

### 3. Idee und Umsetzung der AGENDA 21 in Deutschland

In Kapitel I 1.3 der Präambel der AGENDA 21 heißt es

*"...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 (NGO) und anderer Gruppen Sorge getragen werden."*

Die AGENDA 21 gibt Impulse für internationale, nationale sowie kommunale Politik. Die "Commission for Sustainable Development (CSD)" der Vereinten Nationen begleitet den internationalen Prozess. Europäische Union, Bundesregierung, Bundesländer, Landkreise und Kommunen entwickeln, ausgehend von zahlreichen Absichtserklärungen, Strategien für die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung. Abbildung 3.1 zeigt die Struktur des folgenden Kapitels:

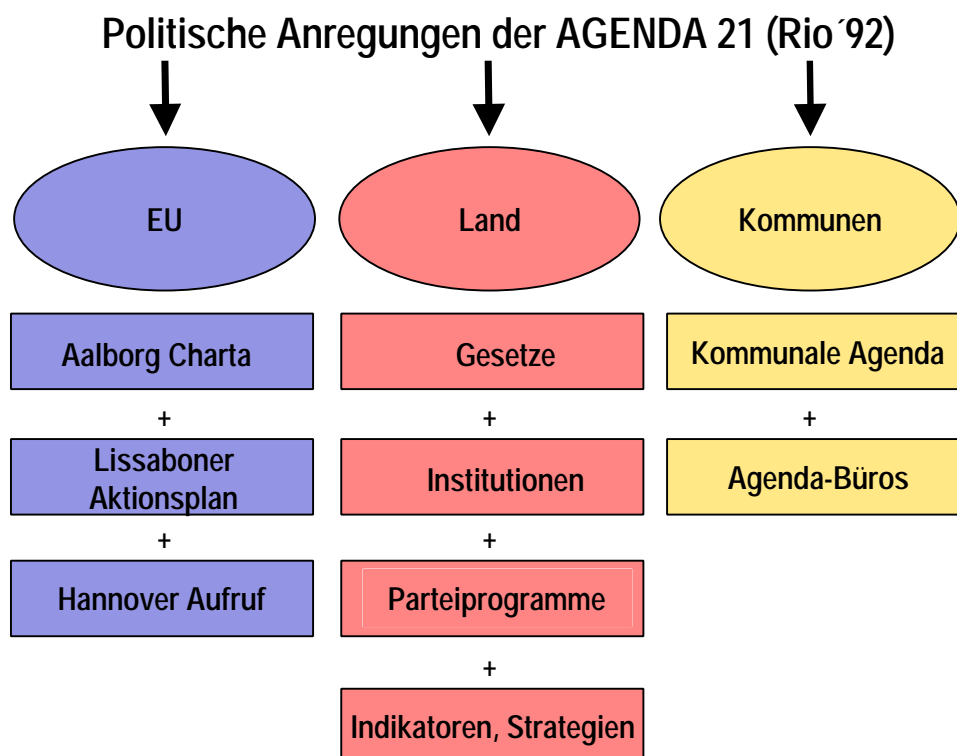


Abbildung 3.1

### 3.1. Europäische Städte und Gemeinden projektieren Zukunftsbeständigkeit

Mit der Unterzeichnung der AGENDA 21 verpflichteten sich auch alle europäischen Staaten, das Prinzip der Nachhaltigkeit künftiger Entwicklungen als Leitbild zu realisieren bzw. vorhandene Ansätze in dieser Richtung zu forcieren<sup>1</sup>. Wichtige Impulse zur Initialisierung regionaler und lokaler AGENDA 21 gehen von der EU aus. Eine Vielzahl von Konferenzen<sup>2</sup> und Aktionsprogrammen führten in den letzten 11 Jahren zu europaweiten Konzept- und Maßnahmenentwicklungen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten Veranstaltungen.

#### Konferenzen zur AGENDA 21 in Europa

|             |   |
|-------------|---|
| <b>1992</b> | Internationale Nord- Süd- Konferenz "Lokale Initiativen für Nachhaltige Entwicklung": Charta von Berlin und Aktionsprogramm (Berlin)  |
| <b>1993</b> | Weltkonferenz für Menschenrechte (Wien)   |
| <b>1994</b> | 1. Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden (Aalborg)<br>Heidelberg-Konferenz "Lokale Maßnahmen zum globalen Umweltschutz"<br>Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (Helsinki)<br>Umweltkonferenz (Oslo)  |
| <b>1995</b> | Weltgipfel für Soziale Entwicklung (Kopenhagen)<br>Klimakonferenz der Vereinten Nationen (Berlin)<br>Umweltkonferenz der Europäischen Union (Charta von Valencia)   |
| <b>1996</b> | Konferenz über nachhaltige Entwicklung: Berliner Erklärung<br>2. Europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden: Der Aktionsplan von Lissabon<br>Welternährungsgipfel (Rom)<br>Habitat II: Zweite Weltkonferenz zu Fragen menschlicher Siedlung (Istanbul)  |
| <b>1997</b> | Weltwüstenkonferenz (Rom)<br>Internationale Konferenz über Wirtschaft und Kommune: Die Bremer Erklärung "Wirtschaft und Kommune - Neue Partnerschaften für das 21. Jahrhundert"   |
| <b>1998</b> | Aarhus-Konferenz in Dänemark  |
| <b>1999</b> | keine internationalen Aktivitäten dokumentiert  |
| <b>2000</b> | 3. Europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Hannover)<br>Internationale Konferenz "Urban 21" (Berlin)  |
| <b>2001</b> | Konferenz für kommunalen Klimaschutz (Heidelberg)<br>Int. Süßwasserkonferenz (Bonn)<br>5. Überprüfungskonferenz zur Biowaffenkonvention (Genf)<br>UN-Armutskonferenz (Brüssel)<br>Gründung des Weltrats für erneuerbare Energien auf der Konferenz zur Förderung des globalen Technologietransfers (Berlin)<br>"Stockholmer Konvention" gegen giftige Chemikalien   |
| <b>2002</b> | 8. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonventionen...<br>UN-Konferenz zu Chemikalien (Bonn)<br>7. UN-Konferenz zu wandernden Tierarten (Bonn)<br>Welternährungsgipfel (Rom)<br>Urwaldgipfel: Übereinkommen über biologische Vielfalt (Den Haag)<br>5. Int. Nordseeschutzkonferenz (Norwegen)<br>UN-Konferenz zur Alterung der Weltbevölkerung (Madrid)<br>Allianz gegen Biopiraterie, UN Konferenz (Den Haag) |

Tabelle 3.1

Wenngleich Rio '92 in Medien und Öffentlichkeit noch als "Umweltgipfel" bezeichnet wurde, wandelt sich die öffentliche, europäische Debatte seit Beginn der 90er Jahre vom engeren Paradigma des Umweltschutzes in das der Nachhaltigkeit. Dieser Wandel manifestiert sich u.a. Mitte der 90er Jahre in Form einer europäischen "Bewegung", die die Zukunftsfähigkeit von Städten und Gemeinden im Fokus hat. Die wesentlichen Grundlagen hierfür schuf die *1. Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden (Aalborg, 1994)*. Im Rahmen dieser Konferenz unterzeichneten 80 europäische Kommunen und 253 Vertreter internationaler Organisationen, nationaler Regierungen, wissenschaftlicher Institute, Berater und Einzelpersonen die "*Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit*" - die sogenannte *Charta von Aalborg*<sup>3</sup>. Hierin verpflichteten sich die unterzeichnenden Städte und Gemeinden gemäß Kapitel 28 der AGENDA 21, in einen Prozess zur Verwirklichung einer LOKALEN AGENDA 21 einzutreten und entsprechend langfristige Programme zu konstituieren. Bis September 2003 hatten 2.047 europäische Städte und Gemeinden die Aalborg-Charta unterzeichnet, wie die folgende Abbildung zeigt. Hierzu zählen auch 80 deutsche Städte und Gemeinden.<sup>4</sup>

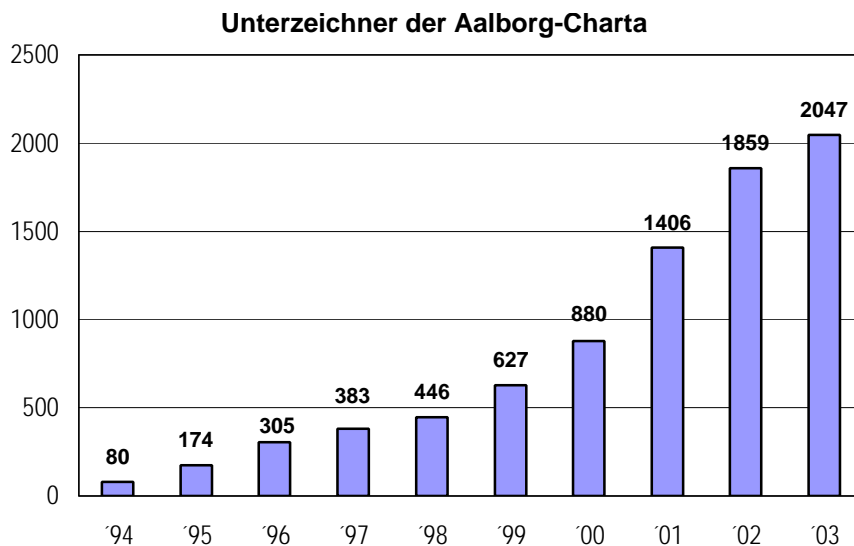


Abbildung 3.2<sup>a</sup>

Im Sinne der AGENDA 21 formuliert die Aalborg-Charta folgende Aufgaben:

- Maßnahmen zur Erreichung umweltgerechter Ziele
- Austausch von Erfahrungen aus der kommunalen Praxis
- Unterstützung beim Entwurf lokaler Aktionsprogramme
- Zusammenarbeit zwischen den Kommunen
- Verbindung dieser Prozesse mit den entsprechenden Aktivitäten in der EU

<sup>a</sup> Quelle: Sustainable Cities Information System

Mit der Aalborg-Charta wurde die "*Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden*"<sup>5</sup> ins Leben gerufen, deren Ziel es ist, die Unterstützung europäischer Städte und Gemeinden sowie die Verbreitung von Informationen und Beispielen im Prozess einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Alle Unterzeichner der Aalborg-Charta wurden Mitglieder dieses Netzwerks. Im Vordergrund stehen Förderung von Partnerschaften aller gesellschaftlichen Kräfte auf lokaler Ebene und Kooperation zwischen den Kommunen. Die Kampagne wird koordiniert von *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)*, *Eurocities*, *International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)*, *United Towns Organisation (UTO)* und *WHO-Healthy Cities*.

Die 2. *Europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden*<sup>6</sup> (Lissabon, 1996) diente der Evaluierung der in den beiden Jahren initiierten lokalen Agenda-Prozesse. Unter Einbeziehung der Grundsätze und Empfehlungen der *Charta von Aalborg*, des Berichtes "*Zukunftsbeständige Städte*" der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt der Europäischen Kommission sowie des Planungsleitfadens zur lokalen AGENDA 21 des *International Council for Local Environmental Initiatives* wurde der *Lissaboner Aktionsplan "Von der Charta zum Handeln"* erarbeitet. In Lissabon schlossen sich weitere 170 Städte und Gemeinden der *Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden* an.

Die 3. *Europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden*<sup>7</sup> im Februar 2000 in Hannover bot erneut europaweit Gelegenheit zur Bestandsaufnahme lokaler zukunftsbeständiger Maßnahmen seit der Verabschiedung der *Aalborg-Charta (1994)* und dem *Lissaboner Aktionsplan (1996)*. Im Rahmen der Konferenz wurde eine neue Strategie für die dritte Phase (2000-2004) der Kampagne präsentiert. Dieser neue Ansatz stärkt die existierenden Partnerschaften zwischen den Mitgliedern des Koordinierungskomitees der Kampagne (*CEMR, Eurocities, ICLEI, UTO, WHO*) und den unterstützenden Städten. Zusätzlich soll ein Bewusstsein für zukunftsbeständige Entwicklung geschaffen, die politische Selbstverpflichtung gestärkt, Rechtsgrundlagen, Pläne und Bewertungsinstrumente entwickelt, Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene geschaffen, ein Erfahrungsaustausch auf allen Ebenen erleichtert, systematisches Monitoring und systematische Bewertungen durchgeführt und gute Praxisbeispiele publik gemacht werden.

250 Vertreter aus Städten und Gemeinden verfassten im Rahmen dieser Konferenz den "*Hannover Aufruf*" zur Umsetzung lokaler Zukunftsbeständigkeit. Hierin riefen sie internationale, europäische, nationale und lokale Entscheidungsträger sowie die wichtigen Partner einer lokalen AGENDA 21 zur Unterstützung auf.

Mit der Unterzeichnung der *Charta von Aalborg* haben sich die europäischen Städte verpflichtet, eine LOKALE AGENDA 21 aufzustellen und ihre Politik und Verwaltung an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zu orientieren. Hier sollen kommunale Verwaltungen nachhaltige Entwicklungen durch Information und Mobilisierung der Bürger einleiten. Wesentlich dabei ist die Bemühung, auch alle anderen gesellschaftlichen Kräfte so in den Prozess einzubeziehen, dass eine gleichberechtigte Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppen erreicht wird.<sup>8</sup> Diese Perspektive geht also davon aus, dass eine weite Inszenierung von Aktivitäten zur Nachhaltigkeit nicht ausschließlich mit traditionellen Mitteln der parlamentarischen Demokratie zu erreichen sein wird. Neben dem Effekt der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen hat die

gleichberechtigte Kooperation mit interessierten Gruppen außerhalb politischer Instanzen in der Regel den Zugewinn an nur bzw. überwiegend dort vorfindlicher Fachkompetenz.

In der *Charta von Aalborg* spiegelt sich darüber hinaus die Notwendigkeit wider, auf dem Weg zur Nachhaltigkeit die Auswirkungen städtischen Lebens zu bewerten und Fortschritte der KOMMUNALEN AGENDA 21 zu überwachen. Des Weiteren unterstreicht die *Charta von Aalborg* die Effizienz von Indikatoren für die *"Zukunftsbeständigkeit städtischer Systeme"* im Rahmen der Umweltpolitik und -überwachung. Der *Aktionsplan von Lissabon* hingegen setzt auf Nutzung der Zukunftsbeständigkeitsindikatoren für eine entsprechende Erfolgskontrolle.

In Europa ist das LOKALE AGENDA 21-Mandat durch die *Charta von Aalborg* konkretisiert worden. Im Zuge europäischer Aktivitäten erhielt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung einen hohen Grad offizieller Verbindlichkeit und Mobilisierungskraft, die auch in Deutschland weit über die umwelt- und entwicklungspolitische Szene hinausreicht. Auf diese Weise wurde der seit Mitte der 80er Jahre auf die ökologische Modernisierung der Wirtschaft fokussierte Umweltdiskurs systematisch mit sozialen Verteilungsfragen verknüpft (vgl. Brand, 1997)<sup>9</sup>. Nachhaltigkeit wird, von Umweltinitiativen bis hin zu Industrieverbänden, als Ziel akzeptiert und findet als Leitgedanke für zukünftige Entwicklungen Beachtung.

### **3.2. Umsetzung der AGENDA 21 auf nationaler Ebene**

Die AGENDA 21 richtet sich in erster Linie an Regierungen, die ihrerseits auf nationaler Ebene Umweltpläne, Ziele sowie Aktionspläne formulieren. In Deutschland sind neben dem Auswärtigen Amt alle Bundesministerien mehr oder weniger involviert. Hinzu kommen der Deutsche Bundestag sowie die von ihm eingesetzten Expertengremien. Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Möglichkeiten liegen darüber hinaus auch bei Länderregierungen und -verwaltungen und setzen sich auf Bezirks- und Kommunalebene fort. Das Thema Nachhaltigkeit wurde jedoch in der konservativen Bundesregierung unter Kohl erst zwei Jahre nach der Rio-Konferenz überhaupt Bestandteil deutscher Regierungsarbeit.

#### **3.2.1. Gesetzliche Regelungen in Deutschland**

Weite Teile möglicher und durch die AGENDA 21 angeregte Aktivitäten bedürfen auf nationaler Ebene gesetzlicher Grundlagen. Wie unten genauer gezeigt wird, ist diesbezüglich in der Bundesrepublik Deutschland eine signifikante Differenz zwischen den Regierungen des konservativen Lagers und denen der rot-grünen Koalition festzustellen. Der im Jahre 1994 vom Deutschen Bundestag in das Grundgesetz eingefügte Artikel 20a ist hier an prominenter Stelle zu nennen:

*"Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung." (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20a)*

Der Deutsche Bundestag hat hiermit den Diskurs über den Grundrechtscharakter des Umweltschutzes beendet und diesen zum Ziel staatlicher Bemühung und Verpflichtung (Staatsziel) erklärt.

Artikel 20a GG verpflichtet den Staat - in Form einer *programmatischen Setzung* - zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, legt aber kein konkretes Niveau dieses Schutzes fest. Er besitzt lediglich den Charakter einer Deklaration, verfügt aber im Gegensatz zu den anderen Grundgesetzen keinerlei Grundrechte des Individuums. Dennoch ist die Signalwirkung in der Öffentlichkeit hinsichtlich der staatlichen Absicht in Richtung auf eine Politik der Nachhaltigkeit ohne Zweifel von großer Bedeutung.

Art. 20a GG garantiert also keine subjektiven Rechte des einzelnen Bürgers, bestimmte Umweltschutzentscheidungen einzuklagen. Als Staatszielbestimmung verpflichtet er vor allem die Gesetzgebung, aber auch die vollziehende Gewalt, die Verwaltung und die Rechtsprechung, ihn bei seiner Staatstätigkeit zu beachten. Der Wortlaut von Artikel 20a GG erweist sich im Sinne der seit Rio '92 weiter geführten Debatte bereits als historisch "überholt". Das allgemeine Prinzip der Nachhaltigkeit wurde mit Art. 20a GG auf die natürlichen Grundlagen von Mensch und Tier reduziert.

In der Folge des mit Art. 20a GG gegebenen Grundrechts haben Bundestag und Bundesrat seit Beginn der 90er Jahre eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen zur Einleitung und Sicherung nachhaltiger Entwicklungen erlassen. Schwerpunkte waren dabei insbesondere Klimaschutz, Bodenschutz, Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft.

