Baden-Württemberg (EnBW) als Sponsor zu gewinnen, sind vielversprechend angelaufen, die Entsendung eines Experten zur Prüfung der zur Realisierung notwendigen Schritte ist für die zweite Jahreshälfte 2000 geplant.

Heidelberg:

Auch in Heidelberg finden sich viele Einzelprojekte, deren vollständige Aufzählung diesen Rahmen sprengen würde. Aus der umfangreichen Studie ‚Stadt der Zukunft‘ [HEIDELBERG (1997 a)] seien hier beispielhaft lediglich zwei aufgeführt.

A. Natur auf die Teller

Um die Umstellung landwirtschaftlicher Betrieb auf ökologischen Anbau zu unterstützen, berät und vermittelt die Stadt bei der Vermarktung ökologischer Produkte. Sie ist dabei gleichzeitig Ansprechpartner der Landwirte wie auch der Großküchen, Kantinen und Restaurants. Dieser Weg wurde gewählt, um eine in sich tragfähige Produktions- und Absatzstruktur für ökologische Produkte zu schaffen anstatt diese zu subventionieren.

B. Ökologische Forschungsstation

Betreut durch das Amt für Kinder- und Jugendförderung soll mit diesem umweltpädagogischen Konzept Stadtkindern die Möglichkeit der Naturerfahrung geboten werden. Neben Schwerpunktprogrammen wie beispielsweise Naturexkursionen, Arbeiten im Garten oder Anlegen eines Teiches, existiert ein spezielles Ferienprogramm und Erlebnistage für Schulklassen. Praktische und erlebnisbezogene Aktivitäten werden durch fünf ‚Arbeits-Spielräume‘ ergänzt: das Expeditionsbüro, der Erlebnisgarten, das Forschungslabor, die Mal- und Ideenwerkstatt und die Bibliothek.

Stuttgart:

Auch in Stuttgart werden neben den umweltrelevanten Aktivitäten, die sich so oder ähnlich in vielen Gemeinden finden lassen, spezielle Projekte initiiert. Vier davon seien zur Veranschaulichung dargestellt. [STUTT GART (2000)]

A. Ein Quartier aus Frauensicht: „Schwaben-Bräu-Gelände“/ Vaihingen

Ziel des Projektes im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es, aus Sicht der Frau eine Quartiersplanung im Zentrum von Vaihingen zu erstellen. Dabei soll verstärkt auf die Eignung der zu schaffenden Räumlichkeiten als Wohn- und Arbeitsraum für alleinstehende oder alleinerziehende Frauen eingegangen sowie eine entsprechende Infrastruktur, die auch Freizeiteinrichtungen umfasst, geschaffen werden. Neben den Bürgern und Bürgervereinen sind der Initiativkreis, Gewerbebetriebe und die Architektenkammer beteiligt.

B. Stuttgart ... zu Fuß

Ebenfalls innerhalb einer nachhaltigen und umweltgerechten Stadtentwicklung ist der Entwurf eines fußgängerfreundlichen Hauptwegenetz für die Innenstadt angesiedelt. Um durch ein entsprechend gestaltetes Konzept den Anteil der Fußgänger zu erhöhen, wird eine Auflistung der Mängel vorgenommen und ein Maßnahmenkatalog erstellt, um diese Art der Fortbewegung in der Stadt attraktiver zu machen.

C. Fahrradstation Stuttgart

Mit diesem Projekt werden zwei Hauptziele verfolgt: Zum einen soll durch diverse Maßnahmen wie beispielsweise dem Fahrradverleih an verschiedenen Standorten, die Einrichtung bewachter Stellplätze oder auch der Reparatur von Fahrrädern der umweltverträgliche Verkehr gefördert werden. Durch den bevorzugten Einsatz von sozial benachteiligten Menschen besitzt das Vorhaben jedoch auch deutlich soziale Aspekte als Beschäftigungsprogramm.

D. Freundeskreis Flüchtlingsunterkunft Schickhardtstraße

Um Flüchtlingen die Eingewöhnung zu erleichtern und die Spannungen zwischen ihnen und den Nachbarn zu erleichtern, hat sich dieser Freundeskreis der Flüchtlingsunterkunft vorgenommen, auf vielfältige Weise das Miteinander und die Kontakte zu fördern. Dies soll unter anderem geschehen durch gemeinsame Unternehmungen und Freizeitgestaltung oder Hilfe bei den Hausaufgaben der Kinder und Jugendlichen.

Bodnegg:

Im Rahmen des ökologischen Leitbildes von Bodnegg sind die Aktivitäten eher im Umweltbereich angesiedelt und stützen sich aus pragmatischen Gründen auf den bayrischen Leitfaden ‚Die umweltbewusste Gemeinde‘. So wurde unter anderem der Bau einer Klärschlamm-Veredelungsanlage und die Erstellung eines Landschaftsplanes und einer Biotopkartierung angedacht und konkrete Aktionen wie beispielsweise eine Waldputzete und ein Jugendphotowettbewerb durchgeführt. [LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b)].

Zusammenfassung

Die kleine Auswahl zeigt, dass das Konzept der Agenda 21, die Verantwortung für die Projekte den Kommunen in Zusammenarbeit mit den Bürgern, lokalen Organisationen und Unternehmen zu überlassen, Früchte trägt. Es darf bezweifelt werden, dass der Erfindungsreichtum der Akteure und der zu beobachtende persönlich Einsatz auch bei zentraler Planung der Maßnahmen ohne Beteiligung der Akteure bereits in der Entwurfs- und Planungsphase in diesem Umfang vorausgesetzt hätte werden können. Die durch die Projekte berührten Problem- und Zielbereiche sind durchweg auch Anliegen der Agenda 21 und tragen auf unterschiedlichste Weise nicht zuletzt auch zur Bewusstseinsbildung bei. Unerwähnt blieben in diesem Zusammenhang unter anderem unzählige Aktionsstände und Informationsveranstaltungen, die sich in allen Lokale-Agenda-Prozessen in großer Zahl finden.

4.6 Ergebnis-Kontrolle

Konkrete Projekte sind in der Regel mit konkreten Zielen oder zumindest mit bestimmten, wenn auch nicht unbedingt quantifizierbaren, Erwartungen verbunden. Es ist zu prüfen, ob diese erfüllt wurden und welche weiterführenden oder gegensteuernden Maßnahmen ergriffen werden sollen.

Beispiele

Karlsruhe:

Indikatoren, die eine wirkliche Messung des Erfolges ermöglichen und zusätzlich eine zeitliche Vorgabe beinhalten, liegen lediglich im Bereich ‚Energie und Klimaschutz‘ vor. In allen anderen Fällen erfolgt die Prüfung der Ergebnisse und die Festlegung notwendiger Maßnahmen projektbezogen in Abstimmung mit den Akteuren, wobei oftmals lediglich die Prüfung der Erreichung von Teilzielen möglich ist.

So bestanden die Teilziele der Arbeitsgruppe ‚Konsum‘ in der Erstellung eines nachhaltigen Konsumführers, dessen allgemeiner Verteilung an die Haushalte und aus dem dadurch beabsichtigten nachhaltig beeinflussten Konsumverhalten. Da der fertiggestellte Konsumführer in das Bürgerbuch aufgenommen und mit diesem verteilt wurde, sind die beiden erstgenannten Teilziele erfüllt. In wieweit eine nachhaltige Veränderung des Konsumverhaltens eintritt und, wenn ja, bis zu welchem Grade dies durch den Konsumführer ausgelöst wurde, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Auch mit dem Projekt ‚Karlsruher Umweltdiplom‘ sind unterschiedliche Erwartungen verknüpft. Zum einen soll bei der Zielgruppe der Kinder Interesse für nachhaltige Fragestellungen im Umweltsektor geweckt werden, zum anderen ist beabsichtigt, den Bekanntheitsgrad einiger Gruppen und Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind, zu steigern. Hinsichtlich der Auswirkungen bezüglich der Zielgruppe liegen noch keine Daten vor, dass sich mittlerweile weitere Institutionen für eine Teilnahme am Umweltdiplom interessieren, wird jedoch von den Akteuren als Indiz für die zumindest teilweise Erreichung des zweiten Teilzieles gewertet.

Zusätzlich besteht, in langfristiger Hinsicht, die Möglichkeit, auf Daten zurückzugreifen, die für ganz Karlsruhe erhoben werden und möglicherweise Rückschlüsse bezüglich der Auswirkungen konkreter Projekte oder auch auf die Summe mehrerer Projekte zulassen. In der Broschüre ‚Daten und Fakten‘, herausgegeben vom Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Stadtforschung, werden jährlich statistische Informationen fortgeschrieben. Darin finden sich beispielsweise Angaben für Karlsruhe und teilweise auch stadtteilbezogen über

- Die Bevölkerung

Entwicklung des Bevölkerungsstandes und der Bevölkerungsbewegung (Geburtenüberschuss oder -defizit, Wanderungsgewinn oder -verlust sowie Bevölkerungszunahme oder -abnahme), Anteil der ausländischen Mitbürger nach Herkunftsstaaten, Zahl der Privathaushalte, Altersstruktur

- Wirtschaft

Arbeitsplätze nach Sektoren, Arbeitslosenstatistik, Bruttowertschöpfung, Kaufkraft, Energie- und Wasserversorgung, Kongresse und Ausstellungen, Tourismusentwicklung

- Verkehr

Anzahl Kraftfahrzeuge, Straßen, ÖPNV, Unfallentwicklung

- Umwelt

Klima, Immissionen, Entsorgung

- Bauen und Wohnen

Bestandszahlen, Genehmigungen, Fertigstellungen

- Sport und Freizeit

Besucher ausgewählter Freizeiteinrichtungen, Vereine: Anzahl, Mitglieder, Fläche

Und schließlich wurde 1992 und 1996 eine repräsentative Umfrage unter Karlsruher Bürgern durchgeführt [vgl. KARLSRUHE (1997)]. Dabei wurde nach der Bürgermeinung bezüglich der Stadtentwicklung gefragt und beispielsweise auf die Themen ‚Lebensqualität in Karlsruhe‘, ‚Verkehrsmittel‘, ‚öffentliche Sicherheit‘, ‚Gemeinderat und Verwaltung‘ sowie auf diverse Aspekte der Stadtteilentwicklung eingegangen. Bei regelmäßiger Wiederholung bildet dieses Langzeitmonitoring die subjektive Einschätzung der Entwicklung der Stadt aus Sicht ihrer Bürger ab und kann auch im Hinblick auf seine Aussagekraft bezüglich der Lokalen-Agenda-Bemühungen hin untersucht werden.

Heidelberg:

In der ifeu-Studie ‚Nachhaltiges Heidelberg‘ wird zur Beschreibung der Aktivitäten ein Einordnungsschema verwendet, das es erlaubt, Maßnahmen nach ihrer Relevanz bezogen auf Zielfelder der Nachhaltigkeit zu klassifizieren. Obwohl dieses Vorgehen keine Erfolgskontrolle im eigentlichen Sinn darstellt, kann es doch in Fällen, in denen keine quantifizierbaren Indikatoren vorhanden sind, zur Orientierung bei der Ermittlung des Zielerreichungsgrades dienen. Durch die detaillierte Angabe der Teilzielbereiche und des jeweiligen Relevanzgrades wird eine gezielte Untersuchung der Auswirkungen auf diese Nachhaltigkeitsfelder unterstützt und eine differenzierte Maßnahmenplanung ermöglicht. Da das Verfahren auf diese Weise zu einer systematischen Herangehensweise beitragen kann, wird es im folgenden anhand eines Beispiels kurz vorgestellt.¹⁸

Das bereits aufgeführte Projekt ‚Natur auf den Teller‘, innerhalb dessen die Stadt Heidelberg berät und zwischen Landwirten, die sich für ökologischen Anbau entscheiden und Großküchen, Kantinen und Restaurants vermittelt, ist für verschiedene Zielfelder der Nachhaltigkeit von Bedeutung.

Von mittelbarer Relevanz kann dabei gesprochen werden im Hinblick auf

- den zukunftsfähigen Umgang mit natürlichen Ressourcen (Zukunftsfähigkeit / Ressourcen)

¹⁸ Vgl. HEIDELBERG [(1997 a, S.19)], das ausführliche Schema befindet sich im Anhang.

