

**Lokale Agenda 21-Prozesse
in den Landkreisen
Mainz-Bingen und Alzey-Worms**

- Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse -

Gliederung

<u>1. Einige einleitende Bemerkungen</u>	2
<u>2. Worum geht es?</u>	3
<u>2.1 Problemstellung und Definitionen</u>	3
<u>2.2 Informationsbasis</u>	4
<u>2.3 Zu Verständnis und Stand der Lokalen Agenda 21</u>	4
<u>2.4 Anknüpfungspunkte einer Lokalen Agenda 21</u>	5
<u>3. Ein Phasenmodell von Lokale Agenda 21-Prozessen</u>	5
<u>3.1 Woraus besteht das Phasenmodell</u>	5
<u>3.2 Welche Phasen wurden in den befragten Kommunen erreicht?</u>	8
<u>4. Bestimmungsfaktoren</u>	10
<u>5. Ausprägungen und Einflüsse der Bestimmungsfaktoren</u>	11
<u>5.1 Unterstützung der Verwaltung</u>	12
<u>5.2 Zusammensetzung des Gemeinderates</u>	13
<u>5.3 Externe Unterstützung</u>	14
<u>5.4 Öffentlichkeitsarbeit</u>	14
<u>5.5 Finanzierung des Agendaprozesses</u>	15
<u>5.6 Verhandlungssituation</u>	16
<u>5.7 Einwohnerzahl</u>	16
<u>6. Untersuchungsergebnisse im Kurzüberblick</u>	16
Literaturauswahl und weitere Informationen.....	19

1. Einige einleitende Bemerkungen

Dieser Text ist eine gekürzte Fassung der Hausarbeit zur Erlangung des Grades eines Magister Artium an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz im Fachbereich Sozialwissenschaften.

Ein Anliegen des Autors war es, die verschiedenen Sachstände von Lokale Agenda-21-Prozessen im rheinhessischen Raum in zu erfassen, und Gründe für die Unterschiede herauszuarbeiten.

Da die Kommunen in den Agendaprozessen¹ (wie auch anderen Feldern der Kommunalentwicklung) vielen Schwierigkeiten gegenüberstehen, erscheint es sinnvoll, diese genauer und systematischer zu untersuchen. Ausserdem können die im Agendaprozess Aktiven durch einen Vergleich aus den Fehlern und Erfolgen anderer Kommunen lernen und den Stand der eigenen Kommune besser einschätzen. Möglicherweise können Diskussionen und Handlungen in den befragten Kommunen, in Mainz und weiteren Orten angestossen werden. Aus der vergleichenden Untersuchung kann geschlossen werden, wodurch Engagement und Ergebnisse in der LA21 begünstigt oder erschwert werden, Unterstützung kann gezielter eingesetzt werden.

Der Autor bedankt sich herzlich bei den Interviewpartnern und allen, die auf dem Weg zur Veröffentlichung durch Korrekturen und Informationen behilflich waren.

Wie üblich gehen Fehler zu Lasten des Autors.

Mainz, im September 2003

Thomas Görmar

¹ Die Begriffe „LA21-Prozess“, „Agendaprozess“ und „Lokale Agenda-21-Prozess“ sind Synonyme.

2. Worum geht es?

2.1 Problemstellung und Definitionen

Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992, bei der das Prinzip 'Nachhaltigkeit' als Leitbild der Entwicklung im 21. Jahrhundert vereinbart wurde, sind über 10 Jahre vergangen. Weltweit befinden sich mehrere tausend Gemeinden in einem Prozess, der das Leitbild auf kommunaler Ebene umsetzen soll.