Die ersten gesetzlichen Regelungen zum *Schutz der Umwelt* stammen bereits aus den 70er Jahren und wurden seinerzeit durch die sozial-liberalen Regierungen unter Brandt und Schmidt auf den Weg gebracht. In dieser Zeit und bereits in den späten 60er Jahren hatten sich Begriffe wie *Umweltökonomie*, *Umweltpolitik*, *Umweltgesetzgebung* und *Umweltschutztechnik* in den dafür prädestinierten Funktionsebenen etabliert. Gesetze und Verordnungen zum Schutz gegen Fluglärm, wassergefährdende Stoffe in Rohrleitungsanlagen, Luftverunreinigungen, Verschmutzung durch Wasch- und Reinigungsmittel, das Einleiten kontaminierten Abwassers in natürliche Gewässer, Gesetze zur Schaffung der Position eines Betriebsbeauftragten für Abfall, Verfahren zur Überprüfung und Genehmigung von Atomkraftanlagen sowie zur Errichtung eines Umweltbundesamtes waren die Folge.

Die Literatur (vgl. Huber, 1998)<sup>70</sup> verweist auf zwei Phasen des Umweltschutzes. Den Wendepunkt markiert das Jahr 1992 (s. Abbildung 3.3). Die erste Phase des sogenannten kompensatorischen Umweltschutzes dauerte in der ehemaligen DDR bzw. der Bundesrepublik von 1967 bzw. 1973 bis 1986 bzw. 1992. Sie war hier wie dort geprägt durch die erste breite gesellschaftliche Kommunikation eines neuen Umweltbewusstseins, deren Auslöser sowohl mit der *"Problemdruck-These"* als auch durch die *"Kapazitäts-These"* (Huber, 1998) erklärbar scheint. Während die *Problemdruck-These* die seinerzeit bereits wahrgenommenen kumulierenden Umweltprobleme thematisierte, beschreibt die *Kapazitäts-These* das Problem der Endlichkeitsfalle, in die eine auf allen Ebenen wachsende Weltökonomie in einem endlichen System räumlicher, stofflicher und ökologisch-systemischer Ressourcen in einer Zeit dramatisch beschleunigter technischer Innovation zwangsläufig geraten muss. Letztere impliziert eine veränderte, kritische Wahrnehmung der Umweltprobleme durch neue und ständig wachsende Handlungskapazitäten. Grundlage hierfür war das *"Leitbild des integrierten Umweltschutzes"*, das inzwischen Bestandteil des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung geworden ist.

In den Jahren 1957<sup>b</sup> bis 2002 wurden in der Bundesrepublik insgesamt 78 Gesetze<sup>11</sup> in den Sachgebieten Allgemeiner Umweltschutz, Immissionsschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Erneuerbare Energien, Abfallwirtschaft, Chemikalienrecht, Naturschutz und Landschaftspflege, Biotechnik sowie Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz verabschiedet: Abbildung 3.3 gibt einen Überblick über die Anzahl der jährlich in Kraft getretenen Gesetze zum "Schutz der Umwelt", wovon einige auf der Basis des geltenden EU-Rechts entstanden sind. In drei Jahrzehnten (bis einschließlich 1991) wurden insgesamt 36 Gesetze verabschiedet, in den darauffolgenden 10 Jahren (von 1992 bis Oktober 2002) kamen weitere 42 hinzu.

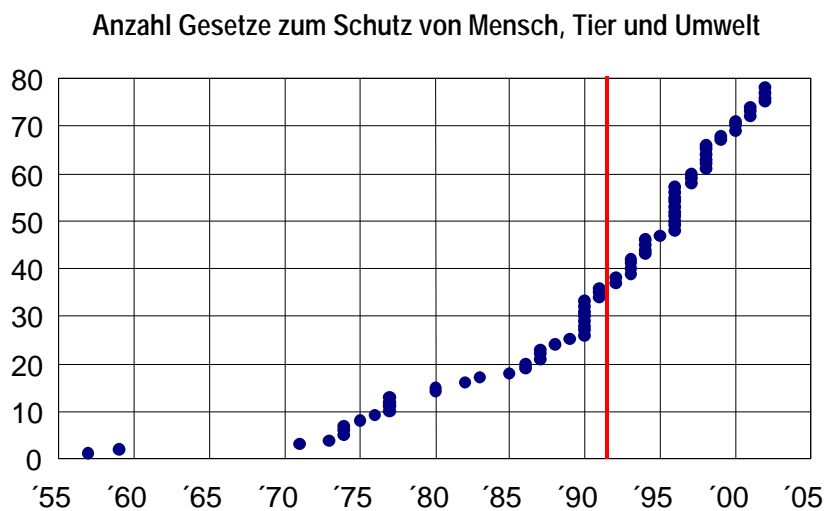


Abbildung 3.3<sup>c</sup>

Die DDR verankerte 1968 - als erstes Land der Erde - den Umweltschutz in ihrer Verfassung, gefolgt vom Umweltrahmengesetz im Jahr 1970 und der Errichtung eines Umweltministeriums im Jahr 1973 und war damit auch der Bundesrepublik voraus. Dort wurde 1969 eine Abteilung für Umweltschutz im Innenministerium eingesetzt, die erst 1986 selbständig wurde, und 1974 wurde das *Umweltbundesamt (UBA)* gegründet und damit eine regelmäßige öffentliche Umweltberichterstattung eingeleitet. Der erste Umweltbericht der DDR hingegen erschien - aus den bekannten Gründen - erst 1990, nach dem Fall der Mauer. Weitere Bundesbehörden wie das Bundesamt für Naturschutz (BfNatSchG, 1993) oder das Bundesamt für Strahlenschutz (BAStlSchG, 1989) sind ebenfalls auf Basis der hier aufgeführten Gesetze rechtlich verankert. Während in der DDR mit den "Ölkrise" 1973 und 1979 die Ökologie - unter Ausschluss der Öffentlichkeit - zugunsten der Ökonomie nahezu vollständig aufgegeben wurde, fand in der Bundesrepublik eine öffentliche Auseinandersetzung statt. Insbesondere die Industrie musste sich hier der Dynamik der Umweltbewegung, den Befunden der Umweltwissenschaften und der Unterstützung des Themas durch die Massenmedien beugen bzw. diese ernsthaft wahrnehmen.

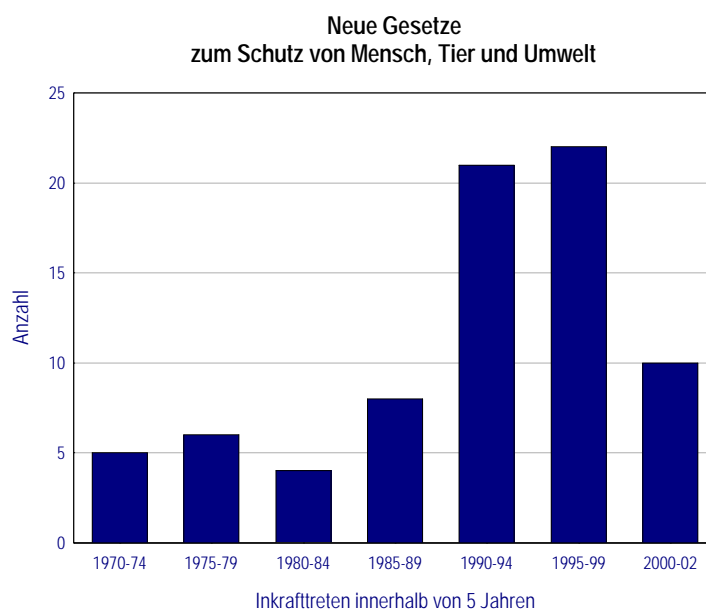
<sup>b</sup> Die beiden in den 50er Jahren verabschiedeten Gesetze beziehen sich auf die Ordnung des Wasserhaushalts (1957) sowie die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (1959).

<sup>c</sup> Quelle: Korrespondenz mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (11/2002)

Der

*"Zweck aller Umweltschutzgesetze ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen."*<sup>12</sup>

Abbildung 3.4 verdeutlicht die große Zahl diesbezüglicher Gesetze in den 90er Jahren: Von 1990 bis 1994 wurden 21 Gesetze verabschiedet, in den darauffolgenden fünf Jahren waren es 22 und auch in den Jahren 2000-2002 sind 10 weitere diesbezügliche Gesetze in Kraft getreten. Der letzte Balken bezieht sich derzeit nur auf drei Jahre, eine weitere Zunahme ist zu erwarten. Dies entspricht dem Trend hinsichtlich der Verabschiedung internationaler Umweltübereinkommen. Der Terminus "nachhaltig" bzw. "Nachhaltigkeit" ist jedoch nur in wenigen Gesetzen explizit enthalten. Ausnahmen sind hier das Bodenschutzgesetz (BBodSchV), Umweltinformationsgesetz (UIG), Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG), Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sowie die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BbodSchG). Im BNatSchG, Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, ist von "Verantwortung für die künftigen Generationen" die Rede.



**Abbildung 3.4<sup>d</sup>**

Inwieweit die Umweltschutzgesetze ihren o.g. Zweck wirklich erfüllen, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. In Folge mangelnder Präzisierungen könnten gesetzliche Regelungen in Einzelfällen als Legitimation für Umweltverschmutzer und Beschwichtigungsversuche der Öffentlichkeit dienen.

<sup>d</sup> Quelle: Korrespondenz mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (11/2002)



### 3.2.2. Bundespolitische Aktivitäten zur Nachhaltigkeit

Zur regelmäßigen Begutachtung der aktuellen Situation im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung sowie zur Erleichterung der Urteilsbildung aller umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen hat die Bundesregierung verschiedene Experten-Gremien ins Leben gerufen oder bereits existierende Institutionen hiermit beauftragt. Fortschritte von und Interesse an Agenda-Prozessen müssten sich an der Prävalenz der involvierten Institutionen von deren Aufgaben widerspiegeln.

In der Ära Brandt (1969-74) wurden der *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (1972) und das *Umweltbundesamt* (1974) als Beratungsgremien der Regierung ins Leben gerufen und - als Folge des Atomreaktorunfalls in Tschernobyl im April 1986 - entschied sich die Regierung Kohl zur Gründung des *Bundesumweltministeriums* (1986) und des *Büros für Technikfolgenabschätzung* (1990). Gleichzeitig nutzte der Bundestag in der 11. Legislaturperiode (1986-90) das Instrument der *Enquete-Kommission* zum Thema "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre". In den Folgejahren wurden im Kontext der nachhaltigen Entwicklung weitere Enquete-Kommissionen des jeweiligen Bundestags in beratender Funktion einberufen (vgl. Abbildung 3.5).

Im Zuge der politischen Aktivitäten im Zusammenhang mit der AGENDA 21 wurde mit dem "*Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen*" (1992) für die Bundesrepublik Deutschland eine neue Institution ins Leben gerufen. In der Vorbereitung für den *Umweltgipfel "Rio + 10"* in Johannesburg entwickelte die rot-grüne Bundesregierung die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002, immerhin 10 Jahre nach der in Rio '92 eingegangenen Verpflichtung.

Viele andere Länder hatten ihre Strategie-Papiere längst vorgelegt, jedoch häufig nur in Form allgemeiner Absichtserklärungen. Unter der Ägide der GRÜNEN wird nachhaltige Entwicklung nicht als Fortsetzung der Umweltpolitik mit anderen Mitteln, sondern als Modernisierungsstrategie beschrieben, für die notwendige Weichenstellungen dezidiert angegeben werden.

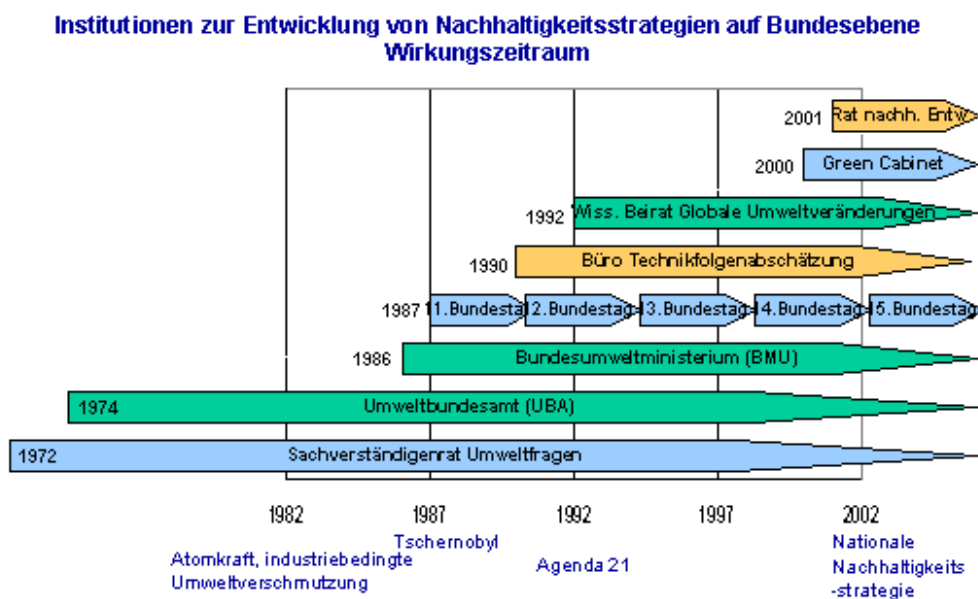


Abbildung 3.5

Die zeitliche Folge wesentlicher staatlicher Aktivitäten zeigt eine interessante Entwicklung: Während die Brandt-Regierung bereits 1972 den *Sachverständigenrat Umweltfragen* konstituierte und 1974 das *Umweltbundesamt* gründete, wird die konservative Bundesregierung unter Kohl erst nach Tschernobyl und im Wahljahr 1986 mit der Einrichtung des *Bundesumweltministeriums* umweltpolitisch aktiv. In der Folge allerdings und insbesondere in der Zeit nach Rio '92 ist in den letzten Jahren der Kohl-Ära eine Nullaktivität zu beobachten. Jedenfalls hat die konservative Regierung die in Rio '92 definitiv eingegangene Verpflichtung zur Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis zu ihrer Ablösung 1998 nicht erfüllt. Erst die rot-grüne Bundesregierung unter Schröder hat die Thematik aufgegriffen, das in Rio '92 gegebene Versprechen eingelöst und die Bundesrepublik Deutschland auf den international bereits vorfindlichen Stand gebracht.

### 3.2.2.1. Institutioneller Rahmen

Die Einrichtung des **Sachverständigenrates für Umweltfragen (1972)** war - bereits 20 Jahre vor Formulierung der AGENDA 21 - Teil des Umweltprogramms der sozial-liberalen Bundesregierung unter Willy Brandt. Er hatte die Aufgabe, Umweltsituation und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und deren Entwicklungstendenzen darzustellen und zu begutachten sowie umweltpolitische Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzuzeigen.

Der heute beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit angesiedelte Umweltrat veröffentlicht im zweijährlichen Turnus Gutachten zu Entwicklungen der deutschen und europäischen Umweltpolitik.

**Das Umweltbundesamt (UBA)**<sup>13</sup> - heute als wissenschaftliche Umweltbehörde im Geschäftsbereich des zwölf Jahre später gegründeten Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) angesiedelt - wurde 1974 per Gesetz eingerichtet und unterstand zunächst dem Innenministerium. Seine ursprünglichen Aufgaben bestanden in der Erledigung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Umwelt und der gesundheitlichen Belange des Umweltschutzes. Dies beinhaltete u.a. die Messung der großräumigen Luftbelastung, die Koordinierung der Umweltforschung des Bundes und die Unterstützung bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit von Maßnahmen des Bundes. Zum weiteren Spektrum zählten die zentralen Informations- und Dokumentationsdienste sowie die Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen. Darüber hinaus ist das UBA als beauftragte Behörde u.a. die nationale Verbindungsstelle zur *UNESCO Umwelterziehung* und die deutsche Anlaufstelle der *Europäischen Umweltagentur (EUA)*. Die Arbeiten des Umweltbundesamtes sind in dessen Jahresberichten dokumentiert.

Im Lauf der Jahre haben sich die Schwerpunkte der Umweltpolitik verändert. Durch das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung kamen verstärkt Aspekte der globalen Umweltvorsorge und der Bezug zu sozialen Dimensionen hinzu. Deshalb wurde das UBA im Jahr 1994 umstrukturiert und in Fachbereiche unterteilt, die diese neue Aufgabenstellung widerspiegeln. In diesem Jahr wurde eine abteilungsübergreifende *Arbeitsgruppe "AGENDA 21/Nachhaltige Entwicklung"*<sup>14</sup> eingerichtet, die 1997 eine Studie zur Nachhaltigkeitsdiskussion veröffentlicht hat.

Das Umweltbundesamt hat u.a. die vom Gesetzgeber formulierte Aufgabe, die Öffentlichkeit in Umweltfragen zu informieren und aufzuklären. Im Rahmen seines Monitorings zur nachhaltigen

Entwicklung hat das UBA Indikatoren zur Nachhaltigkeit sowie ein "Umweltbarometer" (s.u.) entwickelt.

Über die unter der Kohl-Regierung bestehenden massiven Schwierigkeiten des UBA mit der politischen Führung berichtet Greenpeace<sup>15</sup> in einem historischen Abriss aus den 90er Jahren. Greenpeace schildert hier die Weigerung der damaligen Bundesumweltministerin Merkel (CDU), die 1992 beim Umweltgipfel in Rio eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen, während sich andere Länder längst mit der Erarbeitung eines Umweltberichtes befassten. Eine öffentliche Debatte zum Thema Nachhaltigkeit war unerwünscht. Greenpeace schildert, wie Ämter sofort auf massiven Widerstand der nicht beteiligten Ministerien trafen. Nicht selten scheitert das UBA mit seinen unerwünschten Ergebnissen bereits im Umweltministerium. Erschwerend wirkte die durch die konservative Regierung systematisch vorgenommene Beschränkung des Handlungsspielraums des BMU gegenüber den anderen Ressorts, insbesondere den *Ministerien für Verkehr (BMV)*, *Landwirtschaft (BML)*, *Wirtschaft (BMWi)* und *Finanzen (BMF)*. Aufgrund dieser Behinderung entschloss sich das Umweltbundesamt 1994 - ohne Rücksprache mit der politischen Führung - im BMU eine Evaluation nachhaltiger Entwicklungen in Deutschland vorzunehmen. Der hieraus folgende Bericht stieß bereits im BMU auf massive Ablehnung. Die Blockadehaltung des BMU änderte sich erst, als das "Wuppertal Institut" im Oktober 1995 die *Studie "Zukunftsfähiges Deutschland"* im Auftrag von "BUND" und "Miserereor" veröffentlicht hatte. Durch diese Studie, die nicht nur die Bestandsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft analysiert, sondern auch Alternativen aufzeigt, geriet die konservative Regierung unter Zugzwang und entschloss sich schließlich, den Studienbericht des UBA "*Nachhaltiges Deutschland*" der Öffentlichkeit zu übergeben.