- die Verringerung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen, Güter und Dienstleistungen, so dass ökologische Belastungsgrenzen unterschritten werden (Umweltschutz / Natürliche Ressourcen)
- die Unterschreitung ökologischer Belastungsgrenzen (Umweltschutz / Physische Umwelt)
- die Unterschreitung humantoxischer Belastungsgrenzen in den Umweltmedien (Umweltschutz / Physische Umwelt)
- die Verringerung sozialer Unterschiede im Gesundheitszustand und in der Gesundheitsvorsorge (Soziale Gerechtigkeit / Physische Umwelt)
- die Schaffung langfristig nutzbarer Infrastrukturen (Zukunftsfähigkeit / Gemeinschaftliche Entwicklung)

Von unmittelbarer Relevanz kann dabei gesprochen werden im Hinblick auf

- die Gewährleistung eines Mindestmasses an wirtschaftlicher Sicherheit (Soziale Gerechtigkeit / Sicherheit)
- die Anregung zu Verhaltensänderungen und Stärkung der Selbstverantwortung (Öffentliche Beteiligung / Persönliche Entwicklung)

Zur besseren Übersicht werden diese Relevanzbereiche in einer Tabelle gekennzeichnet, die mittelbar relevanten Felder hell schraffiert, die unmittelbaren dunkel:

Prinzipien der Nachhaltigkeit	Wichtige Anwendungsbereiche					
	Ressourcen	Physische Umwelt	Gesundheit	Persönliche Entwicklung	Gemeinschaftliche Entwicklung	Sicherheit
Zukunftsfähigkeit						
Soziale Gerechtigkeit						
Umweltschutz						
Öffentliche Beteiligung						
Ungewissheit						

Stuttgart:

Der Agenda-Prozess in Stuttgart war zunächst stark auf die Ermittlung der Leitbilder ausgerichtet. Erst im Sommer 1999 wurde vom Gemeinderat eine Neuorientierung in Richtung konkreter Projekte festgelegt. Die Frage nach der Kontrolle der Ergebnisse ist deshalb derzeit noch nicht abschließend zu beantworten, außer, wie in anderen Kommunen auch, in den Fällen, in denen klare Zielangaben möglich und überprüfbar sind.

Bodnegg:

Bereits in der Phase der Bestandaufnahme wurde eine Checkliste zur Durchführung einer Umweltprüfung erstellt. Dabei wurden je Themenfeld bis zu 10 Fragen formuliert und von Mitarbeitern der Verwaltung oder den Bürgermeister mit ‚Ja‘, ‚Teilweise‘ oder ‚Nein‘ beantwortet. Auf Grundlage dieser Liste wurde der Handlungskatalog erarbeitet und die Auswirkungen der Maßnahmen können auch entsprechend in regelmäßigen Zeitabständen auf gleiche Weise überprüft werden. [LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b)].

Zusammenfassung

Die Praxis zeigt, dass nicht in jedem Bereich quantifizierbare Indikatoren bestimmbar sind, wie am Beispiel des Karlsruher nachhaltigen Konsumführers besonders anschaulich wird. In diesen Fällen kann die objektive Messung des Erfolges zu Gunsten einer an der Praxis orientierten Vorgehensweise durch die gemeinschaftliche Abstimmung der Akteure ersetzt werden. Wenn diese mit den Ergebnissen subjektiv zufrieden sind oder aber mehrheitlich bestimmen, weitere Maßnahmen zu ergreifen, fördert dies die Motivation und die Akzeptanz und führt in den meisten Fällen dazu, dass weiterhin an den Projekten gearbeitet und damit die ursprünglich beabsichtigten Ziele weiterverfolgt werden. Einfach ausgedrückt, muss manchmal die Frage danach, wie gut etwas geworden ist, der Erkenntnis weichen, dass es auch von Bedeutung sein kann, ob überhaupt irgendetwas bewegt werden konnte, das vom Grundsatz her der ursprünglichen Absicht entspricht. In diesem Zusammenhang kann das Heidelberger Schema zur Einordnung der Maßnahmen nach jeweils relevanten Nachhaltigkeitsfeldern hilfreich sein.

4.7 Offenheit

Hinsichtlich der Offenheit des Lokale-Agenda-Prozesses lassen sich grundsätzlich zwei Gesichtspunkte unterscheiden:

- Die jederzeitige Gelegenheit für neue Interessenten, sich an den bestehenden Arbeitskreisen oder bereits initiierten Projekten zu beteiligen.
- Die Möglichkeit, ein Thema neu einzubringen oder ein bisher nicht angedachtes Projekt zur Diskussion stellen zu können.

Um Bürger, lokale Organisationen und die Privatwirtschaft zur Teilnahme zu animieren, ist es erforderlich, dass die Informationen über den laufenden Prozess zugänglich gemacht werden. Wenn bekannt ist, was angedacht ist oder bereits begonnen wurde, kann einerseits ein zusätzlicher Bedarf erkannt und als sinnvoller Vorschlag eingebracht werden und andererseits werden auf diese Weise konkrete Möglichkeiten zur Mitarbeit an Projekten deutlich.

Beispiele

Karlsruhe:

Die Arbeitskreise tagen in der Regel öffentlich und sind somit offen für den Zugang Interessierter. Weiterhin wird nach dem Prinzip verfahren, dass jeder, der etwas bewegen möchte, von Seiten der Verwaltung unterstützt wird. So wurde beispielsweise auf Initiative eines Einzelnen zum Thema ‚Renaturierung der Alb‘ zusammen mit Teilnehmern der Universität ein Arbeitskreis ‚Leben und Wasser‘ gebildet, in dessen Rahmen auch das eingebrachte Projekt diskutiert wird. Auch im Hinblick auf neue Themen und Projekte ist der Karlsruher Prozess also offen gestaltet.

Die Veröffentlichung der Informationen ist auf verschiedenste Weise, z.B. durch Berichterstattung in der Stadtzeitung, aktuelle Angaben im Internet, eine Informationstafel in der Karlsruher Fußgängerzone und Aktions- und Informationsstände sichergestellt.

Heidelberg:

Die Teilnahme an bestehenden Arbeitskreisen oder Projekten steht Interessierten zu jeder Zeit frei, die Einrichtung neuer Arbeitskreise zur Behandlung von bisher nicht berücksichtigten Themen ist grundsätzlich möglich und wurde auch schon praktiziert. Das Agenda-Büro verfügt auch über ein begrenztes Budget, das dazu verwendet werden kann, Projektvorhaben zu unterstützen. Dies Aussage gilt auch für Projektanträge, die nicht aus den Arbeitskreisen, sondern direkt von einem Interessenten stammen.

Neben Veröffentlichung, Internetangebot, Fachvorträgen und Informationsständen wird auch eine Projektbörse abgehalten, in deren Rahmen alle Projekte übersichtlich dargestellt werden.

Stuttgart:

Auch in Stuttgart ist der Zugang zu bestehenden Arbeitskreisen und Projekten sowie die jederzeitige Mitarbeit möglich. Um neue Projekte zu initiieren oder bisher nicht behandelte Themen einzubringen, stehen die städtische Koordinierungsstelle oder das Agenda-Büro der Carl Duisberg Gesellschaft zur Verfügung. Diese helfen bei der Suche nach geeigneten Gruppen oder Institutionen sowie bei der Herstellung von Kontakten.

Die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit ist ebenfalls gewährleistet. Wie in den anderen Städten kommen Veröffentlichungen in Printmedien und im Internet ebenso zum Einsatz wie Informationsveranstaltungen und Aktionsstände.

Bodnegg:

Ursprünglich wurde die Lokale Agenda in Bodnegg durch den Bürgermeister initiiert, zusammen mit der Verwaltung entworfen, vom Gemeinderat beschlossen und den Einwohnern vorgestellt. Bedingt durch den besonderen Umstand, dass es sich um eine kleine Gemeinde handelt, kann durch die Einrichtung eines regelmäßigen runden Tisches, an dem sich alle interessierten Bürger beteiligen können, die Offenheit des Prozesses bejaht werden.

Zusammenfassung

Grundsätzlich ist zu beobachten, dass der Zugang zu bestehenden Arbeitsgruppen und Projekten offen und willkommen ist. Auch das Informationsangebot bezüglich des Standes des Agenda-Prozesses und der Projekte ist in aller Regel umfangreich und gut zugänglich. Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Einbringung neuer Themen und Initiierung neuer Arbeitsgruppen durch Interessierte. Dieser Umstand ist auf die unterschiedliche Organisationsstruktur zurückzuführen und gestaltet sich in Karlsruhe, wo durch das Agenda-Büro aktiv mitgearbeitet wird, einfacher als beispielsweise in Stuttgart, wo zwei Agenda-Büros eher koordinierend und unterstützend zur Seite stehen.

4.8 Rückkoppelung vorgesehen

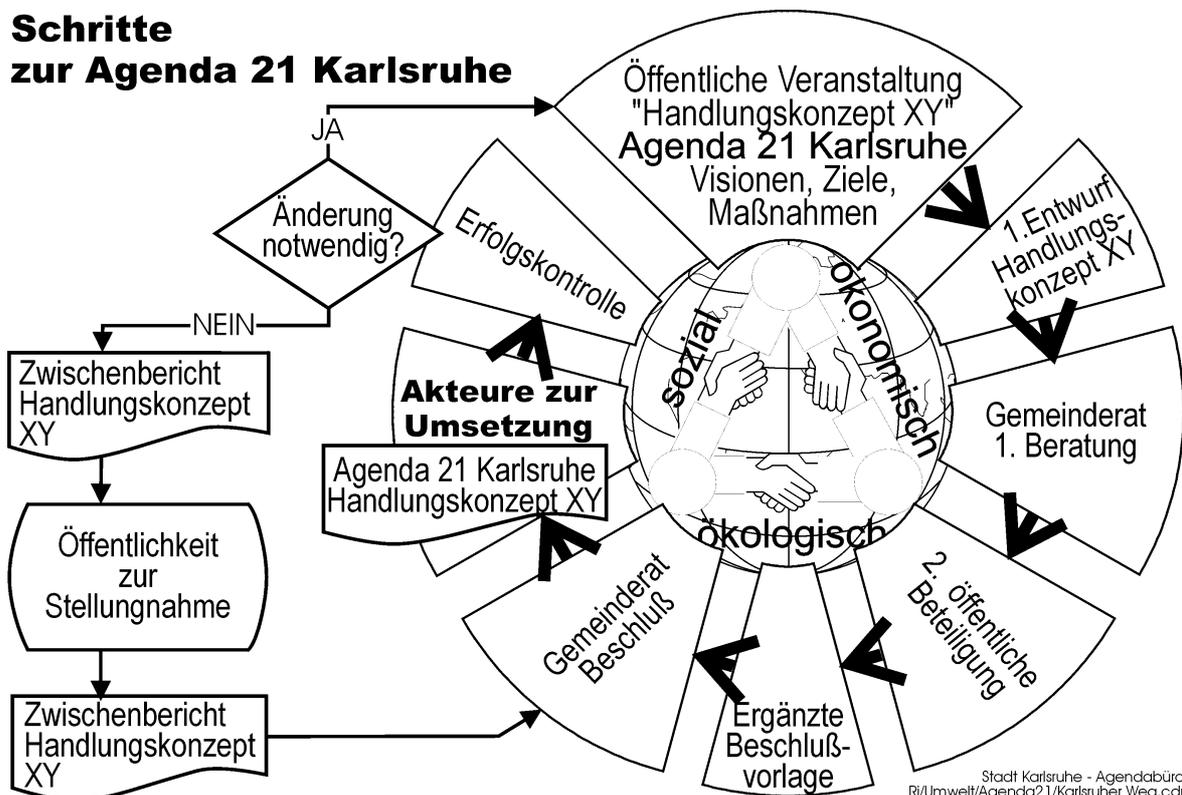
Um einen Prozess zu gewährleisten, der im Rahmen eines langfristigen Handlungsprogrammes Überarbeitung und Optimierung zulässt, bietet sich prinzipiell ein rekursiver Ablauf wie der in Kapitel 3.7 schematisch vorgestellte Entscheidungszyklus an. Er sieht die Möglichkeit vor, alle jeweils gesammelten Erfahrungen erneut in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen und auf dieser Grundlage die Entscheidungen und Maßnahmen neu zu beurteilen, bis ein optimiertes Handlungsziel erreicht ist.

Beispiele

Karlsruhe:

Der schematische Ablauf des Lokale-Agenda-Prozesses in Karlsruhe stellt einen ständig ablaufenden, nicht abgeschlossenen Zyklus dar, der für einzelne Handlungskonzepte der Agenda 21 Karlsruhe durchlaufen wird, bis der beabsichtigte Erfolg erreicht wurde. Er gewährleistet die Beteiligung nicht nur der Bürger, sondern bezieht auch den Gemeinderat als beschlussfassendes Gremium in die Entscheidungsfindung mit ein. Gemeinsam mit der Tatsache, dass der Stadtverwaltung eine bedeutende Rolle innerhalb dieses Verfahrens zukommt, wird hierdurch die dynamische Herstellung eines gemeinsamen Konsens zwischen Bürgern, lokalen Organisationen und der Privatwirtschaft sowie Verwaltung und Rat ermöglicht und unterstützt.