Der Auftrag zur Erstellung einer „Lokalen Agenda 21“ (so der inzwischen gängige Begriff) trifft in jedem Land auf andere Gegebenheiten. Die Kommunen der Bundesrepublik Deutschland sind im internationalen Vergleich mit einem hohen Maß an Selbstverwaltungsrechten ausgestattet. Mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung verfügen deutsche Kommunen bereits über eine gewisse Planungstradition. Die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 stellt aber darüber hinaus neue Anforderungen an die örtlichen Akteure, denn: Sie sollen Rollen ausüben, die ihnen wenig vertraut sind: die Kommunalverwaltungen sollen in einer Umbruchphase neue Aufgaben übernehmen bzw. bestehende Verfahren ändern, nicht in Verbänden organisierte Bürger sollen als 'Experten' fungieren, Akteure mit bisher gegensätzlichen Positionen sollen einen Konsens finden.

Grössere Kommunen stehen auch in der Forschung zur LA21 häufig im Mittelpunkt, im eher ländlichen Rheinland-Pfalz können aber Informationen über kleinere Kommunen interessanter sein.

In bezug auf Thema und Untersuchungsraum dieser Arbeit wurde folgende Fragestellung formuliert:

Warum sind die Lokale Agenda 21-Prozesse in den Kommunen der Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms unterschiedlich weit fortgeschritten?

Im folgenden werden die hier erscheinenden Begriffe definiert.

Die verschiedenen Fortschritte im Prozess sind in dieser Arbeit mit Hilfe eines Phasenmodells unterscheidbar. Je mehr Phasen und Schritte in einer Kommune im Verlauf des Agendaprozesses erreicht wurden, desto weiter ist sie im Prozess fortgeschritten. Damit erst werden Unterschiede vergleich- und messbar. Ausserdem können Bestimmungsfaktoren, also die möglichen Gründe für unterschiedliche Fortschritte, meßbar erfasst werden.

Wie wird nun ein Lokale Agenda 21-Prozess im Unterschied zu anderen politischen Prozessen definiert? So,

- dass er in einem formellen Gemeinde- oder Stadtratsbeschluss oder in einer anderen politisch wirksamen Form kommunal verankert ist,
- dass er sich in seinen Zielen der integrierten Perspektive, dem 'magischen Dreieck' der nachhaltigen Entwicklung, verpflichtet fühlt,
- dass eine neue lokale Politikarena geschaffen wird, die sich an einer möglichst umfassenden Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und an einer dialogischen, möglichst konsensuellen Formulierung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen orientiert (nach Brand et al. 2001:21).

Ein expliziter Bezug auf die Agenda 21 wird nicht in allen Kommunen deutlich gemacht. Teilweise kann dies darauf zurückgeführt werden, dass nachhaltiges Handeln zu abstrakt erscheint, dass die Agenda 21 vor allem mit Umweltschutz in Verbindung gebracht wird oder dass Kommunen eigene historische angelehnte Bezeichnungen für ihren Prozess bevorzugen.

Es sollen nicht die Landkreise verglichen werden, sondern die Kommunen.

Unter 'Kommunen' werden verschiedene Gebietskörperschaften zusammengefasst. Innerhalb der Landkreise bestehen Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden oder Verbandsfreie

Gemeinden bzw. kreisangehörige Städte. Agendaprozesse können in jeder dieser Kommunen stattfinden. Benachbarte Kreise wurden ausgewählt, u.a. um für statistische Methoden eine ausreichend hohe Zahl von Fällen einzubeziehen. Das heisst aber nicht, dass die Befunde statistisch gesichert auf Rheinland-Pfalz oder die Bundesrepublik Deutschland übertragbar sind, Zusammenhänge im gleichen Maß gelten. Kurz gesagt, wurden eher viele Daten über wenige Kommunen erfasst als umgekehrt.