Die Zukunftsstudie des Umweltbundesamtes "Nachhaltiges Deutschland" (1995) thematisiert und bewertet die fünf wichtigsten Bereiche der Umweltdebatte: Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Stoffströme und Konsumverhalten und kommt zu einer Reihe bemerkenswerter Ergebnisse: Die Nahrungsmittelproduktion in Deutschland sei weder ökonomisch rational noch als nachhaltig einzustufen. Dies gelte auch für die Atomenergie. Die Studie widersprach dem Vorurteil, dass Umweltschutz den Standort Deutschland und seine Arbeitsplätze gefährdet, es arbeiteten bereits rund eine Million Menschen im Umweltsektor, d.h. exakt ebenso viele wie im derzeitigen Straßenfahrzeugbau. Das UBA kommt zu dem Ergebnis, dass technische Effizienz allein nicht ausreichte, um eine umweltgerechte Wirtschaftsweise zu gewährleisten. Änderungen seien sowohl hinsichtlich der individuellen Lebensstile, der politischen Vorgaben sowie des Finanz- und Planungssystems anzustreben. Ein Wirtschaften nach dem Status quo würde nicht ohne weiteren Anstieg des Energieverbrauchs zu realisieren sein, mit all den bekannten kurz-, mittel- und langfristigen Folgen.

Die damalige konservative Regierung und insbesondere die Ministerin für Umwelt nahm auch nach Veröffentlichung des Studienberichts Anstoß an den Kapiteln "Energienutzung" und "Mobilität". In der Reaktorsicherheitskommission wurde die Aussage, dass Atomenergie nicht dem Kriterium der Nachhaltigkeit entspreche, als "unwissenschaftlich" abgetan. Die UBA-Forderung, dass auch der Verkehr seinen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion um 25 Prozent bis zum Jahr 2005 zu leisten hätte, wurde vom BMU bezeichnenderweise als illusionär und als unfairer Angriff auf die Klimapolitik der Bundesregierung bezeichnet.

Ein politischer Stimmungsumschwung erfolgte erst im Vorfeld der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York (*"Rio+5"-Konferenz*). Hierfür, so der Greenpeace-Bericht, hatte Deutschland im Gegensatz zu anderen Nationen außer einem Tätigkeitsbericht nur wenig vorzuweisen. Erst in dieser Situation setzte sich das BMU über die Einwände der Reaktorsicherheitskommission und des Verkehrsreferats hinweg und hob - zwei Jahre nach Fertigstellung des Berichts - die Publikationssperre auf.

Das **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** (*Bundesumweltministerium, BMU*) wurde kurz nach Tschernobyl gegründet und ist heute für die Belange des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit zuständig. Der übergreifende Charakter von Nachhaltigkeit allerdings hat zu Überschneidungen in der Kompetenz der Ministerien geführt. So sind z.B. Komplexe wie Verkehr (Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) und Energie (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen) mit hochgradigem Bezug zur Nachhaltigkeit traditionell in anderen Ministerien angesiedelt. Dies zeigt die ganz erhebliche Problematik der angestrebten und in der Sache notwendigen Komplexität des Begriffs Nachhaltigkeit. Zwar ist seine Bedeutung und normative Kraft keineswegs an ein bestimmtes Ministerium gebunden - die Wirksamkeit der NGO's wird schließlich gänzlich ohne jede Regierungsbeteiligung erreicht -, dennoch spielt der jeweilige Regierungsapparat bei aller angestrebten Dualität auch in der Intention der AGENDA 21 eine - eigentlich die entscheidende - Rolle. Unter diesem Gesichtspunkt wird es in Zukunft von großer Wichtigkeit sein, die Idee der Nachhaltigkeit, auch neben und unabhängig von ihrer hauptsächlich institutionellen Verankerung, zu beleben und lebendig zu gestalten.

Ein Großteil der Belange, jedenfalls des Umweltschutzes im herkömmlichen Sinn, sind in der Tat im BMU gebündelt, die zuvor zwischen den *Ministerien für Inneres, Landwirtschaft und Gesundheit* verteilt waren. Zum Geschäftsbereich des *BMU* zählen das *Umweltbundesamt* sowie die *Bundesämter für Naturschutz und Strahlenschutz*, die als ständige, wissenschaftlich arbeitende Behörden für eine Akkumulation von Know-how und für eine Koordination anderer wissenschaftlicher Experten und Institute sorgen. Das BMU wird von mehreren unabhängigen Sachverständigengremien, insbesondere vom *Sachverständigenrat für Umweltfragen* und vom *Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen* beraten, die ihrerseits in den entsprechenden "scientific communities" verankert sind.

Seit 1987 nutzt auch das BMU die im Deutschen Bundestag gegebene Möglichkeit der Einrichtung von **Enquete-Kommissionen**<sup>e16</sup>, in denen thematisch begrenzte Problemfelder in Zusammenarbeit zwischen Abgeordneten und externen, zumeist wissenschaftlichen Experten behandelt werden. Seit den siebziger Jahren wurde dieses Instrument der Politikberatung intensiv genutzt, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Kernenergie-technik, der IuK-Techniken<sup>f</sup> und der Gentechnologie oder technologisch induzierte Problemlagen (Schutz des Menschen und der Umwelt). Ein Vorzug von Enquete-Kommissionen liegt darin, dass über die engen Partei- und Lobbygrenzen hinaus eine

---

<sup>e</sup> Der Bundestag ist verpflichtet, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Enquete-Kommissionen zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe einzusetzen. Deren Mitglieder werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt. Den öffentlich zugängliche Endbericht übergibt eine Kommission dem amtierenden Bundestagspräsidenten.

<sup>f</sup> Mit dem Begriff IuK-Techniken (Informations- und Kommunikationstechniken oder auch neue Medien) bezeichnet man die Gesamtheit der in der modernen Mediengesellschaft genutzten und immer stärker miteinander verflochtenen Techniken zur Produktion, Übertragung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen im weitesten Sinne.

fruchtbare Auseinandersetzung zwischen Menschen unterschiedlicher politischer, gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Herkunft entstehen kann. Die Ergebnisse der letzten fünf Legislaturperioden zeigen, dass die Leistung der Enquete-Kommissionen wesentlich darin bestand und besteht, den Stand der Forschung und des jeweiligen Wissens zusammenzufassen und diesen im Hinblick auf das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche System der Bundesrepublik zu formulieren. Die Enquete-Kommissionen - als Bestandteil unserer Informations-, Kommunikations- und Wissensgesellschaft - stellen also mit Unterstützung einer Vielzahl von Akteuren und Institutionen wissenschaftliches Wissen bereit, an dem sich die politische Praxis sachlich fundieren und orientieren soll. Das politische System muss dieses Wissen aufgreifen und verarbeiten.

Seit Rio '92 wurden im 12., 13. und 14. Deutschen Bundestag die Enquete-Kommissionen "*Schutz des Menschen und der Umwelt - Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen*" (1992-94)<sup>g</sup>, "*Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung*" (1995-98)<sup>h</sup> sowie die Enquete-Kommissionen des 14. Deutschen Bundestages (1998-02) zu den Themen "*Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung*", "*Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten*" sowie "*Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements*" durchgeführt.

Restriktionen in der Arbeit von Enquete-Kommissionen reflektieren den Umstand, dass diese einerseits der Logik des parlamentarischen Systems unterworfen sind und andererseits von den Bedingungen des herrschenden politischen und ökonomischen Systems begrenzt werden. Kritisch anzumerken ist hier das latente Machtgefälle zugunsten der Parlamentarier, ihre interessengebundene Problemwahrnehmung, die Einflussnahme der Fraktion auf die Arbeit der Kommissionsmitglieder, die Kurzfristigkeit der Arbeit, die dem Rhythmus der Legislaturperiode verhaftet bleibt, sowie das möglicherweise taktische Kalkül der Beteiligten (vgl. Vierecke, 1995)<sup>17</sup>. Dies spricht für enge Spielräume und strenge Spielregeln. Legt man diesen Maßstab an, so haben die o.g. Enquete-Kommissionen Erstaunliches, Unerwartetes und in der Tat Innovatives geleistet. Die Enquete-Kommission des 13. Deutschen Bundestages "*Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung*" kann hier als Beleg gesehen werden. Ihr ist es gelungen, in einem eng begrenzten Zeitrahmen die Grundlagen für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu formulieren, die die Anforderung an Innovation im Rahmen der Umsetzung der AGENDA 21 in den verschiedenen Politikfeldern beschreibt und die möglichen Handlungsoptionen formuliert.

Das 1990 gegründete **Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB)**<sup>i</sup> dient dem Deutschen Bundestag als Grundlage für Beratungen und konkrete Entscheidungen auf dem Gebiet Forschung und Technologie. Von Seiten des Bundestages stellt jede Fraktion einen Abgeordneten zur Vorbereitung der gezielten Anfragen an das TAB. Regierung und Opposition haben hier somit in der Regel gleiches Gewicht.

Zu den Aufgaben des TAB gehören vor allem die Konzeption und Durchführung von Projekten der Technikfolgen-Abschätzung (TA) sowie die Beobachtung und Analyse wichtiger wissenschaftlich-

---

<sup>g</sup> 12. Deutscher Bundestag

<sup>h</sup> 13. Deutscher Bundestag

<sup>i</sup> betrieben vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe

technischer Trends und gesellschaftlicher Entwicklungen (Monitoring). Das TAB begutachtet neue Technologien bereits im Vorfeld, d.h. es wird Technikfolgenabschätzung praktiziert, bevor im Bundestag die richtungsweisenden Entscheidungen gefällt werden. Das "Raumschiff Sänger"<sup>j</sup> kann als Beispiel einer gelungenen Politikberatung durch das TAB gelten<sup>18</sup>. Zu den aktuellen Projekten des TAB im Umfeld von Nachhaltigkeit zählen u.a. "Elektrizitätsversorgung in Deutschland bei Ausstieg aus der Kernenergienutzung" sowie "Perspektiven regenerativer Energien".

Der **Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen** (WBGU)<sup>19</sup> wurde 1992 von der Bundesregierung als unabhängiges Beratergremium eingerichtet, ist dieser direkt zugeordnet und wird im 2-Jahres-Rhythmus im Wechsel vom *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* und vom *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)* federführend betreut. Außerdem wird die Arbeit des Beirats durch einen *Interministeriellen Ausschuss (IMA)* aus allen Ministerien und durch das *Bundeskanzleramt* begleitet. Seine Hauptaufgabe besteht darin, wissenschaftliche Erkenntnisse aus allen Bereichen des Globalen Wandels auszuwerten und daraus politische Handlungs- und Forschungsempfehlungen für eine nachhaltige Entwicklung für Politik und Öffentlichkeit abzuleiten. Neben dem alle zwei Jahre erfolgenden Bericht erstellt der *WBGU* aus gegebenen Anlässen auch aktuelle Sondergutachten, wie z.B. anlässlich der Klimakonferenzen von Berlin (1995) oder Kyoto (1997 und 1998).

Der WBGU besteht aus neun Wissenschaftlern natur- und gesellschaftswissenschaftlicher Disziplinen. Seine Mitglieder werden vom Bundeskabinett für eine Dauer von vier Jahren berufen.

Im Juli 2000 rief die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss das sogenannte "Green Cabinet", den **Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung**, ins Leben. Diesem kam über seine beratende Funktion hinaus die Aufgabe zu, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie für die Bundesregierung zu erarbeiten. Die Strategie sollte sich an einer langfristigen Entwicklung orientieren und zugleich konkrete Projekte zu deren Umsetzung enthalten. Dem Ausschuss gehören Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes sowie den Bereichen Finanzen, Arbeit und Soziales, Bildung und Forschung, Verbraucherschutz und Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft und wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an.

Dem "Green Cabinet" nach- oder beigeordnet ist der im April 2001 gegründete 17 Mitglieder zählende **Rat für nachhaltige Entwicklung**. Seine Mitglieder kommen aus Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Ländern und Gemeinden, Internationale Beziehungen und Entwicklung, Kirchen, Gewerkschaften, Wissenschaft, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Der Rat verfolgt insbesondere ökologische, ökonomische und soziale Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und berät den o.g. Staatssekretärsausschuss. Konstruktiv hat der Rat die Aufgabe, Beiträge für eine nationale Strategie von Nachhaltigkeit und Formen ihrer realistischen Umsetzung auszuarbeiten.

---

<sup>j</sup> Es sollte ein neues Raumschiff konzipiert werden, das wie ein Flugzeug auf der Erde starten und landen sollte. Das TAB zeigte in einem Gutachten auf, dass das Projekt riesige Kosten mit sich gebracht hätte und darüber hinaus mit schwerwiegenden ökologischen Folgen zu rechnen gewesen wäre - unabhängig von den ebenfalls vorhandenen technischen Risiken.

Über die Institutionen des Bundes hinaus verfügen Bundestag und Bundesregierung auch über den Zugriff auf **Hochschulen, öffentliche und private Forschungsinstitute** sowie entsprechende Einrichtungen der gewerblichen Wirtschaft.

Der Förderschwerpunkt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung *"Integrierter Umweltschutz - Rahmenbedingungen für Innovationen zum nachhaltigen Wirtschaften"* soll der Initiierung und Vernetzung von Innovationsprozessen dienen. Im Rahmen interdisziplinärer Verbundprojekte werden schwerpunktmäßig Untersuchungen zu staatlichen Maßnahmen (Politikmuster, Strategien, Instrumente sowie deren Implementierung und Wirkung) und zu Innovationssystemen (Wechselwirkungen, Anreizstrukturen, Akteure) im Kontext konkreter Anwendungsfelder vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung durchgeführt.

### 3.2.2.2. Parteiprogramme und Nachhaltigkeit

Die seit September 1998 amtierende Bundesregierung hat das Leitbild der Nachhaltigkeit für die Bundesrepublik Deutschland in beiden Koalitionsvereinbarungen festgeschrieben. In *Kapitel IV "Ökologische Modernisierung des Koalitionsvertrags"* von 1998 heißt es:

*"Wir orientieren uns am Leitbild der Nachhaltigkeit. Die AGENDA 21 ist dafür unsere wichtigste Grundlage. Unser Ziel ist eine nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung. Die Entwicklung und Einführung neuer produktionsintegrierter und damit an den Ursachen der Umweltzerstörung ansetzender Technologien und Verfahren sowie innovativer Produkte und Dienstleistungen wird zur Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen beitragen."*

#### SPD

Während der ersten Legislaturperiode hat auch die SPD das Prinzip der Nachhaltigkeit als Leitbild in ihr Parteiprogramm aufgenommen<sup>k</sup>:

*"Nachhaltigkeit ist parteiübergreifend als zentrale Zukunftsaufgabe anerkannt. Sie erfordert die gleichrangige Verbindung von ökologischer Verträglichkeit, sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Innovationskraft. (...) Unsere Zeit, die von den Herausforderungen der Globalisierung geprägt ist, braucht eine positive Utopie, die den Menschen Orientierung gibt und sie motiviert. Das Leitbild der Nachhaltigkeit kann eine solche gemeinsame Perspektive bieten, um Stabilität und Interessenausgleich angesichts gravierender Herausforderungen neu zu definieren und die Funktionsfähigkeit und die Innovationskraft der Marktwirtschaft nachhaltig verbessern."*

Im November 2001 hat die SPD auf ihrem Parteitag den Antrag *"Nachhaltigkeit: Dem Fortschritt eine gute Richtung geben - global, sozial und ökologisch"* mit folgenden Schwerpunktthemen beschlossen<sup>20</sup>:

---

<sup>k</sup> Woche im Parlament (1, 2000)

1. Unser Leitbild heißt Nachhaltigkeit
2. Globalisierung als Herausforderung
3. Zeit zum Handeln - Zeit für neue Konzepte
4. Nachhaltigkeit konkret
5. Die Regionenbildung ist eine Chance für die nachhaltige Entwicklung
6. Nachhaltigkeit: Globalisierung mit europäischem Gesicht

Diese Erklärung trägt den für Parteitage typischen Charakter einer auf maximale Anschlussfähigkeit abzielenden aber wenig verpflichtenden Formulierung. Bereits im Sommer 2003 hat dann der Bundeskanzler die Vertreter der Energiekonzerne und den Minister für Wirtschaft und Finanzen zu Energiekonsensgesprächen eingeladen, während der für Nachhaltigkeit und insbesondere auch für Energienutzung bzw. -einsparung zuständige Minister ausgeschlossen blieb.

### **BÜNDNIS 90/Die Grünen**

Umweltfragen stellten das inhaltlich-politische Fundament der Parteigründung der Partei DIE GRÜNEN im Jahre 1980 dar. So bezeichneten sich DIE GRÜNEN in dem anlässlich ihrer Gründung veröffentlichten Buch *"Die Grünen - Personen, Projekte, Programme"* als eine wählbare ökologische, gewaltfreie, soziale und basisdemokratische Anti-Partei (Lüdke, 1980)<sup>21</sup>. Zentrales Thema der Partei ist die Problematik der Gefährdung sämtlichen Lebens auf der Erde durch Umweltverschmutzung. Seit ihrem Bestehen suchen DIE GRÜNEN nach Möglichkeiten und Alternativen zu der bisherigen Umwelt- und Energiepolitik. Als sich in den 60er und 70er Jahren in den Industrieländern die Anzeichen industriebedingter Umweltverschmutzung häuften, wurde der Protest besorgter Bürger über Umweltgruppen und Bürgerinitiativen in die Öffentlichkeit getragen. Diese Gruppierungen stellten bei Gründung der Partei schließlich auch die ersten Mitglieder.<sup>22</sup>

Die erste Phase nach der Parteigründung war von Seiten der GRÜNEN ebenso wie von der weiteren politischen Öffentlichkeit geprägt durch die derzeit für fundamental erachtete These der Kontraproduktivität, ja Unvereinbarkeit von Ökologie und Ökonomie. In den konservativen Lagern der bundesdeutschen Parteienlandschaft festigten Slogans wie *"wie viel Ökologie können wir uns leisten..."* das zunächst plausibel erscheinende Bild auch in der Öffentlichkeit, d.h. Laien erhielten keine Möglichkeit zur Verifikation oder Falsifikation derartiger Thesen. Diese Polarität brachte die GRÜNEN für Jahre in die Lage der eher sauertöpfischen als konstruktiven Kritiker einer allenthalben vorfindlichen nicht-nachhaltigen Entwicklung. So waren zumindest die 80er Jahre diesbezüglich geprägt durch eine für den Betrachter und potentiellen Wähler wenig attraktive Negativ-Argumentation, die zudem Gefahr lief, alsbald einer publizistischen Abnutzung zum Opfer zu fallen.