Schritte zur Agenda 21 Karlsruhe



Heidelberg:

Es wurde bereits geschildert, dass in Heidelberg ein Ansatz gewählt wurde, der den Stadtentwicklungsplan und die Lokale Agenda verbindet und als ein Dokument betrachtet. Zusammen mit der Studie ‚Nachhaltiges Heidelberg‘ [HEIDELBERG (1997 a)], die dem Stadtentwicklungsplan zugrunde liegt, ergibt sich ein ungewöhnlich detailliertes und umfangreiches Handlungsprogramm für den Zeitraum bis ins Jahr 2010. In den zweieinhalb Jahren der Phase der Erstellung des Stadtentwicklungsplanes wurde auf der Basis der vorgeschlagenen Formulierung in Fachgremien, in Organisationen, im Gemeinderat und unter breiter Einbeziehung der Öffentlichkeit diskutiert und es wurden viele Änderungsvorschläge ausgearbeitet und darüber beraten. Mit Abschluss dieser Phase, das bedeutet mit Beschluss des Gemeinderates, wurde die Lokale Agenda als Handlungsprogramm in Form des Stadtentwicklungsplans vorgelegt.

Seit 1999 werden die konkreten Aktivitäten und Projekte der kommunalen Agenda Heidelberg vom Agenda-Büro der Stadt koordiniert. Dieses befindet sich auch hinsichtlich der Heidelberger Agenda-Ziele über die Verträglichkeit von eingereichten Projekten und kann diesen in begrenztem Umfang Gelder bewilligen. Zusätzlich wurde die Gründung eines umfassenden Zukunftsrates beschlossen, der sich aus Mitgliedern aus unterschiedlichsten Lebensbereichen wie beispielsweise der Politik, der Wirtschaft oder der Kunst zusammensetzt. Er soll den Agenda-Prozess begleiten und beraten sowie zu dessen Erfolg beitragen.

Stuttgart:

Der Stuttgarter Agenda-Prozess war nach dem ersten Gemeinderatsbeschluss im Januar 1998 zunächst auf die Fachkonferenzen gestützt, die von der Volkshochschule geleitet wurden. Die Arbeit an den Leitbildern zeigte keinen Erfolg, sodass im Juli 1999 ein zweiter Gemeinderatsbeschluss zur Lokalen Agenda 21 Stuttgart gefasst und die bisher von der Volkshochschule bekleidete Federführung des Prozesses an die Carl Duisberg Gesellschaft übergeben wurde. Außerdem wurde mit der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in den unterschiedlichen Stadtbezirken statt andauernder Leitbilddiskussionen ein neuer Schwerpunkt gesetzt.

Weiterhin wird jedoch die Lokale Agenda als externes Verfahren betrachtet, was auch in den zwei getrennten Agenda-Stellen (städtische Koordinierungsstelle und das Agenda-Büro der Carl Duisberg Gesellschaft) zum Ausdruck kommt. Konkrete Projekte, die aus diesem bürgerschaftlichen Engagement entstehen, werden unterstützt, die Agenda-Stellen koordinieren die Aktivitäten und stellen Kontakte her. Das städtische Agenda-Büro informiert den Gemeinderat über den Stand der Aktivitäten und koordiniert Projekte der Agenda-Gruppen und der Stadtämter. Es handelt sich somit weniger um einen organisierten Prozess, als vielmehr, infolge

der als gescheitert betrachteten Leitbilddiskussion, um die Summe vieler konkreter Einzelaktivitäten, die durch die Stadt unterstützt werden.

Bodnegg:

Eine umfangreiche Prozess- und Organisationsstruktur bietet sich für eine kleine Gemeinde wie Bodnegg nicht an, zumal die Lokale Agenda dort zum allergrößten Teil ökologische Ziele verfolgt und die Handlungsoptionen bewusst praktikabel gewählt wurden. Die kurzen Informations- und Kommunikationswege zwischen Bürger, Verwaltung, Gemeinderat und Bürgermeister erlauben unbürokratische und rasche Reaktionen auf veränderte Rahmenbedingungen oder neue Erfahrungswerte. Wenn diese Möglichkeiten genutzt werden, kann im kleinen Maßstab von Rückkoppelung gesprochen werden.

Zusammenfassung

Je nach selbstbestimmter Ausrichtung und Zielsetzung der individuellen Lokalen Agenda ergeben sich unterschiedliche Ansätze bezüglich der Struktur der Prozesse. Die vorgestellten Beispiele erlauben einen ersten Einblick in die alternativen Vorgehensweisen und werden deshalb exemplarisch nochmals kurz zusammengefasst.

Im Vergleich der drei großen Städte verfolgt Karlsruhe einen Weg, der dem geschilderten Entscheidungszyklus (3.7) nahe kommt und die damit beabsichtigten Optimierungsfunktionen unterstützen kann. Dies zeigt, dass die zugrundeliegende Konzeption von einem lernenden und sich selbst nachstellenden Prozess ausgeht, der dynamisch auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren kann. Diese Rückkoppelung kann bis hin zu den Grundsätzen reichen und ist nicht auf die Ausführung bzw. Ausgestaltung der Planung begrenzt.

Stuttgart hingegen setzt auf die Summe vieler Projekte und unterstützt bürgerschaftliches Engagement in Einzelprojekten. Das zunächst angedachte, schrittweise Vorgehen, in dessen Rahmen als erstes Leitlinien erarbeitet werden sollten, wurde als nicht erfolgreich durch einen sehr praxisorientierten Ansatz abgelöst, der eine Optimierung lediglich bezogen auf konkrete Projekte, aber nicht im Hinblick auf den Gesamtprozess zulässt. Es ist beabsichtigt, im Jahre 2001 unter Beteiligung der Akteure ein Leitbild vorzulegen, was dazu führen könnte, dass die gesamte Verfahrensweise nochmals überarbeitet und neu organisiert werden muss.

Über ein umfangreiches Handlungsprogramm verfügt die Stadt Heidelberg. Das Agenda-Büro hat maßgeblichen Anteil an der Umsetzung dieses Programmes in Form konkreter Einzelprojekte. Die Rückkoppelung findet hauptsächlich im

Rahmen dieser Durchführungsphase statt, während die Grundsätze zunächst fixiert sind. Unter Umständen wird diese Struktur durch die Einführung des angesprochenen Zukunftsrates durchgängiger.

4.9 Fazit

Die Agenda 21 verfolgt einen durchaus pragmatischen Ansatz, indem sie die Kommunen auffordert, nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen und dabei den Dialog mit den Bürgern sowie den Organisationen und den privatwirtschaftlichen Unternehmen vor Ort zu suchen. Die dadurch beabsichtigten Effekte beziehen sich zum einen auf die Maßnahmen selbst, indem durch den Konsultationsprozess verstärkt auf das umfangreiche Wissen und die Erfahrung der Beteiligten zurückgegriffen wird. Zum anderen soll durch die Beschäftigung mit Fragen der Zukunftsfähigkeit vor Ort das öffentlich Bewusstsein diesbezüglich gefördert werden. Darin besteht der eigentliche Beitrag der Lokalen Agenda zum Gelingen der gesamten, umfassenden und globalen Bemühungen, denn in der Agenda 21 wird deutlich herausgestellt, dass Zukunftsfähigkeit nicht verordnet werden kann, sondern aus vielen Komponenten besteht, die zumeist von Individuen determiniert werden. Ein im nachhaltigen Sinne verändertes Konsumverhalten kann schneller und intensiver Erfolg haben als jede Verordnung oder Einfuhrbeschränkung, der Marktmechanismus ist durchaus zur Unterstützung zukunftsfähiger Entwicklungen geeignet. Zur Unterstützung bedarf es jedoch, wie in der Agenda 21 gefordert, der weiteren Erforschung der Zusammenhänge und auch der Information der Bürger, um ein nachhaltiges Verhalten zu fördern. Die Lokale Agenda bezieht die Menschen vor Ort anhand von praktischen, sie selbst betreffenden Projekten in die Diskussion mit ein und besitzt deshalb alle Voraussetzungen, um diese Bemühungen fördern zu können.

An den wenigen aufgeführten Beispielen wird bereits deutlich, was sich vielfach auch in anderen Kommunen zeigt. Die Erfüllung notwendiger Voraussetzungen und Rahmenbedingungen wie beispielsweise ein Gemeinderatsbeschluss, die Einrichtung eines Forums oder die notwendige Offenheit können zumeist beobachtet werden. Auch die Verankerung einer zentralen Koordinationsstelle innerhalb der Verwaltung liegt in vielen Fällen bereits vor oder sie wird, nachdem erste Erfahrungen gesammelt wurden, nachträglich eingerichtet. Die individuellen Ausprägungen dieser Aspekte resultieren aus den unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Kommunen und entsprechen dem Grundgedanken der Agenda 21.

Weiterhin kann festgestellt werden, wie erfindungsreich bei der Entwicklung der konkreten Projekte vorgegangen wird und wie auf diese Weise unbürokratisch selbst internationale Unterstützung verwirklicht wird. Außerdem wird die Lokale Agenda zum Anlass genommen, Maßnahmen, die schon mehrfach angegangen,

aber bisher noch nicht durchgesetzt wurden, nochmals aufzugreifen und im Konsens zu lösen. Die Kontrolle der Ergebnisse bereitet in der Praxis in den häufigsten Fällen keine Schwierigkeiten, da aufgrund fehlender Messgrößen sich in der Regel die Projektteilnehmer über die Notwendigkeit korrigierender Maßnahmen verständigen und diese gegebenenfalls auch initiieren.

Die Rolle der Verwaltung innerhalb des Prozesses der Lokalen Agenda ist nicht nur aufgrund des an sie gerichteten Auftrages bedeutend. Durch ihre zentrale Position als Bindeglied zwischen Gemeinderat und Bürger sowie örtlichen Organisationen und Unternehmen ist sie prädestiniert dafür, nicht nur die Koordination zu übernehmen, sondern durch Ausnutzung ihres Spielraumes den Prozess auch aktiv zu unterstützen. Es ist zu beobachten, dass die existierenden Gemeinderatsbeschlüsse und die damit verbundenen Handlungsaufträge an die Verwaltungen in der Regel ausreichend umfassend formuliert sind und somit der Verwaltung die benötigten Freiheitsgrade einräumen. Ob diese genutzt werden, hängt davon ab, ob sich die verantwortlichen Personen mit den Inhalten identifizieren und sich die Ziele zueigen machen. Wenn die Verwaltung den ihr zur Verfügung stehenden Handlungs- und Entscheidungsrahmen tatsächlich ausschöpft, wird deutlich, dass die in diesem Zusammenhang vielfach geforderte Verwaltungsreform weit weniger dringlich benötigt wird als vielmehr die Schaffung nachhaltigen Bewusstseins auch innerhalb der Mitglieder der Verwaltung.

Der wirklich kritische Punkt ist im Bereich oft fehlender, gemeinsamer Ziele zu sehen. Das in der Praxis vielfach vorgebrachte Argument, dass auch ohne ein solches hierarchisches Zielsystem ausreichend Projekte gefunden werden und es somit lediglich aus ‚akademischen‘ Gründen benötigt würde, wird derzeit gerade von der Praxis selbst widerlegt. In etlichen Gemeinden fehlt nach der ersten Welle der Begeisterung für die Ideen der Agenda 21 und nach der Durchführung erster Maßnahmen der integrierende Rahmen, die Orientierung für den weiteren Prozess. Deshalb wird vielfach bereits von einem Stillstand oder einem ‚Einschlafen‘ der Lokalen Agenda gesprochen. Da die Teilprojekte nicht auf einen Gesamterfolg ausgerichtet sind, zerfallen die Bemühungen in isolierte Einzelaktionen, den Teilnehmern fehlt ein Referenzsystem, das die Einschätzung des gesamten Fortschritts in Richtung Zielerreichung ermöglicht. Deshalb ist es auch weiterhin notwendig, an Konzepten zu arbeiten, die zur Aufstellung der benötigten und gleichzeitig praxistauglichen Zielsysteme führen.

Literaturverzeichnis

ARROW, KENNETH J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley & Sons.

BERG, HARTMUT, CASSEL, DIETER (1992): *Theorie der Wirtschaftspolitik*, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, München: Verlag Franz Vahlen.

BERGSON, ABRAM (1938): *A Reformation of Certain Aspects in Welfare Economics*, in: *Essays in Normative Economics*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, ursprünglich in *Quarterly Journal of Economics*, Vol 52.

BÖTTCHER, HARRY (1995/96): *Multikriterielle Entscheidungskonzepte in den Sozialwissenschaften*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

BROCKHAUS (1999): Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG.