Das in Magdeburg verabschiedete Bundestagswahlprogramm 1998 von B'90/Die Grünen<sup>23</sup>, sah eine umfassende sogenannte Ökologisch-Soziale Steuerreform vor, die nachhaltiges Wachstum und Umweltverträglichkeit zum Ziel hatte. Nachhaltigkeit wird als der zentrale Begriff etabliert, als die wiederkehrende Formel politischen Handelns, für die das Programm der GRÜNEN stehen soll. Wie die Wahlen schließlich gezeigt haben, waren weite Kreise der Öffentlichkeit von diesem Ansatz zu überzeugen, obwohl die "Ankündigung" einer Benzinpreiserhöhung auf 5 DM pro Liter immer wieder als Waffe gegen DIE GRÜNEN verwendet wurde.



Statt einer problemorientierten Strategieänderung wurde schließlich im Jahr darauf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung aus dem Programm gestrichen, obwohl es von zentraler Bedeutung für die ökologische und emanzipatorische Bewegung ist. In dieser Zeit vollzog sich eine entscheidende Umorientierung von Bündnis 90/Die Grünen, nämlich *"die Wandlung von einer linken Oppositionspartei zu einem regierungstauglichen Koalitionspartner"*. Veränderungen zeigen sich in der Abkehr von früheren Idealen. So stimmte die Partei während der ersten Regierungsperiode, gezwungen durch eine Vertrauensfrage des Kanzlers, einem Militäreinsatz deutscher Soldaten in Afghanistan zu, etc.

Der Konflikt zwischen Regierungsverantwortung und Machterhalt einerseits und Reinheit und Klarheit der Ideale einer grünen Partei auf der anderen Seite wird eindeutig zugunsten der ersten Linie entschieden. Die Parteitage der GRÜNEN sind fortan zunehmend gekennzeichnet durch Bemühungen, die Widersprüche zwischen der professionellen Ausrichtung der Akteure im Regierungsapparat und der Basis, d.h. der Herkunft der Partei als eine Bewegung zu überspielen bzw. sogar eine klare Abkehr von der "Öko-Sponti-Zeit" als Prozess der Reifung zu fordern.

Der historische Konflikt der GRÜNEN liegt auf der Hand: Ohne ihre "Zugpferde", allen voran der derzeitige Außenminister, und ohne die Besetzung neuer Politikfelder läuft die Partei Gefahr, in der politischen Versenkung zu verschwinden, weil das vordergründig noch vorhandene Bild von der "Umweltpartei" allein in der heutigen Parteienlandschaft nicht mehr durchsetzungsfähig wäre.

Bündnis 90/Die Grünen konnten trotz oder eben wegen ihres innerparteilichen Wandels bei der Bundestagswahl 2002 einen Stimmenzuwachs um 1,9% (1998) auf 8,6% verzeichnen und lagen damit deutlich vor der FDP (7,2%). Durch die Flutkatastrophe war der Bevölkerung zumindest kurzfristig die globale Gefährdung des Planeten wieder ins Gedächtnis gerufen worden und DIE GRÜNEN konnten die Katastrophe in der Öffentlichkeit als sichtbaren Beleg für die Richtigkeit ihrer Argumentation nutzen. Das gute Abschneiden der GRÜNEN bei der Bundestagswahl 2002 spricht jedenfalls dafür, dass Umweltproblematik und Konzepte zu ihrer Lösung oder Verhinderung inhaltlich in erster Linie mit grüner Politik in Verbindung gebracht werden. Die vordergründig als Ökologische Modernisierung in der Öffentlichkeit angebotene politische Figur mit ihren weitgehend unklaren Konturen wurde durch bislang vollkommen inhaltsleere Formeln wie *"Soziale und wirtschaftliche Erneuerung"*, *"Gesellschaftliche Demokratisierung"*, *"Gerechte Globalisierung"* und *"Europäische Demokratie"* ergänzt. Gemessen an den sehr begreiflichen, ja handfesten Politikfeldern Arbeitslosigkeit, Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, Finanzierung des Bundeshaushalts, Kranken- und Sozialversicherungsprobleme, demographisch begründete Generationenkonflikte, militärische Beteiligung an internationalen Konflikten oder Terrorismusbekämpfung stellen die o.g. Aspekte der GRÜNEN in ihrer durchaus erkennbaren Stoßrichtung hochgradige Abstraktionen dar und lassen DIE GRÜNEN eher als eine Partei intellektueller Minderheiten erscheinen, wodurch sie als wesentliche Agentur eines Ideentransfers der AGENDA 21 in die Köpfe der Bevölkerung auscheiden. Die Nachricht des Politbarometers des Tagesspiegel vom 19.07.2002, wonach 53 Prozent der Befragten die Finanzierung der vorgezogenen Steuerreform durch weitere Schulden ablehnen, verweist durchaus auf eine öffentliche Akzeptanz der Prinzipien der Nachhaltigkeit.

## CDU/CSU

Im Zuge der Wahlvorbereitungen legte die damalige Umweltministerin im April 1998 den *"Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms"* vor, mit dem die CDU versuchte, das Thema "Umwelt" zumindest teilweise für sich zu reklamieren. Der Begriff der Nachhaltigkeit erscheint hier wie auch im Parteiprogramm 2002 lediglich als rhetorische Figur ohne programmatische Konzeption, wenn man einmal von der an christliche Traditionen anknüpfenden Verpflichtung absieht. Im Parteiprogramm 2002 heißt es:

*"Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Bewahrung der Schöpfung sind Kernanliegen der Politik von CDU und CSU. Unser Leitbild ist eine nachhaltige Entwicklung, die den wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand mit der Erhaltung von Natur und Umwelt in Einklang bringt. Wir setzen auch beim Schutz der Umwelt verstärkt auf Markt und Wettbewerb, auf Eigeninitiative und Selbstverantwortung. Umweltschutz ist eine Bewahrungs- und Gestaltungs-, aber keine Verhinderungsaufgabe. Umweltvorsorge hat Vorrang gegenüber Nachsorge und Reparatur"*

und

*"Wir wollen eine nachhaltige Regionalentwicklung fördern. Regionalisierung verstehen wir als notwendigen Ausgleich zur Globalisierung. Wir stärken deshalb den Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe und kommunaler Allianzen."*

Die heute bereits in einer breiten Öffentlichkeit nicht mehr akzeptierte Logik, wonach der Markt in seiner "hohen Rationalität" alle Probleme künftiger Entwicklung löst, dient in dieser Erklärung noch als unumstößliches Paradigma. Wie an anderer Stelle dieser Arbeit gezeigt, sind es gerade die Mechanismen des Marktes, die die Kette aus Produktion, gesteigerter Produktion, sinkenden Preisen, Steigerung der Effektivität, Zunahme wirtschaftlicher Konzentration, Zunahme des Verbrauchs natürlicher Ressourcen, Auflösung sozialer Strukturen etc. nicht nur zulassen, sondern folgerichtig erzeugen.

## FDP

Die *"Wiesbadener Grundsätze"* von 1997 enthalten eine Vielzahl von Passagen, die sich, wenn auch nicht immer explizit, mit den Einzelaspekten einer nachhaltigen Entwicklung befassen. Hier und auch im Parteiprogramm zur Bundestagswahl 2002, wird von der FDP ein Wertewandel durch Einsicht und Eigenverantwortung der Bevölkerung statt staatlicher Anordnungen gefordert. Im Programm 2002 wird die Nachhaltigkeit von der FDP im Komplex Ökologische Marktwirtschaft behandelt:

*"Die FDP versteht Nachhaltigkeit als ein Prinzip der Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Es geht darum, die Lebensqualität und den sozialen Zusammenhalt nachfolgender Generationen zu sichern. Dies erfordert eine sachgerechte Verknüpfung ökologischer, ökonomischer und sozialer Erfordernisse. Nachfolgende Generationen sollen die gleichen Chancen zur wirtschaftlichen Entfaltung haben wie die heute lebenden Generationen. Jede Generation ist verpflichtet, die Freiheitschancen Nachgeborener zu bewahren und nicht durch Verbindlichkeiten und Verschwendung dieses Erbes zu riskieren. (...) Umweltpolitische Ziele*

*sollen dabei stets mit größtmöglicher Effizienz realisiert werden, so dass mit gegebenen Mitteln ein möglichst großer Umweltnutzen erreicht wird."*

Der im Parteiprogramm der FDP genannte Begriff "Ökologische Marktwirtschaft" erinnert in seiner - widersprüchlichen - Form an "Soziale Marktwirtschaft" und erscheint nur mehr als "Sprachübung" im Rahmen eines Politmarketings, nicht aber als verbindliches Programm. In der bundesrepublikanischen Landschaft der letzten 20 Jahre hat die FDP nicht nur keine Aktivität in Richtung auf nachhaltige Entwicklungen gezeigt, sondern im Zweifelsfall jeden wesentlichen Schritt in diese Richtung durch die totale Zentrierung auf die Belange der Ökonomie zu verhindern versucht.

Ökologische Ziele sind für die etablierten Parteien der Bundesrepublik Deutschland offenbar nachrangig und es stellt sich die - hier nicht weiter verfolgte - Frage, ob die gewählten Vertreter der politischen Klasse überhaupt der geeignete Adressat und Sachverwalter einer nachhaltigen Entwicklung sein können, zumal der für Fragen der Nachhaltigkeit extrem kurze Zeitraum einer Legislaturperiode von vier Jahren zwischen zwei Wahlen eine objektiv gegebene Beschränkung darstellt.

### 3.2.2.3. Indikatoren und Strategien

Das Statistische Bundesamt und die Landesämter für Statistik verfügen über eine große Zahl statistischer Parameter zur Beschreibung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wie z.B. Arbeitslosenzahlen und -quoten, die Inflationsrate, das Bruttosozialprodukt, etc. Für ein entsprechendes Monitoring der (Zwischen-)Ergebnisse bezüglich der Bemühungen um Nachhaltigkeit lagen bislang keinerlei Instrumente vor.

Die CSD (*Commission for Sustainable Development*) der Vereinten Nationen legte 1995 einen ersten Indikatorensetz vor, der durch Hinzunahme der Komponenten "Soziales" und "Ökonomie" die bisher übliche "Umweltstatistik" in eine "Nachhaltigkeitsstatistik" transformieren sollte. Die 134 Einzelindikatoren wurden im Jahre 1997 der Bundesrepublik Deutschland und 21 weiteren Staaten zur Erprobung übergeben.<sup>24</sup> Obgleich die Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" 1998 in ihrem Abschlussbericht eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Anwendung der CSD Indikatoren einforderte, entwickelte das BMU 1999 zunächst einerseits das "**Umweltbarometer Deutschland**"<sup>25</sup>, das die Entwicklung der Umweltsituation durch eine geringere Zahl von Indikatoren messbar machen sollte, sowie den "**Deutschen Umweltindex (DUX)**". Der DUX wird seit 2000 jährlich durch das Umweltbundesamt aktualisiert und soll die Entwicklungstrends des Umweltschutzes in Deutschland - nolens volens - in einer einzigen Zahl widerspiegeln. Die Vergleichbarkeit der Indikatoren wird dabei durch die Angabe relativer Zielerreichungen der Belastungsindikatoren (Klima, Luft, Boden), der Effizienzindikatoren (Energie und Rohstoffe) sowie die absoluten Zielerreichungen beim Wasser hergestellt. Der so bestimmte DUX besitzt ein Maximum von 6.000 Punkten und erreichte z.B. im September 2002 1.829 Punkte. Methodisch offensichtlich problematisch, soll der DUX "Wirkungen der Umweltpolitik" überprüfbar machen und gegebenenfalls Handlungsbedarf signalisieren<sup>26</sup>.

Auf Basis der Vorgaben der CSD hatte der *Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung (Green Cabinet)* erst im Dezember 2001 seinen Entwurf zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit "21 Indikatoren für das 21. Jahrhundert" präsentiert, der durch ein *Diskussionsforum (Forum "Dia-*

*log Nachhaltigkeit*“) begleitet wurde, an dem sich Bürger und gesellschaftliche Gruppen (per Brief oder Internet) - ganz im Sinne der AGENDA 21 - mit Vorschlägen und Anregungen in zwei Dialogphasen beteiligen konnten. Die erste Phase erfolgte vor der Veröffentlichung des Strategieentwurfes im November 2001, die zweite auf der Basis eines vorgelegten Entwurfs im Februar 2002.

Die Bundesregierung veröffentlichte schließlich im April 2002 - zehn Jahre nach Rio - ihre nationale Nachhaltigkeitsstrategie<sup>27</sup> als deutschen Beitrag für den Weltgipfel von Johannesburg und erfüllte damit als eines der letzten OECD-Staaten die Selbstverpflichtung im Rahmen der AGENDA 21. Während Deutschland mit seinem ersten Umweltprogramm von 1971 noch als internationaler Vorreiter galt, gehörte es nunmehr zu den Nachzüglern in bezug auf die Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. *Stephan, 2002*). Das Zeitlimit für die Unterzeichnerstaaten wurde per Beschluss der UN-Sondervollversammlung vom Juni 1997 in New York unter der Bezeichnung "Rio+5" auf das Jahr 2002, d.h. zum Weltgipfel in Johannesburg festgelegt.

Das strategische Leitbild der Nachhaltigkeit im bundesrepublikanischen Konzept stützt sich auf die vier Koordinaten Generationengerechtigkeit (sparsamer Umgang und Schonung natürlicher Ressourcen), Lebensqualität (intakte Umwelt, lebenswerte und sichere Städte, breit gefächertes Angebot an Arbeitsplätzen und kulturellen Einrichtungen), sozialer Zusammenhalt (distributives politisches Handeln und Wirtschaften, gesellschaftlicher Zusammenhalt) sowie internationale Verantwortung (Intensivierung der Zusammenarbeit, globaler Umweltschutz, Armutsbekämpfung, internationale Sicherheit, faire Handelschancen). Die wichtigsten Aussagen des Leitbildes werden in Managementregeln der Nachhaltigkeit zusammengefasst, die gemeinsam mit den Indikatoren und Zielerreichungen zur Erfolgskontrolle des Managementkonzepts für eine nachhaltige Entwicklung herangezogen werden.<sup>28</sup> Mit ihnen will die Bundesregierung künftig in regelmäßigen Abständen eine Ortsbestimmung bezüglich Nachhaltigkeit der Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland vornehmen, sowie Handlungsbedarf formulieren und begründen<sup>29</sup>. Die einzelnen Positionen dabei sind:

1. Energie- und Rohstoffproduktivität
2. Emissionen der 6 Treibhausgase des Kyoto-Protokolls
3. Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch
4. Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche
5. Entwicklung der Bestände ausgewählter Tierarten
6. Finanzierungssaldo des Staatssektors
7. Investitionsquote
8. Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung
9. Ausbildungsabschlüsse der 25jährigen und Zahl der Studienanfänger
10. Bruttoinlandsprodukt
11. Transportintensität und Anteil der Bahn an der Güterverkehrsleistung
12. Anteil des ökologischen Landbaus und Gesamtbilanz Stickstoff-Überschuss
13. Schadstoffbelastung der Luft
14. Zufriedenheit mit der Gesundheit
15. Zahl der Wohnungseinbruchsdiebstähle
16. Erwerbstätigenquote

17. Ganztagsbetreuungsangebote
18. Verhältnis der Bruttojahresverdienste von Frauen und Männern
19. Zahl der ausländischen Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss
20. Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit
21. Einfuhren der EU aus Entwicklungsländern

Die genannten Ziele und Indikatoren sollen insgesamt in acht Handlungsfeldern in Maßnahmenkataloge umgesetzt werden, mit denen die Regierung die Weichen für eine nachhaltige Entwicklung Deutschlands stellen will. Dabei liegen die Schwerpunkte zunächst auf den ersten drei Handlungsfeldern, für die konkrete Konzeptionen, Zielsetzungen und Maßnahmen erarbeitet wurden: Effiziente Energienutzung und wirksamer Klimaschutz, Sicherung der Mobilität, gesunde Ernährung, Gestaltung des demografischen Wandels, Bildungsoffensive, Innovative Unternehmen, nachhaltige Siedlungsentwicklung und globale Verantwortung

Die Bundesregierung beschreibt ihre nationale Nachhaltigkeitsstrategie als *"umfassende Modernisierungsstrategie für Politik und Gesellschaft"* und betont dabei die Balance zwischen den Bedürfnissen der heutigen und denen künftiger Generationen und verspricht, politische Maßnahmen zur Nachhaltigkeit an quantifizierbaren Zielvorgaben überprüfbar zu machen.

Das Innovationspotenzial dieser "Strategie" ist allerdings als gering einzustufen. Die genannte Formel ist weder innovativ noch anspruchsvoll und lässt einer späteren Evaluation breiten Interpretationsspielraum bzw. reduziert die Chance ihrer Falsifikation praktisch auf Null. Hervorzuheben ist allerdings das durchaus ambitionierte Flächenverbrauchsziel, das von derzeit rund 120 Hektar auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 reduziert werden soll. Insgesamt liegt die Betonung jedoch auf den aktuellen Reformprojekten der Bundesregierung (*vgl. Nill, 2002*)<sup>30</sup>.

Die in der AGENDA 21 für jeden Zeitraum geforderte Verklammerung ökonomischer, ökologischer und sozialer Dimensionen ist durch die allgemeinverbindlichere Formulierung der Brundtland-Kommission ersetzt, die das Augenmerk allein auf den Ausgleich zwischen den Generationen gelegt hat und eher als eine Art "Jenseits-Versprechen" mit geringer Chance einer Überprüfbarkeit anzusehen ist. Der durch fortschreitende Globalisierung zusätzlich entstehenden Problematik wird in der Formulierung ebenso wenig Rechnung getragen wie der Klammer von Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit der Ressourcennutzung jetzt und heute. Hinsichtlich der 21 Indikatoren fällt auf, dass nur für zwölf von ihnen präzise Zielerreichungen angegeben werden.

Neben den genannten und weiteren möglichen Einwänden gegen das Konzept der Bundesregierung ist jedoch auf die organisatorische Stärke hinzuweisen, die in der horizontalen Politikintegration durch den *Staatssekretärsausschuss* zu sehen ist. Durch ihn kann jedenfalls die Umsetzung geplanter Schritte schneller realisiert werden, als dies durch die allenthalben bekannten Prozeduren der Übergabe von Ergebnissen einer Kommission an "die Politik" und der folgenden und keineswegs ritualisierten Aufarbeitung auf der Seite ihrer Abnehmer der Fall wäre. Kritiken, insbesondere von Seiten der Länder, des Wissenschaftlichen Beirats "Globale Umweltveränderungen" und des Deutschen Naturschutzrings, zielen allerdings auf die offenbar allzu hohe Gewichtung der Staatssekretäre und des nach ihnen benannten Ausschusses<sup>31</sup>. Auch das geringe Interesse des Ausschusses zu seiner eigenen medialen Kommunikation ist allgemein zu kritisieren und lässt meines Erachtens auf politische Vorgaben schließen. Darüber hinaus vermittelt die öf-

fentlichkeitsferne Form der Bearbeitung durch den Staatssekretärsausschuss den Eindruck, dass Bemühungen um Nachhaltigkeit allein oder in erster Linie Angelegenheit der Regierung seien. Insbesondere ist das Fehlen einer Strategie für eine Kommunikation mit Kreisen der Wirtschaft und Industrie, als den eigentlichen Instanzen der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen, zu bemängeln. Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form die für Frühjahr 2004 geplante Zwischenbilanz ausfallen und öffentlich dargestellt wird.