BUCHANAN, JAMES M. (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago/London: The University of Chicago Press.

BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1997): *Agenda 21*, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

BUNDESUMWELTMINISTERIUM (1998): *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*, Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996): *Lokale Agenda 21*, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1995): *Handbuch Umweltcontrolling*, Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt (Hrsg.), München: Verlag Franz Vahlen.

BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1996): *Handbuch Umweltkostenrechnung*, Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt (Hrsg.), München: Verlag Franz Vahlen.

BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1998): *Handbuch Lokale Agenda 21*, Bonn: Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt (Hrsg.).

- BUNDESUMWELTMINISTERIUM UND UMWELTBUNDESAMT (1999): *Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich*, Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) (HRSG.).
- BURZACCHINI, ANDREA, ERDMENGER, CHRISTOPH (2000): *The Environmental Management System ecoBudget*, in: *Local Loops, How environmental management cycles contribute to local sustainability*, European Communities, Belgien.
- CAF/AGENDA-TRANSFER (2000): *1651 kommunale Beschlüsse zur lokalen Agenda 21 (11,6%)*, URL:<http://www.agenda-transfer.de/german/index4de.htm> (Stand 15.10.2000).
- DAHL, ROBERT A., LINDBLOM, CHARLES E. (1963): *Politics Economics and Welfare*, New York: Harper & Row.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1998): *Konzept Nachhaltigkeit Vom Leitbild zur Umsetzung*, Abschlußbericht der Enquete-Kommission ‚Schutz des Menschen und der Umwelt‘, Bonn: Deutscher Bundestag (Hrsg.).
- EICHHORN, WOLFGANG (1990): *Das magische Neuneck. Umwelt und Sicherheit in einer Volkswirtschaft*, Frankfurt am Main: Anton Hain.
- ERDMENGER, CHRISTOPH (2000): *Local Loops*, in: *Local Loops, How environmental management cycles contribute to local sustainability*, European Communities, Belgien.
- FISCHER, ANNETT, RÖSLER, CORNELIA (1997): *Lokale Agenda 21. Kommunen aktiv für die Zukunft*, Hannover: EXPO 2000 Hannover GmbH und Niedersächsischer Städtetag (Hrsg.).
- GÄFGEN, GÉRARD (1963): *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- GÄFGEN, GÉRARD (1968): *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, in *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Hrsg. Ehrlicher, W., Esenwein-Rothe, I., Jürgensen, H., Rose, K., Band II, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- GALBRAITH, JOHN KENNETH (1959): *Gesellschaft im Überfluss*, München / Zürich: Droemersch Verlaganstalt Th. Knaur Nachfahren.
- GEMEINDEORDNUNG FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG, in der Fassung vom 3.10.1983, zuletzt geändert am 19.7.1999.
- GIERSCH, HERBERT (1960): *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Band I, Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- GISEVIUS, WOLFGANG (1991): *Leitfaden durch die Kommunalpolitik*, Verlag J.H.W. Dietz, Bonn, 1991, zitiert nach: Wehling, Hans-Georg (1994): *Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern*, in: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik, Bonn: Heft 242, S. 27.

GRUNDGESETZ für die Bundesrepublik Deutschland, November 1995.

HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1971): *Der Weg zur Knechtschaft*, München: Verlag Moderne Industrie, Wolfgang Dummer & Co.

HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1983): *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

HEIDELBERG (1997 a), *Stadt der Zukunft*, Studie des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, Stadt Heidelberg.

HEIDELBERG (1997 b), *Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010 – Leitlinien und Ziele*, Stadt Heidelberg.

HÖNERBACH, FRANK (1999): *Nachhaltigkeitsindikatorensysteme in Deutschland und im internationalen Bereich*, in: *Forum Stadtökologie – Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen*, Jens Libbe (Hrsg.), Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

JÖHR, WALTER A., SINGER, HANS W. (1957): *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

KANT, IMMANUEL (1993): *Die drei Kritiken in Ihrem Zusammenhang mit dem Gesamtwerk*, mit verbindendem Text zusammengefasst von Raymund Schmidt, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

KARLSRUHE (1997): *Karlsruhe im Urteil seiner Bürgerinnen und Bürger*, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Stadtforschung, Stadt Karlsruhe.

KEYNES, JOHN NEVILLE (1955): *The Scope and Method of Political Economy*, New York: Kelley & Millman.

KUHN, STEFAN (1997): *Indikatoren für eine zukunftsbeständige Entwicklung*, Themenblatt zur Lokalen Agenda 21, The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), Freiburg.

LAUNER, PETER (2000): *Lokale Agenda 21 – Chance und Herausforderung für die Kommunalverwaltung am Beispiel Stuttgart*, in: *Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsbeständigkeit*, W. Hermann, E. Proschek und R. Reschl (Hrsg.), Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer GmbH.

LFU – AGENDA-BÜRO (2000 a), Arbeitsmaterialie 4: *Lokale Agenda in Baden-Württemberg - Schwerpunkte, Ansprechpartner und Aktionen*, Übersicht Kommunen, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Stand 1.3.2000, Karlsruhe.

LFU – AGENDA-BÜRO (2000 b), *Lokale Agenda in kleinen Gemeinden*, Praxisleitfaden mit Beispielen, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Stand 1/2000, Karlsruhe.

- LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1998 a), Informationen zur Lokalen Agenda Karlsruhe, *Empfehlungen der Vhs-Agenda-21-Arbeitskreise*, Stand 10/1998, Karlsruhe.
- LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1998 B), Informationen zur Lokalen Agenda Karlsruhe, ‚Karlsruher Weg‘, Stand 11/1998, Stadt Karlsruhe.
- LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1999 a), Informationen zur Lokalen Agenda Karlsruhe, *Energie und globaler Klimaschutz*, Stand 10/1999, Stadt Karlsruhe.
- LOKALE AGENDA KARLSRUHE (1999 b), Informationen zur Lokalen Agenda Karlsruhe, *Nachhaltiger Konsum in Karlsruhe*, Stand 9/1999, Stadt Karlsruhe.
- LOKALE AGENDA KARLSRUHE (2000), Informationen zur Lokalen Agenda Karlsruhe, *Laufende Projekte*, Stand 4/2000, Stadt Karlsruhe.
- MESTMÄCKER, ERNST-JOACHIM (1975): *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, in ders. und Sauer mann, H. (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung* (Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag), Tübingen 1975, S. 283-419 zitiert nach STREIT, MANFRED, S. 212.
- OELSNER, GERD (1998): *Übertragung des Öko-Audits auf Kommunen und Verwaltungen*, Erfahrungsbericht, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Karlsruhe.
- PIGOU, ARTHUR C. (1952): *The Economics of Welfare*, London: Macmillan and Co.
- POPPER, KARL (1992): *Die offene Gesellschaft und Ihre Feinde*, Band I: Der Zauber Platons, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- SCHUMPETER, JOSEPH (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München: Leo Lehnen Verlag.
- SCHUMPETER, JOSEPH (1970): *Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*, Berlin: Duncker & Humblot.
- SEEGER, BERTRAM (1998): *Motivation und Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in den vier Agenda-21-Arbeitskreisen der Volkshochschule Karlsruhe*, Dokumentation, Umweltamt der Stadt Karlsruhe.
- SERAPHIM, HANS-JÜRGEN (1955): *Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- SIMON, HERBERT A. (1983): *Reason in Human Affairs*, Oxford: Basil Blackwell.
- SOMBART, WERNER (1967): *Die drei Nationalökonomien*, 2. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- STAMMLER, RUDOLF (1896): *Wirtschaft und Recht*, zuerst 1896, zitiert nach SOMBART, WERNER (1967), Seite 6.

- STREIT, MANFRED (1991): *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Düsseldorf: Werner-Verlag.
- STUTTGART (2000): *Informationen zur Lokalen Agenda Stuttgart*, Internetangebot der Carl Duisberg Gesellschaft, URL: http://www.gaia.de/la21/f_projfk.html, Stand 20.07.2000.
- TEICHERT, VOLKER (1999): *Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich*, in: *Forum Stadtökologie – Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen*, Jens Libbe (Hrsg.), Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- THEIL, HENRI (1964): *Optimal Decision Rules for Government and Industry*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- TINBERGEN, JAN (1968): *Wirtschaftspolitik*, Freiburg im Breisgau: Verlag Rombach.
- TUCHTFELDT, EGON (1971): *Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik*, in *Konzertierte Aktion*, Hrsg. Hoppmann, Erich, Frankfurt am Main: Athenäum Verlag.
- TUCHTFELDT, EGON (1983): *Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik*, Bern: Verlag Paul Haupt.
- TUCHTFELDT, EGON (1988): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, in *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Hrsg. Issing, Ottmar, München: Verlag Franz Vahlen GmbH.
- UMWELTBUNDESAMT (1998 a), *Klimakonvention*, URL: <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/klimakonvention.htm>, Stand 11.12.1998.
- UMWELTBUNDESAMT (1998 b), *Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention)*, URL: <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/uebereinkommen-vielfalt.htm>, Stand 12.03.1998.
- UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (1995): *Aufstellung kommunaler Umweltqualitätsziele*, Verein zur Förderung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) e.V. (Hrsg.), Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- UN (1992): *The global partnership for environment and sustainable development*, New York: United Nations (Hrsg.).
- UN (1997): *Earth Summit Agenda 21 – The United Nations Programme of Action From Rio*, United Nations Department of Public Information, New York.
- VERFASSUNG DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG, in der Fassung vom 11.11.1953, zuletzt geändert am 15.2.1995.
- WEBER, MAX (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Anhang

- Kapitel 28 der Agenda 21
- Rio-Deklaration
- Charta von Aalborg
- Verfahrensschritte zur Aufstellung von Umweltqualitätszielen
- Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)
- Regionale Nachhaltigkeitsindikatoren
- Zielfelder der Nachhaltigkeit (Heidelberg)

Auszug aus der AGENDA 21, dem Abschlussdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro:

Kapitel 28:

INITIATIVEN DER KOMMUNEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER AGENDA 21

PROGRAMMBEREICH

Handlungsgrundlage

28.1 Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Zielen. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.

Ziele

28.2 In diesem Programmbereich sind folgende Ziele vorgesehen:

- a) bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozess unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer "kommunalen Agenda 21" für die Gemeinschaft erzielt haben;
- b) bis 1993 soll die internationale Staatengemeinschaft einen Konsultationsprozess eingeleitet haben, dessen Ziel eine zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist;
- c) bis 1994 sollen Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen den Umfang der Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben, deren Ziel die Intensivierung des Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Kommunen ist;
- d) alle Kommunen in jedem einzelnen Land sollen dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist.

Maßnahmen

28.3 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. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert. Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, Vorschläge für die Finanzierung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu begründen.

28.4 Partnerschaften zwischen einschlägigen Organen und Organisationen wie etwa dem Entwicklungsprogramm (UNDP), dem Zentrum für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat) und dem Umweltprogramm (UNEP) der Vereinten Nationen, der Weltbank, regionalen Banken, dem Internationalen Gemeindeverband (IULA), der World Association of the Major Metropolises, dem Summit of Great Cities of the World, der United Towns Organization und anderen wichtigen Partnern sollen gefördert werden, um vermehrt eine internationale Unterstützung für Programme der Kommunen zu mobilisieren. Ein wichtiges Ziel in diesem Zusammenhang wäre, bereits vorhandene Institutionen, die mit der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen und dem kommunalen Umweltmanagement befasst sind, vermehrt zu fördern, auszubauen und zu verbessern. Zu diesem Zweck

a) sind Habitat und andere einschlägige Organe und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen aufgefordert, ihre Bemühungen um die Beschaffung von Informationen über Strategien von Kommunen, insbesondere derjenigen, die internationaler Unterstützung bedürfen, zu verstärken;

b) könnten im Rahmen regelmäßiger Konsultationen unter Beteiligung internationaler Partner sowie auch der Entwicklungsländer Strategien überprüft und Überlegungen angestellt werden, wie eine solche internationale Unterstützung am besten mobilisiert werden könnte. Eine derartige sektorale Absprache würde als Ergänzung zu parallel dazu auf Länderebene geführten Konsultationen, wie etwa den im Rahmen von Beratungsgruppen und Rundtischkonferenzen stattfindenden Beratungen, dienen.

28.5 Vertreter von Verbänden der Kommunen werden aufgefordert, den Austausch von Informationen und Erfahrungen und die gegenseitige technische Hilfe zwischen den Kommunen zu intensivieren.