### 3.3. Kommunale Aktivitäten zur AGENDA 21

Bei der Frage der Umsetzung der AGENDA 21 verfolgt die vorliegende Arbeit grundsätzlich die Unterscheidung zwischen dem politischen Überbau und der praktischen Realisierung nachhaltiger Prozesse. Diese Unterscheidung verweist dabei sogleich auf einen Konflikt, der in jüngster Zeit von Seiten der Mediatoren zwischen beiden Bereichen artikuliert wird. Wie unten gezeigt wird, trifft jedenfalls der Vorwurf der "Basis" an "die Politik", sie habe keine hinreichenden Bedingungen geschaffen, unter denen sich lokale Prozesse leicht realisieren ließen, nicht zu.

Kapitel 28 der AGENDA 21 fordert Städte, Gemeinden und kommunale Einrichtungen zur Teilnahme und Mitarbeit in Form der Erarbeitung einer LOKALEN AGENDA 21 auf. Hiernach kommt den Kommunen "...eine entscheidende Rolle bei Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige Entwicklung..." zu. Bis 1996 soll die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der Länder einen bürgernahen konsensualen Konsultationsprozess hinsichtlich einer "KOMMUNALEN AGENDA 21" verwirklicht haben.

Der Gedanke eines Transfers von AGENDA 21 besteht darin, dass sich Städte, Gemeinden oder Kommunen je nach lokal gegebenen Bedingungen eigene mittelfristige Ziele für die Einleitung und Durchführung nachhaltiger Projekte setzen. Nicht die akademisch-politische Debatte der AGENDA 21 ist deren Ziel, sondern die zumeist lokal initiierten praktischen Projekte als sogenannte LOKALE AGENDA 21 führen zu den gewünschten Veränderungen und bieten so auch die Möglichkeit, weitere Kreise der kommunalen Öffentlichkeit von der Notwendigkeit eines Umdenkens und der Chance ihrer Realisierung zu überzeugen.

Der Beschluss der Ministerpräsidenten der Bundesländer vom Dezember 1994 bildete die rechtliche Grundlage für die LOKALE AGENDA 21. In einer gemeinsamen Erklärung (1997) sicherten das Bundesumweltministerium und die kommunalen Spitzenverbände den Kommunen ausdrücklich ihre Unterstützung zu mit dem Ziel, die Kommunen für den Prozess zu gewinnen. Dieses Ziel verfolgte auch die gemeinsame Erklärung der Umweltministerkonferenz und der kommunalen Spitzenverbände im Mai 1998, in der die Bedeutung der Unterstützung durch Information, Austauschmöglichkeiten, methodische Hilfen und Modellvorhaben hervorgehoben wurde.<sup>32</sup>

Die LOKALE AGENDA 21 betrifft nahezu alle Bereiche des kommunalen Handelns. Dennoch hatte z.B. der *Deutsche Städtetag* 1995 eine erste Orientierung für die eigenständige Entwicklung einer solchen Agenda mit dem Titel "*Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine LOKALE AGENDA 21*" vorgelegt, deren Schwerpunkt in den 90er Jahren noch ausschließlich im kommunalen Umweltschutz gesehen wurde. Nachhaltigkeit war auch im kommunalen Bereich noch auf das Handlungsfeld Umwelt reduziert.

Durch die gesetzlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie deutscher Kommunen liegen die besonderen Zuständigkeiten für Konzepte zu nachhaltigen Entwicklungen bei Ländern und Kommunen. In der Mehrzahl der Bundesländer wurde vorrangig das Umweltministerium mit dieser Aufgabe betraut. Einige Länder haben Nachhaltigkeitsstrategien auf gesamtpolitischer Ebene entwickelt und daraus Konsequenzen für die einzelnen Ressorts abgeleitet, andere auf den Umweltschutz zugeschnittene Umweltpläne erarbeitet, auf deren Grundlage später eine nachhaltige Entwicklung in anderen Politikfeldern erreicht werden sollte.

Auf Betreiben der Umweltministerkonferenz (UMK) wurden seit Ende der 90er Jahre in den Bundesländern sogenannte AGENDA-Transferstellen eingerichtet, die die Kommunen bei ihrem Einstieg in die LOKALE AGENDA 21 unterstützen sollen. Organisation, institutionelle Anbindung und finanzielle Ausstattung der AGENDA-Transferstellen variieren von Land zu Land. In einigen Ländern sind sie direkt in das Umweltministerium eingegliedert, in anderen werden sie in freier Trägerschaft z.B. durch NGO's betrieben.

Analog zu den AGENDA-Transferstellen existiert seit August 2002 die *Bundesweite Servicestelle LOKALE AGENDA 21*<sup>33</sup> als überregionale Koordinierungsstelle und Informationsplattform für AGENDA-21-Interessierte in Deutschland. Sie wird vom Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt gefördert und ist bei *Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit* in Bonn angesiedelt. Dort wurden im November 2002 sowohl ein Internet-Service-Portal als auch eine bundesweite Projektdatenbank eingerichtet, über die positive Beispiele und Erfahrungen aus der Agenda-Praxis abrufbar sind. Die *Bundesweite Servicestelle LOKALE AGENDA 21* hat es sich zur Aufgabe gemacht, noch nicht engagierte Kommunen und Städte zur Teilnahme aufzufordern. Als geeignete Mittel gelten die Vernetzung der Akteure, ein Erfahrungsaustausch von Städten und Gemeinden sowie deren Motivierung und vor allem die Einführung eines bundesweit einheitlichen Satzes von Indikatoren. Dieser sollte neben ökologischen u.a. auch kommunale Ziele wie z.B. Bürgerbeteiligung umfassen. Hierzu findet derzeit ein bundesweiter Wettbewerb statt, bei dem sich Städte und Gemeinden mit Hilfe von 52 Nachhaltigkeitsindikatoren und 28 Qualitätskriterien der Kampagne "Zukunftsfähige Kommunen" stellen. Die Kampagne wird von *Agenda-Transfer* in Zusammenarbeit mit der Deutschen Umwelthilfe durchgeführt.

Der *Gesprächskreis "LOKALE AGENDA 21"* der Ministerien der Bundesländer stellt als länderübergreifendes Informationsforum ein weiteres Instrument zur Kommunikation zwischen den verschiedenen lokalen Aktivitäten im Rahmen von "LOKALE AGENDA 21" dar. Er besteht aus Vertretern der Umweltministerien der Länder und des Bundes.

Ein wichtiger und gleichzeitig desavouierender politischer Schritt zur Anerkennung kommunaler Aktivitäten zur AGENDA 21 auf internationaler Ebene erfolgte im September 2002 im Rahmen der Local Government Session des Umweltgipfels von Johannesburg unter dem Titel "*Eine politische Stimme für Kommunen*"<sup>34</sup>. Auf dem *Rio+10-Gipfel* erhielten AGENDA 21-aktive Kommunen schließlich auf UN-Ebene ein eigenes Forum. Die Kommunen erhalten nun bei allen Plenarsitzungen des WSSD<sup>1</sup> fünf Sitze mit gleichen Rechten wie regierungsamtliche Vertreter. Diese späte Öffnung der WSSD für kommunale Vertreter verweist auf einen für die AGENDA 21 charakteristischen Widerspruch: In der Konzeption basiert die AGENDA 21 auf einer weltweiten Verbreitung des Be-

---

<sup>1</sup> WSSD: World Summit in Sustainable Development

griffs der Nachhaltigkeit künftiger Entwicklungen, allerdings zu dem Zweck realer Veränderungen. Hierbei ist die konzipierte pädagogisch-politische Kampagne in der Tat eine notwendige Voraussetzung. Die erst 10 Jahre nach Rio '92 erfolgte Zulassung gleichberechtigter kommunaler Vertreter aber zeigt, dass die Funktionäre der AGENDA 21 bis dahin, d.h. über einen Zeitraum von 10 Jahren, nur wenig Gewicht auf die Kenntnisnahme tatsächlicher Veränderungen in der Welt legten.

Seit 1994 gingen auch von der Europäischen Union Impulse zur Umsetzung der Idee der Nachhaltigkeit auf die lokale Ebene praktischer Vorhaben aus. Die *"Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden"* gelangte zu einer Schwerpunktverlagerung für den europäischen Raum, in dem sie die Förderung lokaler und interkommunaler Kooperation in den Mittelpunkt stellt: Das Ziel der EU-Kampagne ist die Förderung der Entwicklung in Richtung der Zukunftsbeständigkeit über LOKALE AGENDA-21-Prozesse durch die Unterstützung von Partnerschaften aller gesellschaftlichen Kräfte auf lokaler Ebene sowie die interkommunale Kooperation.

### 3.3.1. Kommunale Agenda-Prozesse in Zahlen

Der Versuch einer Bestandsaufnahme der durch die AGENDA 21 ausgelösten Bemühungen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland führt sehr schnell zu einer großen Ernüchterung. Bei oder gerade wegen der hohen Wertschätzung der in dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung enthaltenen Einsichten gerät jede Bilanzierung leicht in den Versuch einer Schönfärberei. Die folgende Dokumentation stellt einen Versuch dar, "die Dinge so zu sehen, wie sie sind". Dabei muss und darf unterstellt werden, dass jede geglückte Implementierung von Projekten nachhaltiger Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in die von *Agenda-Transfer* aktuell im Internet publizierte Liste der positiven Beispiele Eingang findet.

Die folgenden Punkte beziehen sich zunächst auf den Bereich der untersten politischen Instanzen, wie Gemeinde- und Kreisräte, die durch entsprechende "AGENDA-Beschlüsse" die lokalen Voraussetzungen für die Einleitung der gewünschten Prozesse schaffen sollten.

- Die bundesweite Agentur *Agenda-Transfer* berichtet lediglich über Gebietskörperschaften in Form einer Indikatorvariablen (ja - nein) bzgl. lokaler AGENDA Aktivitäten ohne Hinweis auf deren qualitative Form.
- Die Dokumentation *Agenda-Transfers* gibt keinen Aufschluss über Anzahl und Umfang (z.B. Umsatzvolumen der Aktivität, Anzahl beteiligter oder betroffener Personen, etc.) der Initiativen in den Gebietskörperschaften.
- Die Schlüssel zur Einteilung der Bundesländer in Gebietskörperschaften weisen große Unterschiede auf (vgl. Abbildung 3.7).
- *Agenda-Transfer* zählt Ratsbeschlüsse der Gebietskörperschaften, ohne die sich daraus ergebenden konkreten Agenda-Projekte zu überprüfen.
- Der besondere Umstand, dass Ratsbeschlüsse, d.h. Absichtserklärungen ohne nachgehende Kontrolle durch Fördermittel der EU honoriert werden, verweist auf die besondere Problematik bei der Interpretation der Daten als Nachweis tatsächlicher Aktivität.



Mit einem lokalen Agenda-Beschluss erklären Städte, Landkreise und Gemeinden lediglich ihre Bereitschaft, einen Agenda-Prozess "einzuleiten". Die folgende Abbildung 3.6 zeigt die kumulierte und jährliche Anzahl dieser Beschlüsse.

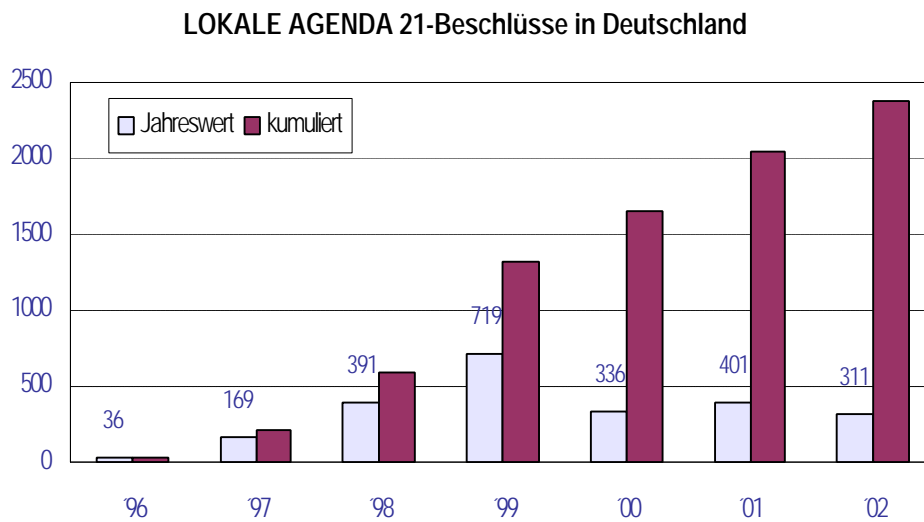


Abbildung 3.6<sup>35</sup>

Wie oben angedeutet, beschreibt die zeitliche Entwicklung dieser Zahlen zunächst lediglich Aktivitäten in Form von Ratsbeschlüssen der Kommunen, nicht aber tatsächliche Prozesse im Sinne der AGENDA 21.

Ein Vergleich der "Aktivitäten" der Bundesländer ist wegen des Bezugs auf die Gebietskörperschaften insofern problematisch, als deren Anzahl von Land zu Land stark variiert, wie die folgende Abbildung 3.7 zeigt<sup>m</sup>.

<sup>m</sup> Bremen, Berlin bzw. Hamburg verfügen nur über 2, 1 bzw. 1 Gebietskörperschaft(en)

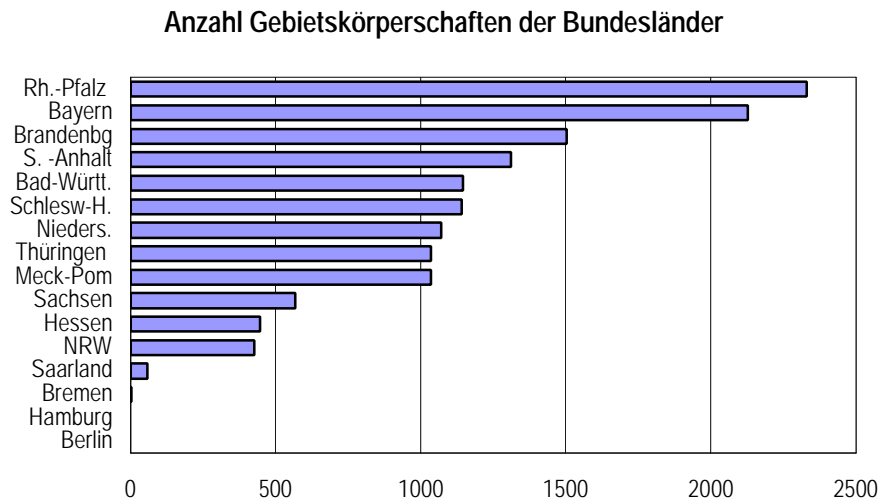
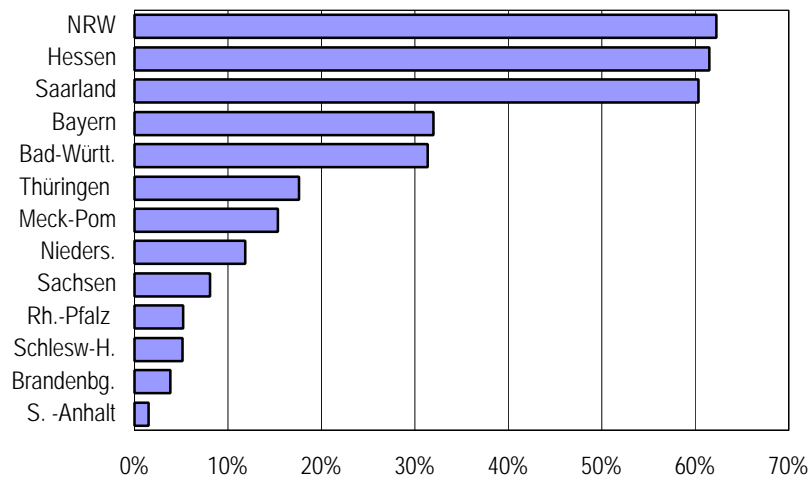


Abbildung 3.7

Unter Verwendung der von *Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit* berichteten Anzahl der Agenda-Beschlüsse (absolute Häufigkeiten) ergibt sich, bezogen auf die Anzahl der Gebietskörperschaften der Länder, folgendes Bild:

**Anteil Kommunen mit AGENDA 21-Beschluss nach Bundesland  
- ohne Stadtstaaten -**

Abbildung 3.8<sup>n</sup>

Die einzige gewissermaßen autorisierte Quelle über den Nachweis konkreter Aktivitäten im Sinne der AGENDA 21 liegt in der Internet-Publikation von *Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit*

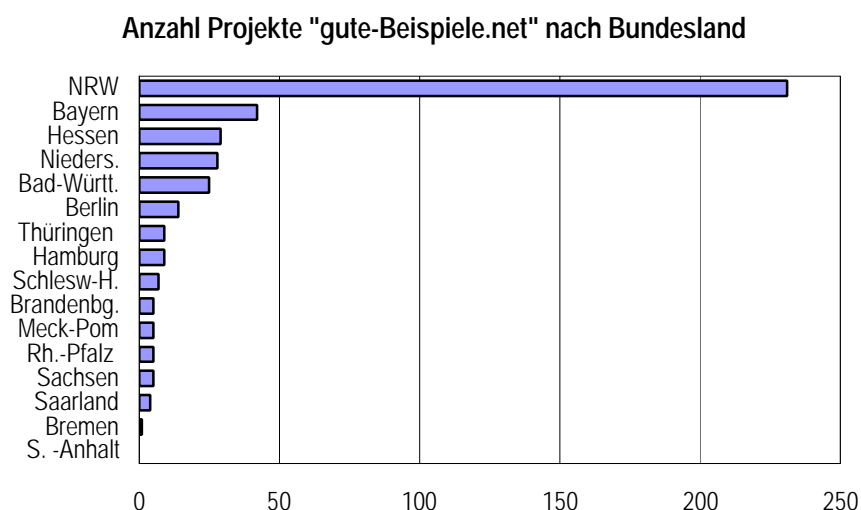
<sup>n</sup> Stand: 1.03.2003

in Form von derzeit 419 Fallbeispielen<sup>9</sup> vor, die dort als "besonders gelungen" bezeichnet werden. Diese werden sortiert nach Bundesländern in einer Kurzbeschreibung unter Angabe eines Ansprechpartners vorgestellt. Zur Beurteilung der Projekte nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wird im folgenden Abschnitt eine Einordnung aller hier erfassten "guten Beispiele" vorgenommen. Sie beruht auf den Kriterien

- Erfüllung ökonomischer, ökologischer und/oder sozialer Verantwortung
- Wirkungskreis (groß/klein)
- Zukunftsbeständigkeit (ja/nein)

Auf diese Weise soll überprüft werden, ob die hier erfassten Beispiele den Ansprüchen der Nachhaltigkeit gerecht werden. Das Ergebnis ist in Anhang 1 dargestellt.

Rund 55% (231) der 419 Projekte stammen aus Nordrhein Westfalen, dem Sitz von *Agenda-Transfer*, wie Abbildung 3.9 zeigt. Es folgen Bayern mit 42, Hessen mit 29, Niedersachsen mit 28, Baden Württemberg mit 25 und Berlin mit 14 Beiträgen. Die übrigen Bundesländer bewegen sich im einstelligen Bereich.



**Abbildung 3.9**

Die Datenbank berücksichtigt Projekte in unterschiedlichen Stadien: Ankündigung, Umsetzungsphase, erfolgreiche Durchführung. Die Themen umfassen Stadtplanung, Bürgerbeteiligung, Migrantenbetreuung, Bildungsprojekte, fairen Handel, ökologische Modellprojekte, etc. Knapp ein Drittel der Projekte bezieht sich jedoch auf Aufklärungsveranstaltungen und Workshops zur Einführung und Verbreitung des Themas AGENDA 21 mit sehr geringer Reichweite. Hinter der Rubrik "Aufklärung" (vgl. Abbildung 3.10) verbergen sich auch Koordinierungsaufgaben, Bürgerbeteiligungen, Absichtserklärungen zum Umsetzung von Maßnahmen, die Entwicklung von Indizes oder die Erstellung von Kunstobjekten mit dem Ziel der "AGENDA-Aufklärung". Auf Platz zwei rangieren Pro-

<sup>9</sup> gemäß Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit, Projektdatenbank vom 16.10.03

jekte mit sozialem (16,9%), auf Platz drei mit ökonomisch/ökologischem Charakter. Nur 11,2% aller Beiträge haben einen Bezug zu allen drei Säulen der Nachhaltigkeit. Rang fünf nehmen ökonomisch/sozial-orientierte Projekte ein (9,5%), gefolgt von rein ökologisch angelegten (9,3%). Eher selten sind ökonomisch/soziale (5,7%) bzw. rein ökonomische Projekte (0,5%).

Die große Zahl von Projekten in Nordrhein Westfalen kommt vor allem dadurch zustande, dass hier zahlreiche Stadtplanungs- und Entwicklungsprojekte erfasst sind. Stadtteilprojekte werden einzeln aufgeführt und sogar die "Umnutzung einer Straßenbahnwerkstatt zum Kulturzentrum Depot" oder die "Umwandlung eine ehemaligen Kaserne" registriert. Eine weitere Besonderheit ist die Einbeziehung nachhaltiger Gesundheitsförderung oder anderer Highlights wie beispielsweise eine "unbefristete Stelle für Gelsenkirchener Agenda-Beauftragten". Das "ökologische Modellprojekt" der Kurt-Tucholski-Gesamtschule sowie die "Zeche Ickern-Kulturkaffee" wurden in verschiedenen Umsetzungsphasen doppelt erfasst. Die Anzahl der Projekte Nordrhein Westfalens wurde daher in Abbildung 3.9, abweichend von der Datenbank korrigiert.

### Schwerpunkte der Projekte zur Nachhaltigkeit

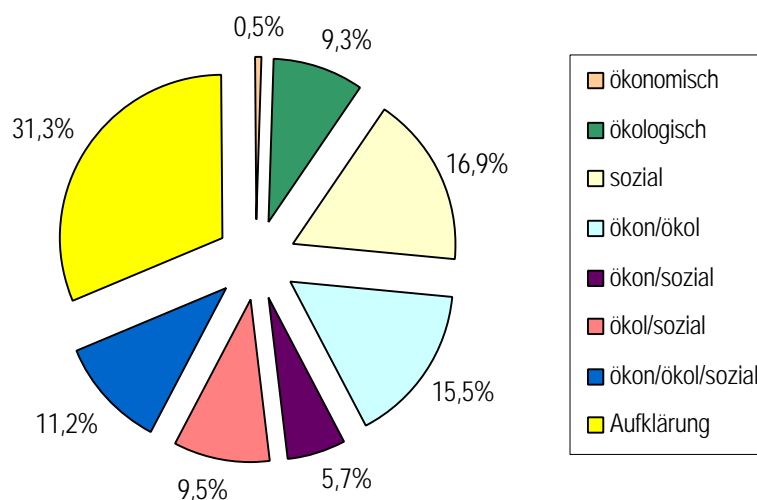


Abbildung 3.10

Von den 419 Projekten verfügen nur wenige über eine größere Reichweite (12,2% = 51 Projekte). Bei 118 Projekten (28,2%) ist aufgrund der Kurzbeschreibung ein längerfristiger Einfluss und damit auch "Zukunftsbeständigkeit" zu erwarten.

Im Hinblick auf die Einschätzung von Reichweite und Zukunftsbeständigkeit schneiden Thüringen (55,6 bzw. 88,9%, 5 bzw. 8 von 9 Beiträgen) und Brandenburg (jeweils 60%, 3 von 5) überdurchschnittlich ab. Die Bilanz von Nordrhein Westfalen sieht mit 11,2% positivem Wirkungskreis und einem Anteil von 22,2% zukunftsbeständigen Beiträgen (26 bzw. 69 von 231) erheblich schlechter aus. Dass in Nordrhein Westfalen immerhin mehr als ein Fünftel der Beiträge als "zukunftsbeständig" in die Bilanz eingehen, ist den vielen Stadtentwicklungsprojekten geschuldet.

## **Ausgewählte Beispiele aus der Projektdatenbank "gute-Beispiele.net"**

### **1. Landkreis Emsland**

*Über eine eigene Agenda-21-Sitzecke verfügt der Landkreis Emsland seit August 2001. Das Besondere an der Sitzecke sind neben dem Tisch mit der Abbildung der Weltkarte die farbigen Stühle, die den fünf Farben der Olympischen Ringe nachempfunden wurden. Dadurch soll einerseits die globale Verantwortung, andererseits das "bunte Bild" der Themen und Beteiligten beim Agenda-Prozess anschaulich dargestellt werden. Eine spezielle Schautafel am "Runden Tisch" stellt kurz und knapp die Inhalte der Agenda 21 dar. Ferner wird auf die Bedeutung der Agenda 21-Sitzecke hingewiesen: Durch diese bunte Stuhlreihe soll nicht nur Gelegenheit zum Sitzen und Ausruhen geboten, sondern insbesondere zum Nachdenken, zur Kommunikation und zum Handeln aufgefordert werden.*

### **2. Internationale Gärten Göttingen**

*Eine Gruppe bosnischer Frauen aus Göttingen wollte raus aus den städtischen und kirchlichen Sozialeinrichtungen und selber etwas pflanzen und ernten. Mit Hilfe des Flüchtlingsberatungswerks fand sich 1996 ein Grundstück in Göttingen-Geismar, das die Migrantinnen in gemeinschaftlicher Arbeit urbar machen konnten. Zehn weitere Familien aus Äthiopien, Irak, Iran hatten sich den bosnischen Frauen angeschlossen, denn sie fühlten ähnlich: "Zu Hause hatten wir unsere Gärten. Die vermissen wir am meisten. Wir wollten gerne auch in Deutschland Gärten haben"*

*Der Verein "Internationale Gärten" mit rund 50 Mitgliedern aus 14 Nationen hat mittlerweile aus drei weiteren Grundstücken mit insgesamt 12.000 Quadratmetern Fläche blühende Gärten gemacht. Durch Freunde, Familienmitglieder und Nachbarn arbeiten oft bis zu 200 Menschen in den vier Gärten: "Wir haben Abfallhalden in Blumengärten verwandelt" sagt der äthiopische Agraringenieur und Vereinsvorsitzender Tassew Shimeles, der bei Problemen mit Saatgut und Pflanzenwachstum berät, Förderanträge schreibt und in Kooperation mit der evangelischen Erwachsenenbildung unter anderem Deutschkurse organisiert. Denn die verbindende Sprache zwischen den Beeten ist Deutsch. Lesen und Schreiben lernen oder ein Handwerk ausüben sind weitere Möglichkeiten für die GärtnerInnen, auch geistig in einem für sie fremden Land Wurzeln zu schlagen und berufliche Fertigkeiten auszuüben und weiterzugeben.*

### **3. Baumarkt am Stadtrand, Unterhaching**

*Einen Baumarkt am Stadtrand anzusiedeln, ist wohl eines der umstrittensten Themen in der Stadtentwicklung. Erhofft sich die Kommune neue Arbeitsplätze und steigende Gewerbesteueereinnahmen, befürchtet der Einzelhandel mangelnde Nachfrage und höhere Konkurrenz. Am Rande der Stadt steigt der Flächenverbrauch und das Verkehrsaufkommen, während in der Innenstadt Einkaufsmöglichkeiten und Lebensqualität verloren gehen. Die Unterhachinger Agenda 21 zeigt, wie durch Moderation und Beteiligung von Wirtschaft, VerbraucherInnen, Verbänden und Politik ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessen gefunden werden kann.*

*In einem einjährigen Prozess haben sich Manager der OBI-Baumarkt-Kette als Investoren, die Unterhachinger Verwaltung und der Agenda-Arbeitskreis "Siedlung und Verkehr" auf Nachhaltigkeitskriterien für den neuen Baumarkt verständigt - ein Versuch soziale, wirtschaftlich regionale und*

stadtökologische Interessen miteinander zu verbinden. Die Planungen sehen eine mehrstöckige Bauweise und regenerative Energieversorgung vor. Anbieter aus der Region, die dem Baumarkt zu konkurrenzfähigen Preisen Baustoffe und Materialien anbieten, sollen eine Abnahmegarantie für ihre Waren bekommen.

"Die Produkte mit Angaben zu Herkunft, Rohstoffverarbeitung, Einsatz von Chemikalien und besonderen Arbeitsbedingungen auszuweisen, ist unsere Unternehmensphilosophie geworden", erläutert die Pressesprecherin der OBI-Kette in Wermelskirchen, Ursula Schumacher-Müller. Das schaffe nicht nur mehr Transparenz für die VerbraucherInnen, es sei auch ein meist kostengünstiger Beitrag zum regionalen Wirtschaftskreislauf.

"Dieser Prozess wäre ohne eine starke Verankerung der Agenda-Arbeit in der Kommunalpolitik und in der Bürgerschaft nicht möglich gewesen", so die Einschätzung von Bürgermeister Erwin Knappek, der den Agenda-Prozess bereits zu seiner Wahl im Jahr 1996 zur Chefsache erklärt hat. Er war es auch, der die unterschiedlichen Interessen zur Ansiedlung des Baumarktes an drei Runder-Tisch-Gesprächen zu einer für alle tragfähigen Lösung geführt hat. Zur Verankerung in der Politik hat in Unterhaching wesentlich die Verabschiedung der Geschäftsordnung LOKALE AGENDA 21 beigetragen. "Inzwischen", so weiß Klaus Schulze-Neuhoff, Sprecher der Vollversammlung Agenda 21 zu berichten, "sind die Agenda-Strukturen und viele Projekte auch konkurrenzlos und von wesentlichen Akteuren mitgetragen. Unsere engagierten Bürger sehen, wofür, bis wann und mit wem sie sich für unsere Stadt einsetzen."

#### **4. Nachhaltigkeit in Drachselried**

Jede Agenda 21 braucht eine offizielle Auftaktveranstaltung. Wie aber können BürgerInnen schon im Vorfeld des Prozesses beteiligt werden? Wie sollen Flächengemeinden ihre vielen, häufig auch noch konkurrierenden Ortsteile zum Dialog bewegen? Und wodurch werden möglichst viele Menschen motiviert, am Agenda-Prozess teilzunehmen und mitzuarbeiten?

Antworten darauf finden sich in der kleinen Gemeinde Drachselried im Bayerischen Wald. Dort entwickelte eine Trägergruppe die Idee einer Sternwanderung, zusammen mit der Gemeinde und den verschiedenen Institutionen und Organisationen vor Ort. Daran beteiligten sich im April 1997 mehrere hundert Menschen. Jeder von ihnen brachte aus den 24 Ortschaften einen Naturstein in etwa derselben Größe mit. Diese wurden an einem Gedenkstein vor dem Rathaus in Drachselried niedergelegt, dem Ziel der Sternwanderung. Die Natursteine bilden nun das Fundament für eine Gedenktafel. Auf ihr steht geschrieben: "Dieser Stein steht für die Entwicklung der Gemeinde Drachselried. Die Steine des Sockels - zusammengetragen in einer Sternwanderung - symbolisieren die Ortschaften..... Zusammenhalt und aktive Mitarbeit bilden das Fundament für eine erfolgreiche Entwicklung der Gemeinde. Gestalten wir deshalb unsere Zukunft gemeinsam."

Seit dem 5. März 1999 bestehen nun ein konkretes Gemeindeleitbild und eine KOMMUNALE AGENDA 21. Ziel dabei ist es, sowohl das "Wir-Gefühl" in der Gemeinde zu stärken als auch die nachhaltige Entwicklung der naturnahen landwirtschaftlichen Produktion und des naturverträglichen Tourismus. Mittlerweile haben sich vier Arbeitskreise für die Umsetzung der Aktionen gebildet. Sie behandeln die Bereiche "Ortsentwicklung und Gewerbe", "Landschaft und Landwirtschaft", "Gemeinschaft und Kultur", bzw. "Freizeit und Tourismus".

### **5. Umweltaufklärung in Rheinland-Pfalz**

*"Den Begriff ‚Agenda 21‘ überhaupt einmal ins Spiel zu bringen", sagt Michael Staaden, "das war uns am wichtigsten." Staaden ist Agenda-Koordinator der Landeszentrale für Umweltaufklärung Rheinland-Pfalz (LZU). Auf Postern und Postkarten und mit einer gut lesbaren Infobroschüre versuchte die Landeseinrichtung, den RheinlandpfälzerInnen LOKALE AGENDA näher zu bringen. Das schafften sie schließlich: Auf großformatigen Plakatwänden in über 120 Städten des Landes schauten zwei Himmelsgucker mit Sonnenfinsternisbrillen in die Sonne: "Außerirdische werden kommen, um die Welt zu retten." Und darunter der Zusatz: "Handeln statt hoffen - Agenda 21". Zwanzig Tage hingen die Plakate an 1.750 Standorten wie Kreuzungen, Schulen oder Gemeindezentren.*

*Die LZU zeigte sich zufrieden mit der Resonanz von Städten und Gemeinden: Nicht nur Großstädte wie Mainz, Ludwigshafen oder Koblenz nutzten die optischen Blickfänger für ihre Agenda-Pressearbeit, auch kleine 12.000-EinwohnerInnen-Kommunen wie Langen-Lonsheim initiierten mit den Plakaten dorfinterne Informationsveranstaltungen zur Agenda 21. Postkarten mit dem gleichen Motiv gab's als Beilage in Umweltjournalen oder auch in den Kartenständern von Kaiserslauterns Kneipen. Zudem können Poster und Postkarte bei der LZU angefordert werden. Vereinzelt riefen BürgerInnen in der LZU an oder schickten Briefe, einige irritiert, andere amüsiert. Eine umfassende Erfolgskontrolle war nicht beabsichtigt, so Staaden: "Wir sehen diese Aktion nur als einen kleinen Baustein der Agenda-Arbeit".*

### Agenda 21, eine empirische Bilanzierung

Gemäß der vorab beschriebenen Einordnung können nur 118 (28,2%) der 419 Projekte als zukunftsbeständig bewertet werden, d.h. nur diese Projekte hinterlassen Wirkungen, die zumindest mittelfristig spürbar sein werden. Abbildung 3.11 zeigt die entsprechende Bilanz der einzelnen Bundesländer.

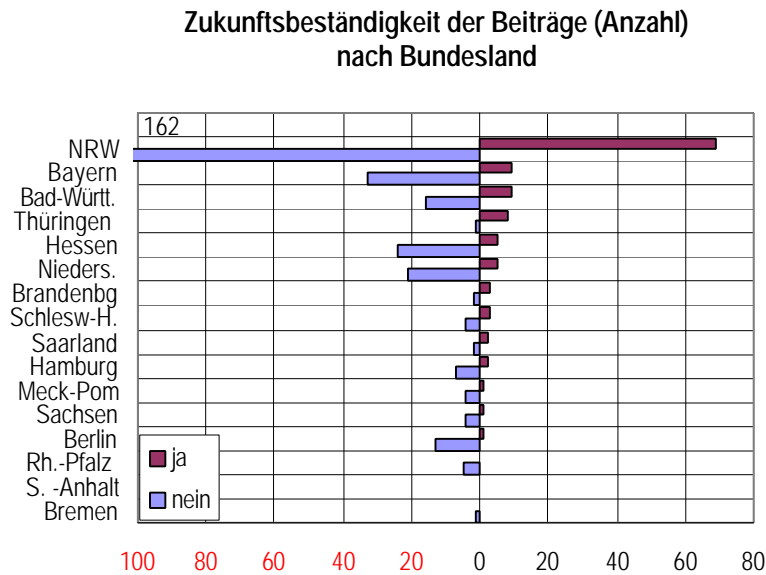


Abbildung 3.11

Bei 51 (12,2%) der Vorhaben kann eine größere, d.h. über das lokale Ambiente hinaus wirksame Reichweite unterstellt werden. Die Ergebnisse der Bundesländer im Einzelnen sind in Abbildung 3.12 dargestellt.