Instrumente zur Umsetzung

(a) Finanzierung und Kostenabschätzung

28.6 Es wird empfohlen, dass alle Beteiligten ihren Finanzbedarf in diesem Bereich neu bewerten. Die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten (1993-2000) für die vom internationalen Sekretariat zu erbringenden Mehrleistungen im Rahmen der Durchführung der im vorliegenden Kapitel genannten Maßnahmen werden vom Sekretariat der UNCED auf etwa 1 Million Dollar veranschlagt, in Form an Zuschüssen oder in Form konzessionärer Kredite von der internationalen Staatengemeinschaft. Es handelt sich dabei nur um überschlägige, von den betroffenen Regierungen noch nicht überprüfte Schätzungen der Größenordnung.

(b) Entwicklung der menschlichen Ressourcen und Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten

28.7 Dieses Programm soll den Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten und Ausbildungsmaßnahmen erleichtern, die bereits in anderen Kapiteln der Agenda 21 enthalten sind.

RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

The United Nations Conference on Environment and Development,

- Having met at Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992,
- Reaffirming the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted at Stockholm on 16 June 1972, a/ and seeking to build upon it,
- With the goal of establishing a new and equitable global partnership through the creation of new levels of cooperation among States, key sectors of societies and people,
- Working towards international agreements which respect the interests of all and protect the integrity of the global environmental and developmental system,
- Recognizing the integral and interdependent nature of the Earth, our home,
- Proclaims that:

Principle 1

Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

Principle 2

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

Principle 3

The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.

Principle 4

In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

Principle 5

All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.

Principle 6

The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority. International actions in the field of environment and development should also address the interests and needs of all countries.

Principle 7

States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

Principle 8

To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies.

Principle 9

States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.

Principle 10

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

Principle 11

States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.

Principle 12

States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.

Principle 13

States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.

Principle 14

States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.

Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Principle 16

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due

regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

Principle 17

Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

Principle 18

States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.

Principle 19

States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.

Principle 20

Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development.

Principle 21

The creativity, ideals and courage of the youth of the world should be mobilized to forge a global partnership in order to achieve sustainable development and ensure a better future for all.

Principle 22

Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.

Principle 23

The environment and natural resources of people under oppression, domination and occupation shall be protected.

Principle 24

Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary.

Principle 25

Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible.

Principle 26

States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.

Principle 27

States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfilment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development.

Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur
Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg)

Am 27. Mai 1994 verabschiedet von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg, Dänemark
Teil I: Durch Konsens angenommene Erklärung: Europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit

Teil II: Die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden

Teil III: In "Lokale Agenda 21" - Prozesse eintreten: Kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit

Vorbemerkung

Die Charta von Aalborg (Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability) wurde von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden beschlossen, die von der Stadt Aalborg, Dänemark, und der Europäischen Kommission vom 24.-27. Mai 1994 in Aalborg veranstaltet und vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) inhaltlich ausgerichtet wurde. ICLEI zeichnete den Entwurf der Charta verantwortlich und entwickelte ihn gemeinsam mit dem Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Die Charta spiegelt Gedanken und Formulierungen vieler Beteiligter wider.

Die Charta von Aalborg wurde anfangs von 80 europäischen Kommunen und 253 Vertretern internationaler Organisationen, nationaler Regierungen, wissenschaftlicher Institute, Berater und Einzelpersonen unterzeichnet. Durch die Unterzeichnung der Charta initiierten die Städte, Gemeinden und Kreise die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und verpflichteten sich dazu, in "Lokale Agenda 21"-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen.

Der Charta-Entwurf wurde von den mehr als 600 Teilnehmern der Aalborg-Konferenz in 36 Workshops diskutiert. Vieler ihrer Kommentare und Vorschläge wurden in den endgültigen Text aufgenommen. Dennoch meinte der Charta-Redaktionsausschuß, dass zahlreiche grundlegende und substantielle Ergänzungsvorschläge nicht einfach im Wege der redaktionellen Bearbeitung einbezogen werden können, sondern eine intensivere Erwägung und Diskussion verdienen. Daher schlug er vor, dass es Aufgabe der Kampagnenkoordination sein solle, die Ergänzungsvorschläge zu sichten, die Charta weiterzuentwickeln und den Teilnehmern der Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden vorzulegen, die im September 1996 in Lissabon, Portugal stattfinden soll.

Die Begriffe "sustainable" (wörtlich: aufrechterhaltbar) und "sustainability" (Aufrechterhaltbarkeit) aus der englischen Originalfassung finden im deutschen Sprachgebrauch keine griffige Entsprechung. Je nach Sinnzusammenhang wurde "sustainable" mit beständig, zukunftsbeständig, dauerhaft oder nachhaltig und umweltgerecht übersetzt. Für "sustainability" wurden entweder Zukunftsbeständigkeit oder Dauerhaftigkeit in Bezug auf Kommunen, sowie Nachhaltigkeit in Bezug auf Ressourcenbewirtschaftung verwendet.

Teil I:

Durch Konsens angenommene Erklärung: Europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit

I.1 Die Rolle der Europäischen Städte und Gemeinden

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, erklären, dass unsere Städte im Laufe der Geschichte Teil von Weltreichen, Nationalstaaten und Regimen waren und diese überlebt haben und als Zentren gesellschaftlichen Lebens, als Träger unserer Wirtschaften, Hüter der Kultur, des Erbes und der Traditionen fortbestehen. Neben den Familien und den Nachbarschaften sind die Städte Grundelemente unserer Gesellschaften und Staaten. Die Städte sind Zentren der Industrie, des Handwerks und Handels, der Bildung und der Verwaltung.

Wir verstehen, dass unsere derzeitige städtische Lebensweise, insbesondere unser arbeits- und funktionsteiliges System, die Flächennutzung, der Verkehr, die Industrieproduktion, Landwirtschaft, Konsumtion und die Freizeitaktivitäten und folglich unser gesamter Lebensstandard uns für die vielen Umweltprobleme wesentlich verantwortlich macht, denen die Menschheit gegenübersteht. Dies ist besonders bedeutsam, weil 80 Prozent der europäischen Bevölkerung in städtischen Gebieten leben.

Wir haben erkannt, dass der heutige hohe Pro-Kopf-Verbrauch von Ressourcen in den Industrienationen nicht für alle jetzt lebenden Menschen, ganz zu schweigen von künftigen Generationen, möglich ist, ohne das natürliche Kapital zu zerstören.

Wir sind überzeugt, dass menschliches Leben auf unserem Planeten ohne dauerhaft und umweltgerecht geprägte Kommunen keinen Bestand haben wird. Die Kommunalverwaltung ist dort angesiedelt, wo die Umweltprobleme wahrgenommen werden, sie ist die bürgernaheste Ebene, und trägt gemeinsam mit Regierungen und Verwaltungen auf allen Ebenen Verantwortung für das Wohl von Mensch und Natur.

I.2 Die Idee und die Grundsätze der Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden verstehen, dass uns die Idee der zukunftsbeständigen und umweltgerechten Entwicklung hilft, unseren Lebensstandard mit der

Tragfähigkeit der natürlichen Umwelt in Einklang zu bringen. Wir bemühen uns um soziale Gerechtigkeit, zukunftsbeständige Wirtschaftssysteme und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Umwelt. Soziale Gerechtigkeit muss notwendigerweise auf einer wirtschaftlichen Dauerhaftigkeit und Gerechtigkeit beruhen, und diese wiederum erfordern eine Nachhaltigkeit der Umweltnutzung.

Die nachhaltige Nutzung der Umwelt bedeutet die Erhaltung des natürlichen Kapitals. Sie erfordert von uns, dass die Verbrauchsrate von erneuerbaren Rohstoff-, Wasser- und Energieressourcen nicht höher ist als die Neubildungsrate, und dass nicht-erneuerbare Ressourcen nicht schneller verbraucht werden, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen ersetzt werden können. Nachhaltige Umweltnutzung bedeutet auch, dass die Emission von Schadstoffen nicht größer sein darf als die Fähigkeit von Luft, Wasser und Boden, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen.

Darüber hinaus heißt nachhaltige Umweltnutzung auch die Erhaltung der Artenvielfalt, der menschlichen Gesundheit sowie der Sicherung von Luft-, Wasser- und Bodenqualitäten, die ausreichen, um das Leben und das Wohlergehen der Menschen sowie das Tier- und Pflanzenleben für alle Zukunft zu sichern.

I.3 Kommunale Strategien für Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden sind überzeugt, dass die Stadt bzw. Gemeinde zum einen die größte Einheit ist, die in der Lage ist, die zahlreichen mit der Stadt zusammenhängenden architekturbezogenen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichte sowie jene, die mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Umwelt zusammenhängen und die unsere moderne Welt schädigen, anzupacken. Zum anderen ist sie der kleinste Rahmen, in dem solche Probleme vernünftig auf integrierte, ganzheitliche und nachhaltige Weise gelöst werden können. Da die Städte verschieden sind, muss jede ihren eigenen Weg zur Dauerhaftigkeit und Zukunftsbeständigkeit finden. Wir werden die Grundsätze der Zukunftsbeständigkeit in sämtliche Politikfelder einbeziehen und die jeweiligen Stärken unserer Städte und Gemeinden zur Grundlage ortsangepasster Strategien machen.

I.4 Zukunftsbeständigkeit als kreativer, lokaler, gleichgewichtssuchender Prozess

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, dass Zukunftsbeständigkeit weder eine bloße Vision noch ein unveränderlicher Zustand ist, sondern ein kreativer, lokaler, auf die Schaffung eines Gleichgewichts abzielender Prozess, der sich in sämtliche Bereiche der kommunalen Entscheidungsfindung erstreckt. Er hält die Stadtverwaltungen ständig darüber auf dem Laufenden, welche Aktivitäten das städtische Ökosystem zum erwünschten Gleichgewicht hinführen und welche es davon ablenken. Indem die Verwaltung einer Stadt auf den in einem solchen Prozess gesammelten Informationen beruht, kann die Stadt als ein organisches

Ganzes verstanden werden, und die Auswirkungen aller wesentlichen Aktivitäten treten deutlich zutage. Durch einen solchen Prozess können die Stadt und ihre Bürger auf guter Informationsgrundlage Entscheidungen treffen. Durch einen in Zukunftsbeständigkeit verankerten Verwaltungsprozess können Entscheidungen getroffen werden, die nicht nur die Belange der heutigen Interessengruppen, sondern auch zukünftiger Generationen berücksichtigen.

1.5 Problemlösung durch stufenweises Weitervermitteln nach außen

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, dass eine Stadt oder Gemeinde es sich nicht leisten kann, Probleme in die weitere Umgebung oder in die Zukunft zu "Exportieren". Daher müssen alle Probleme und Ungleichgewichte in einer Stadt zunächst intern auf lokaler Ebene ausgeglichen oder aber durch eine externe größere Körperschaft auf regionaler oder nationaler Ebene aufgenommen werden. Dies ist das Prinzip der Problemlösung durch stufenweises Weitervermitteln nach außen. Die Umsetzung dieses Prinzips gibt jeder Stadt viel Spielraum zur Bestimmung der Art ihres Handelns.

1.6 Städtische Wirtschaft auf dem Weg zur Nachhaltigkeit und Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden verstehen, dass der einschränkende Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung unserer Städte und Gemeinden das natürliche Kapital (wie Atmosphäre, Boden, Wasser und Wälder) geworden ist. Folglich müssen wir in dieses Kapital investieren. In der Prioritätenfolge erfordert dies:

1. Investitionen in die Bewahrung des noch vorhandenen natürlichen Kapitals, wie beispielsweise Grundwasserbestände, Boden, Lebensräume für seltene Arten;
2. Förderung der Entwicklung des natürlichen Kapitals durch Verringerung der derzeitigen exzessiven Nutzung, beispielsweise nicht-erneuerbarer Energieträger;
3. Investitionen zur Verringerung der Belastung der natürlichen Kapitalbestände durch Erweiterung des kultivierten natürlichen Kapitals, wie beispielsweise innerstädtische Erholungsparks zur Entlastung der natürlichen Wälder;
4. Erhöhung der Effizienz von Produkten bis hin zum Endverbraucher, beispielsweise Niedrigenergiebauten oder umweltfreundlicher Stadtverkehr.

1.7 Soziale Gerechtigkeit als Voraussetzung für eine Zukunftsbeständigkeit der Stadt

Wir Städte und Gemeinden sind uns bewusst, dass die Armen am stärksten unter den Umweltbelastungen (wie verkehrsbedingtem Lärm und Luftverschmutzung, mangelndem Komfort, ungesunden Wohnverhältnissen, fehlenden Freiflächen) leiden und am wenigsten in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen. Die ungleiche Verteilung von Reichtum verursacht zum einen umweltschädliches Verhalten und erschwert zum anderen Verhaltensveränderungen. Wir beabsichtigen, die sozialen Grundbedürfnisse der Menschen sowie Gesundheitsfürsorge, Beschäftigung und

Wohnungsversorgung mit dem Umweltschutz zu integrieren. Wir möchten aus den ersten Erfahrungen mit einer beständigen und umweltgerechten Lebensweise lernen, um auf diese Weise die Lebensqualität der Bürger zu erhöhen anstatt nur einfach den Verbrauch zu maximieren.

Wir werden versuchen, solche Arbeitsplätze zu schaffen, die zur Beständigkeit der Gemeinschaft beitragen, um damit die Arbeitslosigkeit zu vermindern. In unseren Bemühungen um die Ansiedlung von Unternehmen oder Schaffung von Arbeitsplätzen werden wir die Auswirkungen der Geschäftsideen auf die Zukunftsbeständigkeit prüfen, um die Schaffung von Langzeitarbeitsplätzen und die Herstellung von langlebigen Produkten im Einklang mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit zu fördern.

I.8 Zukunftsbeständige Flächennutzungsstrukturen

Wir Städte und Gemeinden erkennen die Bedeutung einer wirksamen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch unsere kommunalen Gebietskörperschaften, die auch die strategische Umweltprüfung sämtlicher Pläne umfasst. Wir sollten die Chancen für leistungsfähige öffentliche Verkehrsversorgung und effiziente Energieversorgung nutzen, die höhere Bebauungsdichten bieten, und dabei gleichzeitig das menschliche Maß der Bebauung beibehalten. Sowohl bei der Durchführung von Stadt-sanierungsprojekten in innerstädtischen Gebieten als auch bei der Planung neuer Vororte bemühen wir uns um eine Mischnutzung, um den Mobilitätsbedarf zu vermindern. Die Idee einer gerechten wechselseitigen Abhängigkeit in der Region sollte es uns ermöglichen, die Leistungsströme zwischen Stadt und Land ins Gleichgewicht zu bringen und zu verhindern, dass die Städte die Ressourcen des Umlandes nur ausbeuten.

I.9 Zukunftsbeständige Strukturen städtischer Mobilität

Wir Städte und Gemeinden werden uns bemühen, das Verkehrsaufkommen zu senken und dabei dennoch die Erschließungsqualität zu verbessern und das soziale Wohl und die städtische Lebensweise aufrechtzuerhalten. Wir wissen, dass eine zukunftsbeständige Stadt unbedingt die erzwungene Mobilität verringern und die Förderung und Unterstützung von unnötigem Kraftfahrzeuggebrauch beenden muss. Wir werden ökologisch verträglichen Fortbewegungsarten (insbesondere Zufußgehen, Radfahren, öffentlicher Nahverkehr) den Vorrang einräumen und den Verbund dieser Verkehrsarten in den Mittelpunkt unserer Planungsarbeiten stellen. Motorisierten Individualverkehrsmitteln sollte nur die ergänzende Aufgabe zukommen, den Zugang zum öffentlichen Nahverkehr zu erleichtern und die wirtschaftliche Aktivität der Stadt aufrechtzuerhalten.

I.10 Verantwortung für das Weltklima

Wir Städte und Gemeinden verstehen, dass die bedeutenden Gefahren, die die globale Erwärmung für die natürliche und die bebaute Umwelt sowie für zukünftige

Menschengenerationen mit sich bringt, geeignete Maßnahmen erfordern, um die Emission von Treibhausgasen in die Atmosphäre sobald wie möglich zu stabilisieren und sodann zu reduzieren. Genau so wichtig ist der Schutz der globalen Biomasse-Ressourcen, zum Beispiel der Wälder und des Phytoplanktons, die im Kohlenstoffkreislauf der Erde eine entscheidende Rolle spielen. Die Reduzierung der Schadstoffemission aus der Nutzung fossiler Brennstoffe erfordert Politiken und Initiativen, die auf dem umfassenden Verständnis der städtischen Umwelt als Energiesystem beruhen. Die einzig nachhaltigen und zukunftsbeständigen Alternativen sind erneuerbare Energiequellen.

I.11 Vermeidung der Vergiftung von Ökosystemen

Wir Städte und Gemeinden sind uns der Tatsache bewusst, dass eine zunehmende Menge von giftigen und gefährlichen Substanzen in die Luft, das Wasser, den Boden und die Nahrung abgegeben und damit zu einer wachsenden Bedrohung für die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme werden. Wir werden alles Erdenkliche tun, um dafür zu sorgen, dass weitere Stoffeinträge gestoppt und an der Quelle vermieden werden.

I.12 Kommunale Selbstverwaltung als Voraussetzung

Wir Städte und Gemeinden sind zuversichtlich, dass wir über die Kraft, das Wissen und das kreative Potential verfügen, um eine zukunftsbeständige Lebensweise zu entwickeln und unsere Städte auf das Ziel der Dauerhaftigkeit und Umweltverträglichkeit hin zu gestalten und zu verwalten. Als demokratisch gewählte Vertreter unserer Kommunen sind wir bereit, uns für die zukunftsbeständige Neuordnung unserer Städte zu engagieren und dafür Verantwortung zu übernehmen.

Inwieweit sich die Städte und Gemeinden dieser Herausforderung stellen können, hängt davon ab, ob sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip das Recht auf kommunale Selbstverwaltung haben. Die lokale Ebene muss mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet sein, und die kommunalen Gebietskörperschaften müssen über eine solide finanzielle Grundlage verfügen.

I.13 Bürger als Schlüsselakteure und die Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaft

Wir Städte und Gemeinden verpflichten uns, den in der Agenda 21, dem auf dem UN-Erdgipfel in Rio de Janeiro verabschiedeten Schlüsseldokument, enthaltenen Auftrag zu erfüllen und mit allen gesellschaftlichen Kräften in unseren Kommunen - den Bürgern, Unternehmen, Interessengruppen - bei der Aufstellung von Lokalen Agenden 21 zusammenzuarbeiten. Wir anerkennen die im Fünften Umweltprogramm der Europäischen Union "Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" enthaltene Forderung nach gemeinsamer Verantwortung aller gesellschaftlichen Kräfte für die Umsetzung des Programms. Folglich wird die Zusammenarbeit aller Beteiligten die Grundlage

unseres Wirkens sein. Wir werden dafür Sorge tragen, dass alle Bürger und interessierten Gruppen Zugang zu Informationen erhalten und es ihnen möglich ist, an den lokalen Entscheidungsprozessen mit- zuwirken. Wir bemühen uns um Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Zukunftsbeständigkeit nicht nur für die breite Öffentlichkeit, sondern auch für Abgeordnete und Bedienstete der Kommunalverwaltungen.

I.14 Instrumentarium für eine auf Zukunftsbeständigkeit gerichtete Kommunalverwaltung

Wir Städte und Gemeinden sichern zu, das gesamte verfügbare politische und planerische Instrumentarium für einen ökosystembezogenen Ansatz kommunaler Verwaltung zu nutzen. Dazu werden wir eine breite Palette von Instrumenten einsetzen, u.a. die Erhebung und Verarbeitung von Umweltdaten; die Umweltplanung; ordnungspolitische, wirtschaftliche und kommunikative Instrumente wie Satzungen, Steuern und Gebühren; Instrumente zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Bürgerbeteiligung. Wir wollen neue Systeme der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft einführen, um mit unseren natürlichen Ressourcen ebenso haushälterisch umzugehen wie mit unserer künstlichen Ressource 'Geld'.

Wir wissen, dass wir unsere umweltpolitischen Bemühungen und die Steuerung der Umweltqualität, insbesondere unsere Umweltüberwachung, das Öko-Audit, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die ökologischen Buchhaltungs-, Bilanzierungs- und Berichterstattungssysteme, auf unterschiedliche Arten von Indikatoren stützen müssen. Dazu zählen Indikatoren der städtischen Umweltqualität, der städtischen Ressourcenströme, der Stadtstrukturen und vor allem der Zukunftsbeständigkeit städtischer Systeme.

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, dass bereits eine ganze Reihe von Programmen und Maßnahmen, die positive ökologische Auswirkungen zeigen, in vielen europäischen Städten erfolgreich angewendet werden. Obwohl sie wertvolle Hilfsmittel zur Verringerung des Tempos der Zukunfts-Unbeständigkeit und der von ihr ausgehenden Belastung sind, bewirken sie jedoch nicht eine Umkehr der unbeständigen Entwicklung der Gesellschaft. Dennoch, dank dieser vorhandenen starken ökologischen Grundlage dürfte den Städten der entscheidende Schritt leicht fallen, diese Programme und Maßnahmen in die Kommunalpolitik einzubeziehen, um das örtliche Wirtschaften durch einen umfassenden Prozess der Suche nach Zukunftsbeständigkeit zu beeinflussen. Wir sind aufgefordert, in diesem Prozess unsere eigenen Strategien zu entwickeln, sie in der Praxis zu erproben und unsere Erfahrungen anderen zugänglich zu machen.

Teil II

Die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, werden gemeinsam in Richtung auf Zukunftsbeständigkeit vorangehen, indem wir aus Erfahrungen und erfolgreichen kommunalen Beispielen lernen. Wir werden uns gegenseitig ermutigen, langfristige Aktionspläne (Lokale Agenden 21) aufzustellen, dadurch die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu stärken und diesen Prozess mit der Politik der Europäischen Union im Bereich der städtischen Umwelt zu verbinden.

Wir initiieren hiermit die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, um Städte und Gemeinden in ihrem Bemühen um Dauerhaftigkeit und Umweltverträglichkeit zu bestärken und zu unterstützen. Die Anlaufphase dieser Kampagne soll zwei Jahre betragen; danach sollen die Fortschritte auf einer Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden im Jahre 1996 bewertet werden.

Wir laden alle Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden und Kreise) sowie alle europäischen Städtenetze dazu ein, sich der Kampagne durch Annahme und Unterzeichnung der vorliegenden Charta anzuschließen.

Wir ersuchen alle größeren Netzwerke von Kommunen in Europa, die Koordinierung der Kampagne zu übernehmen. Aus Vertretern dieser Netzwerke wird ein Koordinierungsausschuss gebildet. Für Kommunen, die keinem Netzwerk angehören, werden Vorkehrungen getroffen.

Wir betrachten Folgendes als die Hauptaufgaben der Kampagne:

- Erleichterung der gegenseitigen Unterstützung der europäischen Städte und Gemeinden bei der Gestaltung, Entwicklung und Umsetzung von Programmen mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit;
- Sammlung und Verbreitung von Informationen über gute Beispiele auf kommunaler Ebene;
- Förderung des Grundsatzes der Zukunftsbeständigkeit in anderen Kommunen;
- Anwerbung weiterer Unterzeichner der Charta;
- Verleihung eines jährlichen Preises "Zukunftsbeständige Stadt";
- Formulierung politischer Empfehlungen an die Europäische Kommission;
- Beiträge zu den Berichten "Zukunftsbeständige Städte" der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt;
- Unterstützung von Kommunalpolitikern bei der Umsetzung geeigneter Empfehlungen und Rechtsvorschriften der Europäischen Union;

- Herausgabe eines Bulletins der Kampagne. Zur Durchführung dieser Aufgaben muss eine Kampagnen-Koordinierung eingerichtet werden.
- Wir werden andere Organisationen dazu auffordern, die Kampagne aktiv zu unterstützen.

Teil III

In Lokale Agenda 21 - Prozesse eintreten: Kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, verpflichten uns durch Unterzeichnung der Charta und Mitwirkung an der Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, in unseren Kommunen bis zum Ende des Jahres 1996 einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu suchen. Damit werden wir das Mandat erfüllen, welches den Kommunen durch Kapitel 28 der Agenda 21, dem Schlussdokument des Erdgipfels von Rio de Janeiro vom Juni 1992, gegeben worden ist. Mit unseren jeweiligen kommunalen Handlungsprogrammen werden wir einen Beitrag zur Umsetzung des Fünften Umweltprogramms "Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" der Europäischen Union leisten. Die Prozesse zur Aufstellung von Lokalen Agenden 21 werden auf der Grundlage des Teils I dieser Charta durchgeführt.

Wir schlagen vor, bei der Ausarbeitung der kommunalen Handlungsprogramme folgende Schritte zu berücksichtigen:

1. Anerkennung der bestehenden Rahmenbedingungen für Planung und Finanzierung sowie anderer Pläne und Programme;
2. die systematische Bestimmung von Problemen und ihrer Ursachen, unter gründlicher Öffentlichkeitsbefragung;
3. Dringlichkeitsreihung von Aufgaben zur Behandlung der ermittelten Probleme;
4. Aufstellung eines Leitbildes für eine zukunftsbeständige Kommune unter Beteiligung aller Bereiche der örtlichen Gemeinschaft;
5. Prüfung und Beurteilung alternativer strategischer Möglichkeiten;
6. Aufstellung eines langfristigen kommunalen Handlungsprogrammes für Zukunftsbeständigkeit einschließlich messbarer Ziele;
7. Ausarbeitung eines Planes zur Umsetzung des Handlungsprogrammes einschließlich eines Zeitplanes sowie Festlegung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner;
8. Einrichtung von Systemen und Verfahren zur projektbegleitenden Kontrolle und Berichterstattung über die Umsetzung des Programmes.