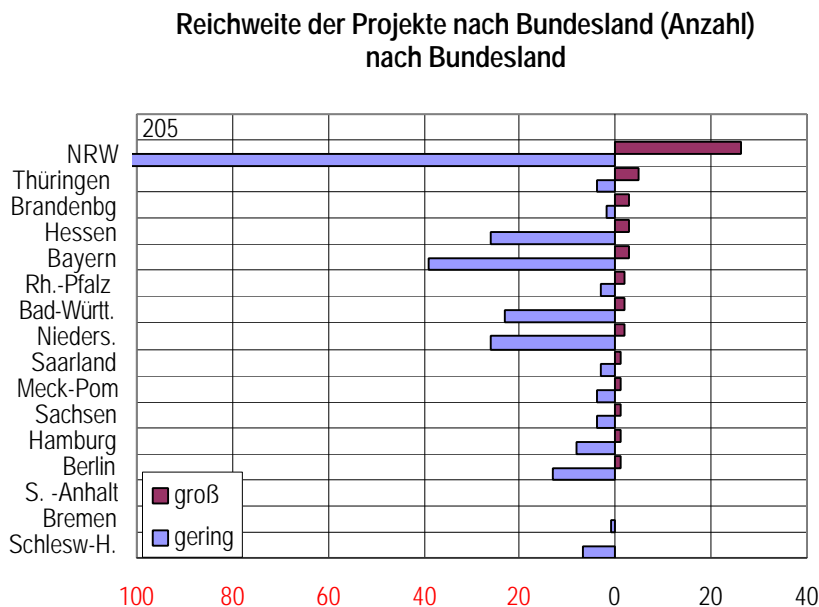


Abbildung 3.12



112 Beiträge, bei denen eine praktische Umsetzung erfolgt, beinhalten nur eine Säule der Nachhaltigkeit, 129 zwei Säulen und nur 47 von 419 drei Säulen. Weitere 131 Projekte dienen der Verbreitung der Idee<sup>p</sup> der AGENDA 21 bzw. der Evaluation nachhaltiger Entwicklung und wurden deshalb separat aufgeführt.

Selbst bei weiter Auslegung der AGENDA 21, bei der nur zwei Säulen der Nachhaltigkeit angesprochen sein müssten, bleiben in der Bilanz der "guten Projekte" lediglich 176 bestehen, die eine Umsetzung der AGENDA 21 realisieren. Die Zahl würde sich nochmals reduzieren, wenn man darüber hinaus Zukunftsfähigkeit voraussetzte.

Nach persönlicher Auskunft von *Agenda-Transfer* wurden die genannten Projekte im Mittel von etwa 10 Personen aktiv getragen. Also haben sich in den 11 Jahren seit Rio '92 lediglich etwa 4.200 ausdrücklich unter dem Aspekt von Nachhaltigkeit aktiv engagiert.

### Gegenüberstellung von AGENDA-Beschlüssen und Projekten nach Bundesland

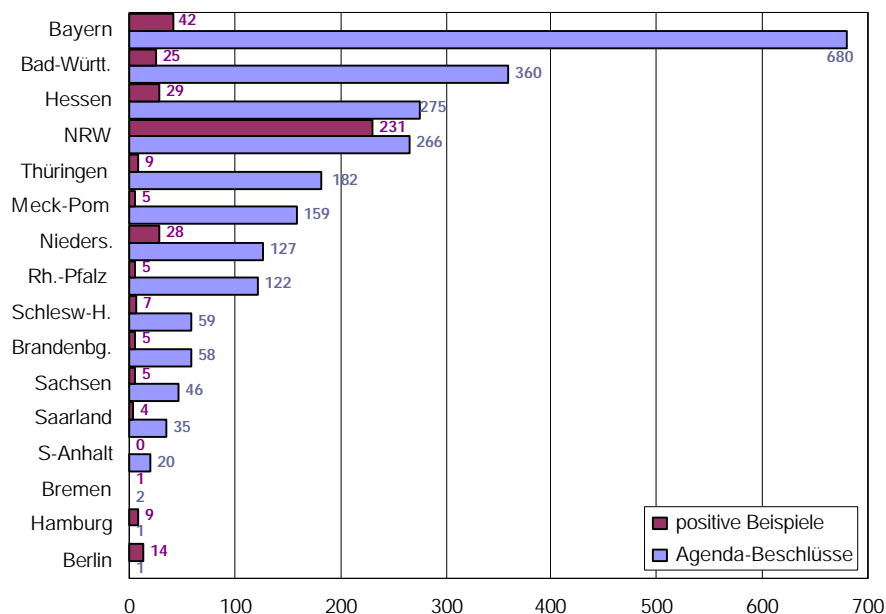


Abbildung 3.13

Abbildung 3.13 zeigt die eklatante Differenz zwischen "Absicht" und Realisierung. Wie man etwa am Beispiel von Bayern sieht stehen dort 42 realisierte Projekte den 680 sogenannten "Agenda-Beschlüssen" gegenüber. Eine positive Ausnahme bildet hier zweifellos das Land Nordrhein Westfalen, das zumindest für 87 Prozent der Agenda-Beschlüsse auch tatsächliche Realisierungen der entsprechenden Projekte aufzuweisen hat, allerdings mit den für Nordrhein Westfalen oben genannten Einschränkungen. Es ist festzuhalten, dass die von *Agenda-Transfer*, *Agentur für Nachhaltigkeit* sowie einigen Agenda-Büros der Bundesländer berichteten "Agenda-Beschlüsse" ein völlig unrealistisches, d.h. weit überzeichnetes Bild der tatsächlichen Aktivität in Richtung auf nachhaltige Entwicklung liefern.

<sup>p</sup> Aufklärung/Evaluierung/Bildung von Indizes/Werbung etc.

### 3.3.2. Agenda 21-Transferstellen

Die Mehrzahl der Bundesländer verfügt seit 1998 über eine *AGENDA 21-Transferstelle*<sup>9</sup>, die zu meist dem zuständigen Umweltministerium angegliedert ist. Ausnahmen bilden Bremen, Hamburg und Sachsen-Anhalt, deren Transferstellen durch NGO's betrieben werden, und Sachsen bzw. Schleswig Holstein, wo Akademien als öffentliche Stiftungen mit der Aufgabe betraut sind.

Die knappe personelle Ausstattung der *Agenda-Büros* mit ein bis maximal drei Halb- oder Vollzeitstellen erlaubt lediglich die Wahrnehmung von Clearing-Funktionen sowie punktuelle Beratung der Kommunen bei der Planung entsprechender Projekte. Die Transferstellen der Länder haben sich zu einem Netzwerk zusammengeschlossen.

*Agenda-Büros* erarbeiten in der Regel Informationsmaterialien und Leitfäden, die in regelmäßigen Abständen erscheinen. Seit 2000 sind die meisten *Agenda-Büros* im Internet präsent und seit 2003 über das Portal der *Bundesweiten Servicestelle Agenda-Transfer* gut erreichbar.

Der Versuch, das Agenda-Büro eines Landes über dessen Web-Seiten zu erreichen, scheitert in der Regel, ein untrügliches Zeichen der mangelhaften und offenbar nur vordergründigen Integration dieser Einrichtungen.

Die auffälligsten Unterschiede zwischen den Agenda-Büros der Bundesländer zeigen sich in deren finanzieller Ausstattung. Sowohl der Jahresetat der Büros als auch die jährlich verfügbaren Fördermittel variieren erheblich. Für Wettbewerbe und Förderungen stehen prinzipiell EU-, Bundes-, Landes- und Lottomittel zur Verfügung. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet hier die mangelnde Aktivität Sachsens, das bis zum Jahre 2002 von den genannten Fördermitteln keinerlei Gebrauch gemacht hat.

Neben der Form des freien Antrags für ein bestimmtes Projekt werben die Agenda-Büros auch mit Wettbewerben, in denen interessierte Gruppen eine Förderung ihrer Vorhaben erlangen können. An dem bundesweiten Wettbewerb "*Global vernetzt - lokal aktiv*" (12/01 bis 03/02) nahmen 27 Kommunen und 39 Nichtregierungsorganisationen, drei Schulen und zwei Unternehmen teil. Die 72 Beiträge befassten sich mit den Themen Armutsbekämpfung; Geschlechtergerechtigkeit; kulturelle und soziale Integration; Förderung von Information, Bildung und Ausbildung; Energieeinsparung, Klima- und Umweltschutz sowie ressourceneffiziente, umwelt- und menschengerechte Produktion und Konsumtion. Die Wettbewerbsbeiträge hatten folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Beteiligte Akteure operieren auf lokaler Ebene
- Kooperation mehrerer Akteure
- Kooperationen mit Partnern aus Lateinamerika, Afrika und Asien
- Inhaltlicher Bezug zur Nachhaltigkeit im Sinne der AGENDA 21
- Übertragbarkeit: Die Wettbewerbsbeiträge sollen zur Nachahmung animieren

Der alle zwei Jahre stattfindende Wettbewerb wird durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit betreut und vom *Deutschen Städtetag*, dem *Deutschen Städte- und Gemeindebund*, dem *Deutschen Landkreistag* und der *Deutschen Sektion des Rats der Gemeinden und Regionen Europas* unterstützt.

---

<sup>9</sup> synonym für Agenda-Büro

| Bundesland <sup>f</sup> | besteht seit      | Stellen        | Institutionelle Anbindung   | Internet-Präsenz seit | Fördermittel (2002)                       | Aktuelles Informationsmaterial (2002) | Jahresetat                   |
|-------------------------|-------------------|----------------|---|-----------------------|---|---------------------------------------|------------------------------|
| Baden Württemberg       | 1998              | 2,5            | Landesanstalt für Umweltschutz  | 1999                  | 550.000                                   | 4 x jährlich Auflage: 750             | Keine Angabe                 |
| Bayern                  | 1998              | 2              | Landesamt für Umweltschutz  | 1998                  | 200.000                                   | Auflage: 11.000                       | 280.000 + Gehälter           |
| Berlin                  | 1998              | 3,5            | Senatsverwaltung für Stadtentwicklung   | 1999                  | ≈ 300.000 (Lottomittel)                   | 6 x jährlich Auflage: 8000            | 150.000+ Gehälter            |
| Brandenburg             | 1999 <sup>s</sup> | 0              | Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung  | 2002                  | 200.000,-                                 | Auflage: 5000                         | Lottomittel und WWF          |
| Bremen                  | 1996-99           | 0              | Der Senat für Bau und Umwelt; ecolo und econtur   | (NGO)                 | + (NGO)                                   | -                                     | -                            |
| Hamburg                 | <sup>t</sup>      | 0              | Zukunftsrat Hamburg (NGO)   | 2001                  | +   | +                                     | -                            |
| Hessen                  | 1996-98           | 2              | Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten  | 2001                  | +   | 5 x jährlich Auflage: k.A.            | Keine Angabe                 |
| Mecklenburg-Vorpommern  | 2000-03           | 3              | Umweltministerium   | 2000                  | +   | Flyer auf Anfrage                     | 255.645 für 3 Jahre          |
| Niedersachsen           | nicht vorhanden   | 0              | Umweltministerium; Niedersächsischer Städtetag  | 1996                  | 1 Mio. (EU) 300.000,- (Land) <sup>u</sup> | Monatliche Blätter, Auflage: 1500     | -                            |
| Nordrhein-Westfalen     | k.A.              | k.A.           | Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz                                 | k.A.                  | k.A.                                      | k.A.                                  | k.A.                         |
| Rheinland-Pfalz         | k.A.              | k.A.           | Ministerium für Umwelt und Forsten  | k.A.                  | k.A.                                      | k.A.                                  | k.A.                         |
| Saarland                | 1998-02           | 1              | Ministerium für Umwelt  | 2000                  | +   | -                                     | 38.000                       |
| Sachsen                 | nicht vorhanden   | keine          | Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft; Akademie der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt | 1995-99               | -   | -                                     | -                            |
| Sachsen-Anhalt          | k.A.              | k.A.           | Netzwerk Zukunft Sachsen-Anhalt e. V.   | k.A.                  | k.A.                                      | k.A.                                  | k.A.                         |
| Schleswig-Holstein      | 1997              | 1              | Akademie für Natur und Umwelt   | 2000                  | k.A.                                      | -                                     | keinen; über HH der Akademie |
| Thüringen               | 1999-02           | 4 <sup>v</sup> | Min. für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt; Träger NGO   | k.A.                  | 400.000                                   | -                                     | 172.000                      |

Tabelle 2: Agenda-Transferstellen der Bundesländer<sup>w</sup><sup>f</sup> nach eigenen Angaben der Verantwortlichen<sup>s</sup> kein Agenda-Büro, sondern Projekt: Brandenburg-Werkstatt AGENDA 21. Im Referat für Umweltbildung sind 1-3 Personen u.a. mit diesem Thema befasst.<sup>t</sup> Es gibt kein übergeordnetes Agenda-Büro, sondern einzelne bezirklichen Anlaufstellen. In der Hamburger Umweltbehörde gibt es einen Koordinator für LOKALE AGENDA mit einer Dreiviertelstelle.<sup>u</sup> Die Projektlaufzeit beträgt sechs Jahre. Insgesamt werden Fördermittel in Höhe von 6 Mio. EUR durch die EU (im Rahmen von ZIEL 2-Förderprogramm für wirtschaftsorientierende Projekte, 2000-2006) und 1,8 Mio. EUR vom Land Niedersachsen aufgewendet.<sup>v</sup> Statt des zentralen Büros existieren nun vier Agenda-Transferstellen<sup>w</sup> Auskünfte der Verantwortlichen

Der Versuch eines Vergleichs der Agenda-Transferstellen in den Ländern erweist sich als schwierig. Selbst Merkmale wie Gründungsjahr, institutionelle Anbindung, Personelle Ausstattung (Stellen), erster Internetauftritt, jährliche Fördermittel- und Gesamtetat und Beschreibung der Aufgabenstellung werden in den Ländern nicht einheitlich interpretiert oder sind als Informationen nicht verfügbar. Gelegentlich sind die in den Büros tätigen Personen auch mit anderen Aufgaben betraut. In anderen Ländern (z.B. Hamburg) sind offiziell mehrere Personen mit den Aufgaben eines Agenda-Büros betraut, ohne dass ein solches Büro formell existiert.

Herkunft und Umfang eingelobter und eingesetzter Fördermittel sind ohne Zweifel ein Gradmesser für die Bedeutung eines Agenda-Büros und so mittelbar für den Stellenwert der Idee der Nachhaltigkeit im jeweiligen Land. Unter diesem Aspekt sind Bayern und Baden Württemberg zweifellos an erster Stelle zu nennen. Die Tatsache aber, dass in den neuen Bundesländern signifikant weniger Mittel umgesetzt werden, zeigt offenbar auch den Einfluss anderer Faktoren, wie z.B. der unterschiedlichen Vertrautheit im Umgang mit den in der Bundesrepublik Deutschland und der EU üblichen Systemen zur Gewährung von Fördermitteln. In jedem Fall aber ist die relative Zurückhaltung der neuen Bundesländer kein Zeichen eines besonderen Interesses an der Nachhaltigkeitsdebatte.

### 3.3.3. Durchbruch an der Basis?

Die Konferenz "Rio+10" in Johannesburg (2002) war überwiegend der Bilanzierung des Erreichten gewidmet. Hemmnisse und Herausforderungen der Lokalen AGENDA 21 werden bereits im Rahmen verschiedener Konferenzen (z.B. "Rio+10" in Berlin, 2002) als auch in der Literatur (von Ruschkowski: *Bilanz der Bundeszentrale für politische Bildung, 2002*), beschrieben.<sup>36</sup> Übereinstimmend wird festgestellt, dass es bisher in der Bundesrepublik Deutschland nicht gelungen ist, den Bekanntheitsgrad der AGENDA 21 auf ein gewünschtes Niveau zu bringen, was alle weiteren Bemühungen zur Initiierung von lokalen Agenda-21-Prozessen hemmt. Nachhaltige Entwicklung ist nach wie vor ein wenig medienwirksames Thema, die Vermittlung in der Öffentlichkeit offenbar problematisch.

In den zehn Jahren nach Rio '92 wurden in nur knapp 17 Prozent der 14.199 Kommunen der Bundesrepublik Deutschland AGENDA 21-Beschlüsse registriert. Dieses ohnehin magere Ergebnis stellt mit Sicherheit eine deutliche Überschätzung der tatsächlichen Aktivität dar, zumal hier lediglich "Ratsbeschlüsse" gezählt werden, d.h. Absichtserklärungen von Kommunen (Gemeinderäte, etc.) ohne jegliche Belegpflicht. Die Datenbank "Gute Beispiele nachhaltiger Entwicklung" von *Agenda-Transfer* bestätigt die o.g. skeptische Haltung.

Die Umsetzung der AGENDA 21 bediente sich aus naheliegenden Gründen - aber im Gegensatz zur eigentlichen Idee - der offiziellen Wege über die Regierungen der Länder und überließ diesen die eigentliche Vermittlung an die Individuen mit dem Ziel einer "massenhaften" Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den gewünschten Vorhaben. Wie die Erfahrung aber zeigt, motivieren die etablierten Formen des politischen Transfers nur wenig zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess. Gravierende systemische Veränderungen sind via AGENDA 21 derzeit und auf diesem Wege äußerst unwahrscheinlich.

Die mangelnde Verbindlichkeit der Agenda-Beschlüsse sowie deren allzu liberale Offenheit stellt neben den hohen intellektuellen Anforderungen der Idee ein weiteres Hemmnis dar. Das weitge-

hende Fehlen eines Konzepts einer Evaluation des Erreichten, auch des "Feiern eines Erfolges" führt zu einer Verflachung des ganzen Vorhabens mit der Tendenz seiner eigenen Auslöschung. Das Konzept der AGENDA 21, der Idee der Nachhaltigkeit durch eine schneeballartige Verbreitung weltweit Dynamik und Gestaltungskraft zu verleihen, muss derzeit äußerst kritisch gesehen werden.

Die von *Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit* zu recht beklagte mangelhafte materielle und ideelle Unterstützung durch Politik und Verwaltung verweist allerdings nur auf eine Scheinlösung in der offensichtlich desolaten Situation. Wie aus den Agenda-Büros der Länder mühelos zu erfahren war, kommt es auch bei Vorliegen aller Möglichkeiten der Finanzierung und Beratungsangebote nicht oder nur in verschwindend geringem Ausmaß zu den gewünschten Aktivitäten auf lokaler Ebene. Einige Bundesländer berichten von der Unmöglichkeit, vorhandene finanzielle Mittel in Ermangelung von Anträgen trotz werbender Aktivität des Agenda Büros überhaupt abrufen zu können.

Dennoch ist der Vorwurf einer fehlenden Resonanz der Bemühungen durch Landes- und Bundesregierung berechtigt. Die deutsche Parteiendemokratie behindert LOKALE AGENDA-21-Prozesse und echte Beteiligung an der Basis. In Deutschland wird auch die Kommunalpolitik durch die politischen Parteien beherrscht. Der Wettbewerb zwischen den Parteien führt grundsätzlich zu einer Politisierung von Themen und Sachverhalten, durch die inhaltlich sachliche Argumentationen weitgehend verdeckt werden.