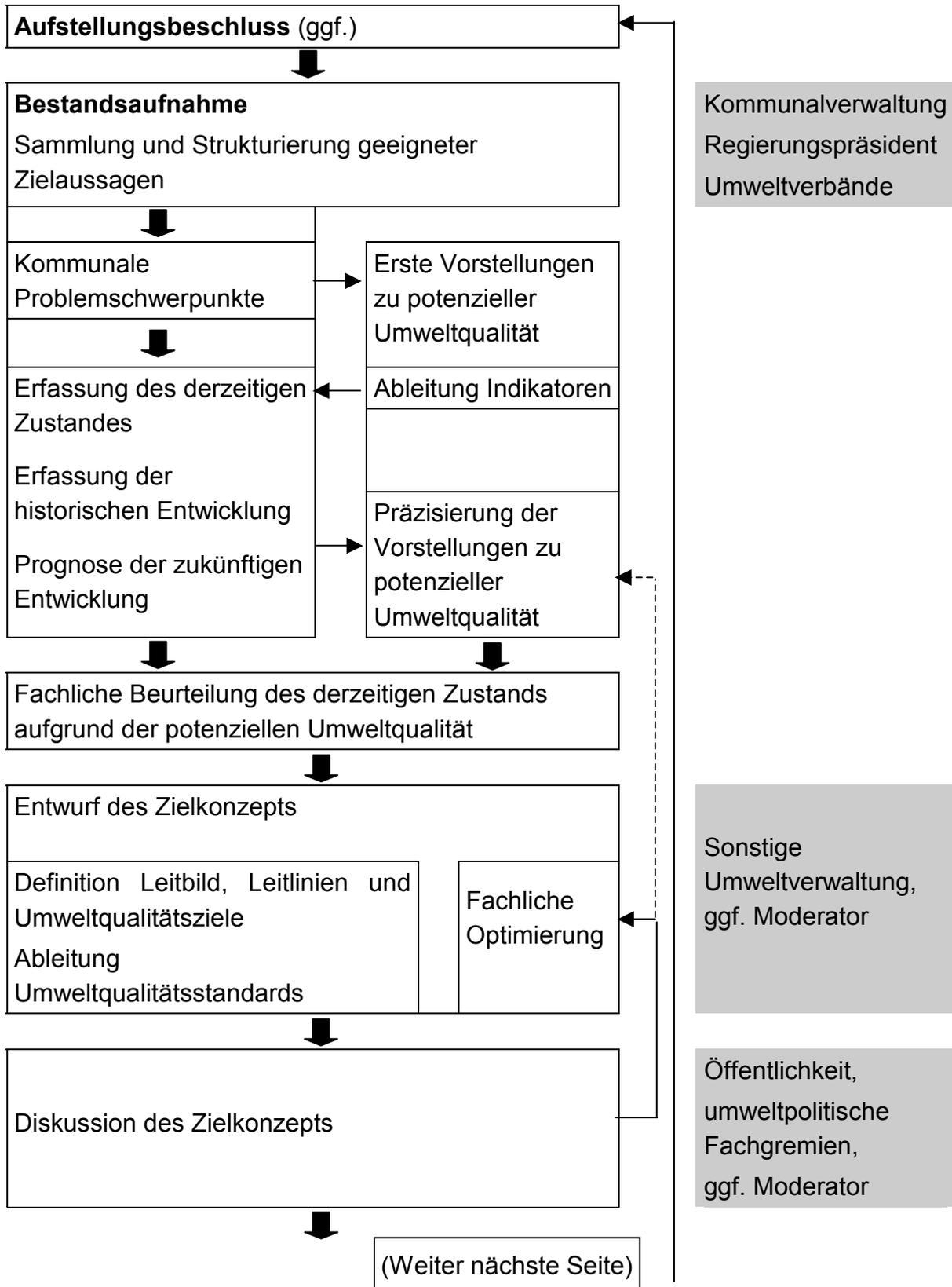
Wir müssen prüfen, ob die in unseren Gebietskörperschaften geltenden organisatorischen Bedingungen geeignet und genügend leistungsfähig sind für die Durchführung von "Lokale Agenda 21"-Prozessen einschließlich langfristiger kommunaler Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit. Anstrengungen zur Verbesserung der organisatorischen Leistungsfähigkeit werden notwendig sein, einschließlich einer Prüfung der politischen Strukturen, der Verwaltungsverfahren, der verwaltungseinheitlichen und interdisziplinären Arbeitsweisen, der verfügbaren personellen Ressourcen und der interkommunalen Zusammenarbeit in Kommunalverbänden und Netzwerken.

Anhang: Verfahrensschritte zur Aufstellung von Umweltqualitätszielen

Verfahrensschritte bei der Aufstellung kommunaler Umweltqualitätszielkonzepte
gemäß UVP-Förderverein, AG Umweltqualitätsziele

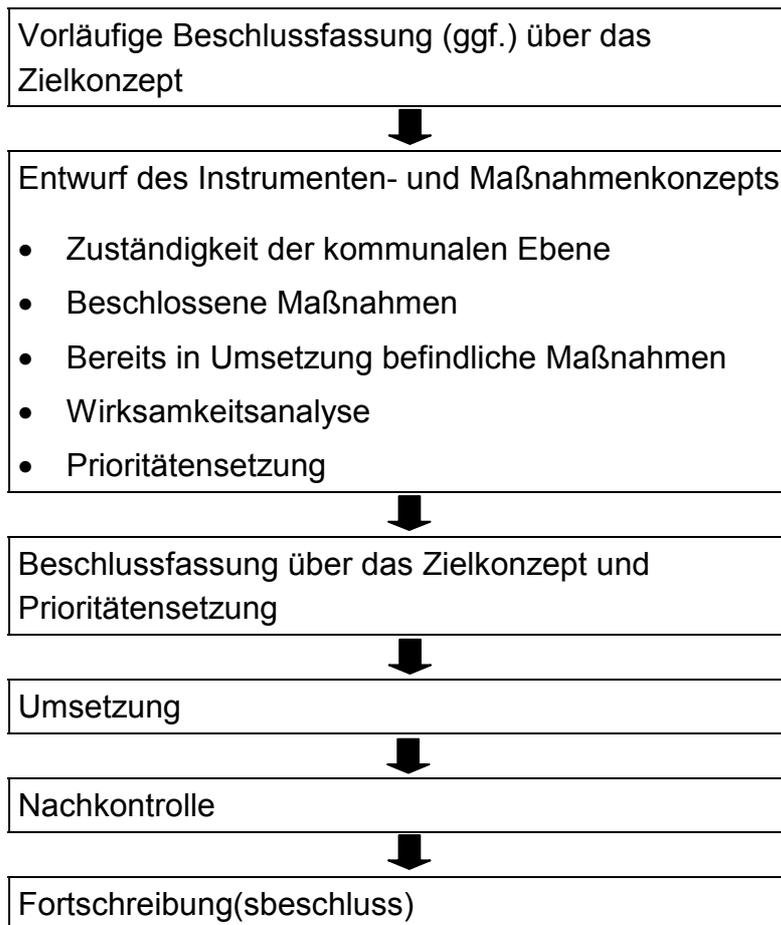
Verfahrensschritte

Zu Beteiligende



Weiter: Verfahrensschritte bei der Aufstellung kommunaler Umweltqualitätszielkonzepte

Verfahrensschritte



Zu Beteiligende

Fachämter,
ggf. Moderator

[UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (1995, S. 23f.)]

CSD Working List of Indicators of Sustainable Development

September 1996

This should be seen as a flexible list from which countries can choose indicators according to national priorities, problems and targets. The indicators are presented in a Driving Force - State - Response framework. "Driving Force" indicators indicate human activities, processes and patterns that impact on sustainable development. "State" indicators indicate the "state" of sustainable development and "Response" indicators indicate policy options and other responses to changes in the "state" of sustainable development. The social, economic, environmental and institutional aspects of sustainable development are covered by this list of indicators following the chapters of Agenda 21.

Working List of Indicators of Sustainable Development

CHAPTERS OF AGENDA 21	DRIVING FORCE INDICATORS	STATE INDICATORS	RESPONSE INDICATORS
CATEGORY: SOCIAL			
Chapter 3: Combating poverty	-Unemployment rate	-Head count index of poverty -Poverty gap index -Squared poverty gap index -Gini index of income inequality -Ratio of average female wage to male wage	
Chapter 5: Demographic dynamics and sustainability	-Population growth rate -Net migration rate -Total fertility rate	-Population density	
Chapter 36: Promoting education, public awareness and training	-Rate of change of school-age population -Primary school enrolment ratio (gross and net) -Secondary school enrolment ratio (gross & net) -Adult literacy rate	-Children reaching grade 5 of primary education -School life expectancy -Difference between male and female school enrolment ratios -Women per hundred men in the labour force	-GDP spent on education

Anhang: Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)

<p>Chapter 6: Protecting and promoting human health</p>		<ul style="list-style-type: none"> -Basic sanitation: Percent of population with adequate excreta disposal facilities -Access to safe drinking water -Life expectancy at birth -Adequate birth weight -Infant mortality rate -Maternal mortality rate -Nutritional status of children 	<ul style="list-style-type: none"> -Immunization against infectious childhood diseases -Contraceptive prevalence -Proportion of potentially hazardous chemicals monitored in food -National health expenditure devoted to local health care -Total national health expenditure related to GNP
<p>Chapter 7: Promoting sustainable human settlement development</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Rate of growth of urban population -Per capita consumption of fossil fuel by motor vehicle transport -Human and economic loss due to natural disasters 	<ul style="list-style-type: none"> -Percent of population in urban areas -Area and population of urban formal and informal settlements -Floor area per person -House price to income ratio 	<ul style="list-style-type: none"> -Infrastructure expenditure per capita
<p>CATEGORY: ECONOMIC</p>			
<p>Chapter 2: International cooperation to accelerate sustainable development in countries and related domestic policies</p>	<ul style="list-style-type: none"> -GDP per capita -Net investment share in GDP -Sum of exports and imports as a percent of GDP 	<ul style="list-style-type: none"> -Environmentally adjusted Net Domestic Product -Share of manufactured goods in total merchandise exports 	
<p>Chapter 4: Changing consumption patterns</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Annual energy consumption -Share of natural-resource intensive industries in manufacturing value-added 	<ul style="list-style-type: none"> -Proven mineral reserves -Proven fossil fuel energy reserves -Lifetime of proven energy reserves -Intensity of material 	

Anhang: Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)

		use -Share of manufacturing value-added in GDP -Share of consumption of renewable energy resources	
Chapter 33: Financial resources and mechanisms	-Net resources transfer / GNP -Total ODA given or received as a percentage of GNP	-Debt / GNP -Debt service / export	-Environmental protection expenditures as a percent of GDP -Amount of new or additional funding for sustainable development
Chapter 34: Transfer of environmentally sound technology, cooperation and capacity-building	-Capital goods imports -Foreign direct investments	-Share of environmentally sound capital goods imports	-Technical cooperation grants
CATEGORY: ENVIRONMENTAL			
Chapter 18: Protection of the quality and supply of freshwater resources	-Annual withdrawals of ground and surface water -Domestic consumption of water per capita	-Groundwater reserves -Concentration of faecal coliform in freshwater -Biochemical oxygen demand in water bodies	-Waste-water treatment coverage -Density of hydrological networks
Chapter 17: Protection of the oceans, all kinds of seas and coastal areas	-Population growth in coastal areas -Discharges of oil into coastal waters -Releases of nitrogen and phosphorus to coastal waters	-Maximum sustained yield for fisheries -Algae index	
Chapter 10: Integrated approach to the planning and management of land resources	-Land use change	-Changes in land condition	-Decentralized local-level natural resource management

Anhang: Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)

Chapter 12: Managing fragile ecosystems: combating desertification and drought	-Population living below poverty line in dryland areas	-National monthly rainfall index -Satellite derived vegetation index -Land affected by desertification	
Chapter 13: Managing fragile ecosystems: sustainable mountain development	-Population change in mountain areas	-Sustainable use of natural resources in mountain areas -Welfare of mountain populations	
Chapter 14: Promoting sustainable agriculture and rural development	-Use of agricultural pesticides -Use of fertilizers -Irrigation percent of arable land -Energy use in agriculture	-Arable land per capita -Area affected by salinization and waterlogging	-Agricultural education
Chapter 11: Combating deforestation	-Wood harvesting intensity	-Forest area change	-Managed forest area ratio -Protected forest area as a percent of total forest area
Chapter 15: Conservation of biological diversity		-Threatened species as a percent of total native species	-Protected area as a percent of total area
Chapter 16: Environmentally sound management of biotechnology			-R & D expenditure for biotechnology -Existence of national biosafety regulations or guidelines
Chapter 9: Protection of the atmosphere	-Emissions of greenhouse gasses -Emissions of sulphur oxides -Emissions on nitrogen oxides -Consumption of ozone depleting substances	-Ambient concentrations of pollutants in urban areas	-Expenditure on air pollution abatement