Wie eine telefonische Umfrage<sup>x</sup> im Zuge dieser Arbeit bei allen deutschen AGENDA Büros ergab, verfügt keines der 16 Bundesländer über ein "Nachhaltigkeits-Controlling", mit dem Fortschritte in Richtung Nachhaltigkeit beurteilt werden könnten.

Die in Rio beschlossene und auch von der Bundesrepublik Deutschland übernommene Verpflichtung, die zur Umsetzung der AGENDA 21 notwendigen Bildungsangebote zu initialisieren, wurde in den vergangenen zehn Jahren nicht eingelöst. Eine im Zuge der vorliegenden Arbeit unternommene Umfrage bei ausgewählten Volkshochschulen hinsichtlich Lehrangeboten zum Thema Nachhaltigkeit ergab nahezu übereinstimmend, dass ehemals gestartete Versuche mit entsprechenden Angeboten mangels Nachfrage eingestellt wurden.

Bemühungen um lokale Zukunftsfähigkeit bleiben in den Kommunen isoliert oder scheitern nicht selten aus Mangel an Sachwissen und Fehleinschätzungen der in Angriff genommenen Aufgabe.

Offenbar auch in der Konkurrenz mit anderen lokalen Aufgaben, Zielsetzungen und Problemen wird das Thema "Nachhaltige Entwicklung" von kommunalen Mandatsträgern gar nicht oder nicht als vorrangige Gestaltungsaufgabe gesehen.

Initiativen zur Einleitung nachhaltiger Entwicklungen benötigen wohl auch primär den Nachweis des unmittelbaren Nutzens für Akteure und Kommune. Der eher "philosophische" Appell der Brundtland-Kommission erreicht offenbar nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung. Nach den aktuellen Erfahrungen mit anderen Problemen der Gesellschaft muss die Chance, Appelle zur Bereitschaft eines Ausgleichs der Generationen zum gedanklichen Allgemeingut zu machen, trotz absoluter und unabweisbarer Notwendigkeit für die Gestaltung auch bereits der nahen Zukunft als gering eingeschätzt werden.

---

<sup>x</sup> Frühjahr 2003

Zehn Jahre nach Rio '92 erhielt die Idee der Nachhaltigkeit durch die Konferenz in Johannesburg erneut ein weltweit beachtetes Forum. Die hier gezogene Bilanz fällt allerdings durchweg negativ aus und verbreitet unter den politischen Vertretern ebenso wie unter den NGO's Ernüchterung. Auch und gerade die wiederholt über die Medien verbreitete Feststellung, dass Johannesburg aber doch zumindest den "Gedanken der Nachhaltigkeit auf der internationalen Tagesordnung gehalten habe", verweist auf den mangelnden Erfolg, ja die negative Bilanz der in den letzten zehn Jahren unternommenen Bemühungen. Diese international zu beobachtende Ernüchterung deckt sich vollständig mit der in dieser Arbeit durchgeführten "Bestandsaufnahme" für die Bundesrepublik Deutschland.

Wie die bisher von der "Enlargement Commission" der EU kommunizierten Informationen eindeutig belegen, spielt die Frage der Nachhaltigkeit bei den Integrationsverhandlungen keine wesentliche Rolle. Die Situation Europas wird in den kommenden Jahren durch die Integration der zwölf neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten geprägt sein. Neben der Angleichung rechtlicher und wirtschaftlicher Normen stellt diese auch eine Herausforderung hinsichtlich finanzieller, sozialer und ökologischer Aspekte dar. Durch die extrem geringe Gewichtung der Frage der Nachhaltigkeit in den Integrationsverhandlungen wird zweifellos in doppelter Hinsicht eine Chance vertan. Einerseits hat die Mehrzahl der neuen Mitglieder in der Frage der Nachhaltigkeit auch gegenüber den bisherigen Mitgliedern durchaus Aufholbedarf, andererseits wäre die Erweiterung ein geeigneter politischer Anlass, das "vergrößerte Europa" auf die Annahme der ohnehin unausweichlichen Herausforderung zu verpflichten. Diese Chance, durch Formulierung von Rahmenbedingungen, unter denen auf Dauer (zumindest europaweit) der Erhalt der Lebensgrundlagen möglich wird, ist von der EU nicht wahrgenommen worden.

Es zeigt sich, dass Initiative und Fortentwicklung von Nachhaltigkeitspolitik im wesentlichen von der Exekutive getragen werden. Auf Regierungsebene hat Nachhaltigkeitspolitik zu neuen administrativen Strukturen (spezifische Kontrollkompetenzen des Umweltministeriums) und zur Einsetzung neuer Institutionen geführt (z.B. Nachhaltigkeitsräte und Task Forces für Nachhaltigkeit in den Ministerien). Demgegenüber scheint die Rolle der Parlamente eher in der reaktiven Begleitung und Unterstützung von Nachhaltigkeitspolitik zu liegen. Diese Beobachtung weist deutliche Parallelen zu dem oben geäußerten Widerspruch auf: Im Gegensatz zur zentralen Idee der AGENDA 21, Begriff und Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung an der Basis zu verbreiten, hat sich die AGENDA 21 als Organisation der UN primär der regierungsamtlichen Verbindungen bedient und damit der eigenen Konzeption widersprochen.

Langfristige Zeithorizonte, große Komplexität und ein umfangreicher gesellschaftlicher Beratungs- und Abstimmungsbedarf im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung benötigen eine adäquate, über Parteien und Wahlperioden hinweg organisierte, langfristige institutionelle Anbindung. Die deutsche Geschichte der letzten 30 Jahre hat gezeigt, dass hierfür allein die Existenz eines Ministeriums für Umwelt etc. keinerlei Garantie bietet. Die im Rhythmus von vier Jahren durch die Bundestagswahl neu bestimmten politischen Gewichte können zu nachteiligen Kursänderungen auch jener Fragen (wie der Nachhaltigkeit) führen, deren Bearbeitung größere Zeithorizonte benötigen. Am Beispiel des BMU in Zeiten der Kohl-Regierung wird deutlich, dass das entsprechende Ministerium die dort gebündelte politische Zuständigkeit je nach politischer Grundstimmung zur Reduktion

der notwendigen Aktivitäten verwenden kann, also insofern in seiner Wirkung "schlechter als nutzlos" ist.

Unter pragmatischen Gesichtspunkten bieten die gewählten Parlamente der Länder und des Bundes einige Gewähr für die dauerhafte Bearbeitung zeitlich übergreifender Themen, zumal die mittlere Verweildauer der Mandatsträger des Bundestages nahezu drei Wahlperioden (2,84)<sup>37</sup> beträgt.

### **3.4. AGENDA 21, ein deutscher Weg zur Nachhaltigkeit?**

Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit, eine umfassende Bewertung der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf "Nachhaltigkeit" zu geben. Ziel ist vielmehr, Bedeutung und mögliche Effekte der AGENDA 21 als Katalysator oder Akzelerator im Zusammenhang mit nachhaltigen Entwicklungen dieses Landes zu charakterisieren. Die Unmöglichkeit eines "Kontroll-experiments" verbietet jede direkte Form eines Nachweises bzw. einer Widerlegung.

Der Versuch einer Bewertung auf Grund des oben genannten Materials unterscheidet zunächst zwischen den "Hausaufgaben" politischer Instanzen zum Zweck der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Beförderung der Begrifflichkeit sowie Schaffung der Voraussetzungen und die eigentlich gewünschte Einleitung nachhaltiger Entwicklungen. Ohne Zweifel war und ist es das Ziel der AGENDA 21, nachhaltige Entwicklungen in möglichst großer Zahl zu initiieren in der Hoffnung auf allgemeine Akzeptanz ihrer Notwendigkeit. In einer dritten Hinsicht kann versucht werden, zu zeigen, ob seit Rio '92 zumindest eine Zunahme öffentlicher Wahrnehmung und Befassung mit Themen im Zusammenhang mit nachhaltigen Entwicklungen stattgefunden hat.

Der Nachweis einer möglichen Wirkung der AGENDA 21 in der allgemeinen öffentlichen Debatte benötigte den erheblichen empirischen Aufwand einer Analyse der in den Medien seit Rio '92 transportierten Thematiken. Diese konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht unternommen werden. Die Beobachtungen der letzten Dekade aber zeigen ohne Zweifel, dass die Häufigkeit der öffentlichen Behandlung von Fragen der Ökologie und a fortiori Fragen der Nachhaltigkeit eine stark abnehmende Tendenz aufweisen. Auch das anlässlich bestimmter Ereignisse, wie etwa die Flutkatastrophe im Jahre 2002 plötzlich wieder aufflammende "Interesse" kann nicht über das generelle Desinteresse in der deutschen Öffentlichkeit hinwegtäuschen. Ganz im Gegenteil: Derartige Ereignisse dienen - wie andere auch - lediglich als "Stoff" einer medialen Unterhaltung. Ihre Ablösung ist allein eine Frage der Konkurrenz nachfolgender Ereignisse, und eine Vertiefung hin zu den Ursachen wird nicht gesucht. Insofern liefert eher die Form der Beendigung einer derartigen medialen Episode als ihr teilweise fulminanter Einstieg Hinweise auf die Bedeutung, die die Medienmacher dem Ereignis zubilligen, d.h. in der Öffentlichkeit erwarten.

Die oben eingehend dargestellten Aktivitäten politischer Akteure und Instanzen lassen durchaus den Willen - jedenfalls der rot-grünen Bundesregierung - erkennen, der AGENDA 21 zu einem erfolgreichen Durchbruch zu verhelfen. Gleichmaßen ist zu beobachten, dass es diesen Bemühungen an "Nachhaltigkeit" fehlt. Die Eliminierung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung aus dem Wahlprogramm der GRÜNEN ist hier an Deutlichkeit kaum zu überbieten, und die zu keiner konkreten Handlung verpflichtenden Phrasen in Parteitagserklärungen oder Wahlkampfpropaganda der SPD zeigen, dass diese Partei einen zynischen Umgang mit diesem Thema pflegt. Dass der

rot-grünen Bundesregierung dennoch eine Reihe positiver Aktivitäten anzurechnen sind, ändert die Einschätzung der Rolle der AGENDA 21 nicht. Die Mehrzahl der bekannten Beschlüsse wie Atomausstieg, Ökosteuer, Dosenpfand, etc. sind nicht durch die AGENDA 21 angeregt oder bewirkt.

"Boil the story down to the meat", zum Kern der Sache also. Es liegt auf der Hand, dass alle Bemühungen in Konferenzen, Tagungen, Memoranden, Planungen, Absichtserklärungen, Forderungen, Verpflichtungen, Konzeptionen, AGENDA Beschlüssen etc. zur Bedeutungslosigkeit verurteilt sind, wenn die konkrete Umsetzung in der Praxis ausbleibt. Der Geist der AGENDA 21 erschöpft sich weder in der emsigen Geschäftigkeit politischer Funktionsträger, das neue Feld zu erobern und zu besetzen, noch im Abhalten von Konferenzen und Tagungen. Welche Realisierungen nachhaltiger Prozesse liegen also in der Bundesrepublik Deutschland heute vor? Die Antwort auf diese Frage wurde oben mit der Analyse der von *Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit* publizierten 419 Projekte gegeben. Hier muss ohne Umschweife festgestellt werden, dass AGENDA 21 als Idee der Kommunikation als gescheitert anzusehen ist, wengleich die von ihr propagierte Idee der Nachhaltigkeit konkurrenzlos richtig ist.

---

### Literatur- und Quellenverzeichnis zu Kapitel 3

- <sup>1</sup> Umweltforum für Aktion und Zusammenarbeit: Akteure der AGENDA 21. In: <http://www.agenda21-wer-macht-was.de> (25.07.03)
- <sup>2</sup> <http://www.learnline.de/angebote/agenda21/archiv/01/sv/global01.htm> (29.07.02)
- <sup>3</sup> <http://www.gruene.de/sandhausen/Agenda21/Charta%20von%20Aalborg.html> (04.11.02)
- <sup>4</sup> <http://www.sustainable-cities.org/city.html> (24.07.03)
- <sup>5</sup> <http://www.17und4.at/Grafik/Csdi.pdf> (04.11.02)
- <sup>6</sup> <http://www.degeneu.de/docs/Lissabon.html> (04.11.02)
- <sup>7</sup> <http://www.sustainable-cities.org> oder <http://www.HannoverConference2000.de> (28.11.02)
- <sup>8</sup> [http://www.wien.gv.at/ma22/pool/doc/agenda\\_zus.pdf](http://www.wien.gv.at/ma22/pool/doc/agenda_zus.pdf) (05.12.02)
- <sup>9</sup> BRAND, Karl-Werner (1997): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Reihe „Soziologie und Ökologie“, Bd. 1 Leske + Budrich, Opladen
- <sup>10</sup> HUBER, Joseph (1998): Umwelt als soziologischer Begriff. In: Schäfer, B.; Zapf, W. (Hg): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Leske + Budrich, Opladen. In: <http://wwwhomes.uni-bielefeld.de/wdrexler/htmldata/uebergreifend/oekl/Stadt/SozUmwelt/UmweltHuber.html> (07.10.03)
- <sup>11</sup> <http://www.bmu.de/fset1024.php> (17.10.02)
- <sup>12</sup> <http://kelheim.acordis.com/umwelt/> (07.10.03)
- <sup>13</sup> <http://www.umweltbundesamt.de> (21.07.03)
- <sup>14</sup> [http://nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de/110074813476215/Akteure/Politik/National%20\(Deutschland\)/BMU/UBA%20\(Umweltbundesamt\).htm](http://nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de/110074813476215/Akteure/Politik/National%20(Deutschland)/BMU/UBA%20(Umweltbundesamt).htm) (19.10.02)
- <sup>15</sup> [http://www.greenpeace-magazin.de/archiv/hefte97/5\\_97/bonns\\_blockade.html](http://www.greenpeace-magazin.de/archiv/hefte97/5_97/bonns_blockade.html) (25.11.02)
- <sup>16</sup> Rechtliche Grundlage von Enqueten und Enquete-Kommissionen. In: <http://www.parlinkom.gv.at/pd/gesetze/gog/gog14.html>



- <sup>17</sup> VIERECKE, Andreas (1995): Die Beratung der Technologie- und Umweltpolitik durch Enquête-Kommissionen beim Deutschen Bundestag. Ziele - Praxis - Perspektiven. Ein Beitrag zur Politischen Ökologie. München: tuduv Verlagsgesellschaft
- <sup>18</sup> Web-Seite von Bündnis90/DIE GRÜNEN: [http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,579,00.htm](http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_dok/0,,579,00.htm) (26.11.02)
- <sup>19</sup> [http://www.wbgu.de/wbgu\\_beiratsmitglieder.html](http://www.wbgu.de/wbgu_beiratsmitglieder.html) (09.09.02)
- <sup>20</sup> SPD-Online: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1002138/index.html> (09.09.02)
- <sup>21</sup> LÜDKE, Hans-Werner/DINNÉ, Olaf (1980): Die Grünen. Personen-Projekte-Programme. Seewald Verlag Stuttgart Degerloch
- <sup>22</sup> Ein Abriss der Parteigeschichte, verfasst am 21. August 2002. In: <http://www.n24.de/nachrichten/wahlkampf/parteien/index.php> (12.09.02)
- <sup>23</sup> Bündnis'90/Die Grünen: Programm zur Bundestagswahl 98 - Grün ist der Wechsel.
- <sup>24</sup> <http://www.lfu.baden-wuerttemberg.de/lfu/k-stelle/jahresbericht2001/02.pdf>
- <sup>25</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/dux/umweltbarometer.htm> (18.10.02)
- <sup>26</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/dux/dux.htm> (27.11.02)
- <sup>27</sup> [http://www.lokaleagenda21.org/a21\\_national.html](http://www.lokaleagenda21.org/a21_national.html) (05.10.02)
- <sup>28</sup> Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. In: [http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/StrategieKurzfassung\\_DE\\_final.PDF](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/StrategieKurzfassung_DE_final.PDF) (28.09.02)
- <sup>29</sup> <http://www.bundesregierung.de/Anlage256954/Entwurf+-+Zusammenfassung.doc> (28.08.03)
- <sup>30</sup> NILL, Jan (2002): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Ohne nachhaltige Wirkung? in: UWSF – Z Umweltchem Ökotox 14. In: [http://www.ecomed.de/journals/db/pdf/uwsf%2F14%2Fuwsf14\\_66\\_67.pdf](http://www.ecomed.de/journals/db/pdf/uwsf%2F14%2Fuwsf14_66_67.pdf) (12.12.02)
- <sup>31</sup> Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand. Auftaktveranstaltung des Bremer Initiativkreis Johannesburg 2002. In: [http://www.scb.ecolo-bremen.de/dokumentencenter/bremen/born/born\\_nachhaltigkeitsstrategie\\_150502.pdf](http://www.scb.ecolo-bremen.de/dokumentencenter/bremen/born/born_nachhaltigkeitsstrategie_150502.pdf) (12.12.02)
- <sup>32</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/rup/lokale-agenda.html> (28.08.02)
- <sup>33</sup> <http://www.agenda-service.de> (29.09.02)
- <sup>34</sup> Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit: Projektdatenbank. In: <http://www.gute-beispiele.net/multiplex.php?name=home&sid=8M18-OHPA-3f8af559f2326&cmsLanguage=de> (13.10.03)
- <sup>35</sup> [http://www.scb.ecolo-bremen.de/la21/caf\\_beschluesse9\\_2001.pdf](http://www.scb.ecolo-bremen.de/la21/caf_beschluesse9_2001.pdf) (17.07.03)
- <sup>36</sup> RUSCHKOWSKI VON, Eick: LOKALE AGENDA 21 in Deutschland - eine Bilanz, Bundeszentrale für Politische Bildung 2002. In: [http://www.bpb.de/publikationen/T1PDFH,6,0,Lokale\\_Agenda\\_21\\_in\\_Deutschland\\_eine\\_Bilanz.html#art6\\_und\\_„Erkenntnisse\\_zur\\_Situation\\_der\\_Lokalen\\_AGENDA\\_21\\_in\\_Deutschland“\\_in\\_„Kommunale\\_Rio\\_+\\_10-Erklärung\\_von\\_Berlin“,\\_2002](http://www.bpb.de/publikationen/T1PDFH,6,0,Lokale_Agenda_21_in_Deutschland_eine_Bilanz.html#art6_und_„Erkenntnisse_zur_Situation_der_Lokalen_AGENDA_21_in_Deutschland“_in_„Kommunale_Rio_+_10-Erklärung_von_Berlin“,_2002) (29.07.03)
- <sup>37</sup> Abgeordnete in Zahlen. In: [http://www.bundestag.de/mdb15/mdbinfo/mitgl\\_wp.html](http://www.bundestag.de/mdb15/mdbinfo/mitgl_wp.html) (15.10.03)