Anhang: Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)

Chapter 21: Environmentally sound management of solid wastes and sewage-related issues	-Generation of industrial and municipal solid waste -Household waste disposed per capita		-Expenditure on waste management -Waste recycling and reuse -Municipal waste disposal
Chapter 19: Environmentally sound management of toxic chemicals		-Chemically induced acute poisonings	-Number of chemicals banned or severely restricted
Chapter 20: Environmentally sound management of hazardous wastes	-Generation of hazardous wastes -Imports and exports of hazardous wastes	-Area of land contaminated by hazardous wastes	-Expenditure on hazardous waste treatment
Chapter 22: Safe and environmentally sound management of radioactive wastes	-Generation of radioactive wastes		
CATEGORY: INSTITUTIONAL			
Chapter 8: Integrating environment and development in decision-making			-Sustainable development strategies -Programme of integrated environmental and economic accounting -Mandated Environmental Impact Assessment -National councils for sustainable development
Chapter 35: Science for sustainable development		-Potential scientists and engineers per million population	-Scientists and engineers engaged in R & D per million population -Expenditure on R & D as a percent of GDP

Anhang: Liste der Nachhaltigkeitsindikatoren (Vereinte Nationen)

Chapter 37: National mechanisms and international cooperation for capacity-building in developing countries			
Chapter 38: International institutional arrangements			
Chapter 39: International legal instruments and mechanisms			-Ratification of global agreements -Implementation of ratified global agreements
Chapter 40: Information for decision-making		-Main telephone lines per 100 inhabitants -Access to information	-Programmes for national environmental statistics
Chapter 23-32: Strengthening the role of major groups			-Representation of major groups in national councils for sustainable development -Representatives of ethnic minorities and indigenous people in national councils for sustainable development -Contribution of NGOs to sustainable development

Copyright © United Nations Division for Sustainable Development 10/08/1999

Auszug aus der FEST-Studie

„Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich“

I. Umwelt

Geringe Abfallmengen

- A 1 Siedlungsabfälle in kg pro Einwohner
- A 2 Wiedergewonnene Wertstoffe in Prozent der Siedlungsabfälle
- A 3 Aus der Region exportierte Abfälle in Prozent der Siedlungsabfälle

Möglichst niedrige Luftverschmutzung

- B 1 Kohlendioxid-Emissionen aus dem Bereich Verkehr pro Einwohner in kg
- B 2 Schwefeldioxid-Emissionen aus dem Bereich Raumwärme pro Einwohner in kg
- B 3 Werte der Ozonbelastung in mg/Kubikmeter Luft

Erhaltung der Öko-Systeme und der Artenvielfalt

- C 1 Siedlungs- und Verkehrsfläche in Prozent der Gesamtfläche
- C 2 Fläche der Naturschutzgebiete in Prozent der Gesamtfläche
- C 3 Amphibien-Population

Erhaltung des Bestandes an erneuerbaren Ressourcen

- D 1 Wasserverbrauch der privaten Haushalte pro Einwohner und Tag
- D 2 Prozent-Anteil des geförderten Wassers mit einem Nitratgehalt < 25 mg/l
- D 3 Anteil der Bäume mit deutlichen Schäden (Schadstufen 2-4)

Geringe Entnahme von nicht erneuerbaren Ressourcen

- E 1 End-Energieverbrauch pro Einwohner in kg SKE
- E 2 Produktion von Strom aus regenerativen Energieträgern (Solar, Wind, Wasser) in Prozent des Stromverbrauchs insgesamt
- E 3 Summe der Einheitswerte der Mineralgewinnungsrechte

Verbesserung des Umweltschutzes

- F 1 Öffentliche Ausgaben für den Umweltschutz in konstanten Preisen

- F 2 Umweltschutz-Investitionen im verarbeitenden Gewerbe in Prozent der Gesamt-Investitionen
- F 3 Zahl der Beschäftigten im kommunalen Umweltschutz

II. Wirtschaft

Gleichmäßige Verteilung der Arbeit

- G 1 Arbeitslosenzahl
- G 2 Arbeitslose Frauen in Prozent der arbeitslosen Männer
- G 3 Anteil der Teilzeitbeschäftigten in Prozent der Erwerbstätigen

Angemessener privater Verbrauch und Ausstattung der Haushalte

- H 1 Wohnfläche in qm pro Einwohner
- H 2 Bestand an Pkw bezogen auf 1.000 Einwohner
- H 3 Anzahl überschuldeter Haushalte in Prozent der Zahl der Haushalte insgesamt

Möglichst hoher regionaler Selbstversorgungsgrad

- I 1 Exportquote im verarbeitenden Gewerbe
- I 2 Prozent-Anteil der lokalen Produktion, der in der Region verkauft wird
- I 3 Wert der Importe von Nahrungsmitteln in die Region als Prozent-Anteil des Wertes der in der Region verzehrten landwirtschaftlichen Produkte

Ausgeglichene Wirtschaftsstruktur

- K 1 Bruttowertschöpfung in Marktpreisen (bereinigt) je Einwohner
- K 2 Selbständige als Prozent-Anteil der Erwerbstätigen insgesamt
- K 3 Beschäftigtenzahl der Unternehmen

Preisniveaustabilität

- L 1 Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (1991 = 100)
- L 2 Preisindex der Mieten (1991 = 100)
- L 3 Preis von einem Hühner-Ei in konstanten Preisen

Gesunde Struktur der öffentlichen Haushalte

- M 1 Ausgaben des Regionalhaushalts je Einwohner in konstanten Preisen
- M 2 Schulden-Stand im kommunalen Bereich je Einwohner in konstanten Preisen
- M 3 Anteil der Personalausgaben im kommunalen Haushalt

III. Gesellschaft und Soziales**Gleichmäßige Einkommens- und Vermögensverteilung**

- N 1 Zahl der Sozialhilfe-Empfänger je 1.000 Einwohner
- N 2 Zahl der Vermögens-Millionäre je 100.000 Einwohner
- N 3 Zahl der Wohnungslosen je 1.000 Einwohner

Hohes Niveau von Kultur und Ausbildung

- 0 1 Ausstattung mit Kinos und Theatern (Plätze je 1.000 Einwohner)
- 0 2 Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss
- 0 3 Auslastungsgrad der Kindergartenplätze

Ausgewogene Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur

- P 1 Zahl der Einpendler pro 1.000 Einwohner
- P 2 Zahl der Auspendler pro 1.000 Einwohner
- P 3 Prozent-Anteil der Ein-Personen-Haushalte an der Gesamtzahl der Haushalte

Sozial- und umweltverträgliche Mobilität

- Q 1 Personenkilometer je Einwohner (MIV)
- Q 2 Personenkilometer je Einwohner (ÖPNV)
- Q 3 Anteil des ÖPNV an den Personenkilometern in Prozent

Hohes Gesundheitsniveau

- R 1 Durchschnittliche Lebenserwartung
- R 2 Krankheiten der Atmungsorgane - Gestorbene je 100.000 Einwohner
- R 3 Anteil der Kinder mit allergischen Erkrankungen an der Gesamtzahl der Kinder

Hohes Sicherheitsniveau

- S 1 Bekanntgewordene Straftaten je 1.000 Einwohner pro Jahr
- S 2 Verkehrsunfälle mit Personenschaden je 100.000 Einwohner
- S 3 Meldepflichtige Arbeitsunfälle je 1.000 Vollbeschäftigte

IV. Regionenspezifische Indikatoren

SPEZIFISCH FÜR STADTKREIS HEIDELBERG

- X 1 Zahl der Eintritts-Billets zum Heidelberger Schloss
- X 2 Durchschnittliche Übernachtungsdauer der Besucher Heidelbergs
- X 3 Zahl der Studenten pro Einwohner
- X 4 Zahl der Beschäftigten an der Universität
- X 5 Zahl der Beschäftigten im Gaststättenbereich
- X 6 Menge des Mülls der amerikanischen Streitkräfte

SPEZIFISCH FÜR DEN RHEIN-NECKAR-KREIS

- Y 1 Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe
- Y 2 Anteil der landwirtschaftlichen Fläche mit Sonderkulturen
- Y 3 Gebäude- und Freifläche in gewerblicher und industrieller Nutzung in ha
- Y 4 Beschäftigte im Einzelhandel
- Y 5 NO₂-Belastung
- Y 6 Zahl der Besucher bei Motorsportveranstaltungen in Hockenheim

[TEICHERT, VOLKER (1999, S. 159 f.)]

Wichtige Anwendungsbereiche						
Prinzipien der Nachhaltigkeit	Natürliche Güter und Dienstleistungen	Physische Umwelt	Gesundheit	Persönliche Entwicklung	Gemeinschaftliche Entwicklung	Sicherheit
Zukunftsfähigkeit (Intergenerationelle Gerechtigkeit)	(Verstärkte) Nutzung erneuerbarer Ressourcen innerhalb ihrer Regenerationsfähigkeit; Verringerung des Verbrauchs sowie Ersatz erschöpflicher natürlicher Ressourcen; Erhaltung des Genpools	Gewährleistung des Erlebens von Umwelt und Natur für zukünftige Generationen, z.B. durch Landschaftsschutz, Erhalt von Grün- und Freiflächen	Vermeidung der Emission und der Verwendung persistenter und kanzerogener oder mutagener Stoffe; Verminderung technischer Großrisiken	Verbesserung der Ausbildung zukünftiger Generationen	Schaffung langfristiger nutzbarer Infrastrukturen	
Soziale Gerechtigkeit Intragenerationelle Gerechtigkeit	Zugang der verschiedenen sozialen Gruppen zu Gütern und Dienstleistungen; Berücksichtigung der Auswirkungen des hiesigen Verbrauchs von Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen in anderen Ländern, z.B. im Rahmen des Nord-Süd-Problems	Keine sozialen Unterschiede im Zugang zur Umwelt und Natur bzw. in den Belastungen (Lärm, Luftverschmutzung,...)	Verringerung sozialer Unterschiede im Gesundheitszustand und in der Gesundheitsvorsorge	Zugang der verschiedenen sozialen Gruppen zu Einrichtungen der (Aus)Bildung, kreativen Entfaltung und Erholung	Integration sozialer und ethnischer Gruppen in den Partizipationsprozess; Projekte oder Vereinbarungen mit anderen Ländern, z.B. im Rahmen des Nord-Süd-Problems	Gewährleistung eines Mindestmaßes an wirtschaftlicher Sicherheit; Gewährleistung ausreichenden Wohnraumes (Obdach); Schutz vor Kriminalität
Umweltschutz	Verringerung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen, Güter und Dienstleistungen, so dass ökologische Belastungsgrenzen unterschritten werden	Unterschreitung ökologischer Belastungsgrenzen (Luft-, Wasser-, Bodenverschmutzung)	Unterschreitung humantoxischer Belastungsgrenzen in den Umweltmedien	Schaffung umweltbewussten Umgangs mit der Natur	Förderung gemeinsamer Umweltaktivitäten	
Öffentliche Beteiligung	Erfahrungsaustausch mit Gesellschaften anderer Länder, z.B. im Rahmen des Nord-Süd-Problems	Einbeziehung der Betroffenen bei der Entscheidung und Durchführung von konkreten Maßnahmen	Einbeziehung der Betroffenen bei der Entscheidung und Durchführung von konkreten Maßnahmen	Anregungen zu Verhaltensänderungen; Stärkung der Selbstverantwortung	Neue (demokratische) Beteiligungsmodelle; Motivation zum Mitmachen in Initiativen, Bürgergruppen..	
Ungewissheit	Beteiligung der relevanten sozialen und ethnischen Gruppen bei der Zielfindung zur nachhaltigen Entwicklung Information über Wirkungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten sowie Motivation zur Eigeninitiative					
	Verbesserung der Datengrundlage; Berücksichtigung der Unsicherheit im Wissen über die Grenzen natürlicher Systeme (Reserven, Belastungsgrenzen...), über die Reaktionsformen ökologischer Systeme; konservatives Vorgehen im Sinne einer zukünftigen Rückholbarkeit von Entscheidungen					
	Direkte Relevanz		Indirekte Relevanz			