Hier ist anzumerken, dass zum Vergleich der Erfolge von LA21-Prozessen auch andere Kriterien wie die Effektivität der Entscheidungen, die Anzahl der Beteiligten oder der Projekte angewendet werden können. Möglicherweise sind dann andere Agendaprozesse erfolgreicher als die gemäss dem später gezeigten Phasenmodell weiter fortgeschrittenen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sowohl vor als auch parallel zu den LA21-Prozessen in den Gemeinden Aktivitäten in Richtung nachhaltige Entwicklung vorhanden waren und sind. Da deren Erfassung und die Bewertung der Nachhaltigkeit von Kommunen in einer vergleichenden Studie dieser Größenordnung unmöglich ist, werden nur die Aktivitäten betrachtet, welche mit der LA21 zusammenhängen.

Durch die notwendige Generalisierung ist es sehr unwahrscheinlich, alle Gründe für oder gegen das Fortschreiten jedes einzelnen Agendaprozesses herauszufinden.

2.2 Informationsbasis

Die Daten wurden durch Befragung von Personen erhalten, die in den Kommunen Agenda-Koordinatoren sind oder zu den Personen gehören, die neben anderen koordinierende Aufgaben wahrnahmen. Um die Informationsbasis vergleichbar zu halten, wurde pro Kommune ein Fragebogen ausgefüllt.

Weitere Daten stammen von den Kreisverwaltungen und dem Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz.

Zur Datenerhebung wurde die Methode der teilstandardisierten Befragung eingesetzt d.h. einige der (etwa 80) Fragen hatten vorgegebene Antwortmöglichkeiten, bei anderen wurden die verschiedenen Antworten nachträglich in Kategorien zusammengefasst. Die gewonnenen Informationen wurden als Daten u.a. mit Hilfe der Statistiksoftware SPSS verarbeitet

Die Befragung wurde im August bis Oktober 2002 durchgeführt.

Da die Ergebnisse erst jetzt veröffentlicht werden, entsprechen einige Informationen sicher nicht mehr dem aktuellen Stand.

Es wäre daher angebracht, mit einer neuen Befragung jüngere Entwicklungen zu berücksichtigen.

2.3 Zu Verständnis und Stand der Lokalen Agenda 21

In der hier eingegangenen deutschen Diskussion wird häufig ein Konsens über „3 Säulen“, „3 Dimensionen“ bzw. die Einhaltung des „magischen Dreiecks nachhaltiger Entwicklung“ gefordert.

Diese drei Säulen sind Ökonomie, Ökologie und Soziales. Hinzu kommen zwei Prinzipien. Das Erste lässt sich bezeichnen als „intragenerationelle Gerechtigkeit“, womit auf die Auswirkungen lokalen Handelns auf andere aufmerksam gemacht wird (gerechte Entwicklungschancen für Entwicklungs- und Industrieländer, gerechte Verteilung gesellschaftlichen Reichtums). Das zweite Prinzip ist die „intergenerationelle Gerechtigkeit“. Auch zukünftigen Generationen hat durch das heutige Handeln die Befriedigung ihrer Bedürfnisse möglich zu bleiben.

Zur Einhaltung des „magischen Dreiecks“ sind alle Dimensionen einzubeziehen. Der Ausgleich kann durch eine konsensorientierte Einbeziehung der Gesellschaft, eine „Stärkung

der Rolle wichtiger Gruppen“ (Agenda 21, Kap. 23-32), internationale Abkommen u.a. geschehen.

In der Bundesrepublik begannen Lokale Agenda 21-Prozesse mit einiger Verzögerung. Ab 1996/97 stieg die Zahl der Kommunen mit Ratsbeschlüssen zur Lokalen Agenda 21 an. In dieser Zeit begannen auch die ersten Kommunen in den beiden Landkreisen. Heute gibt es mehr als 2300 deutsche Kommunen mit einem Ratsbeschluss.² Rheinland-Pfalz liegt dabei deutlich über dem Durchschnitt der deutschen Bundesländer.

2.4 Anknüpfungspunkte einer Lokalen Agenda 21

Auf dem Gebiet kommunaler Entwicklung wurden schon in den 70er Jahren Betroffene einbezogen. Heute werden bei kommunalen Planungen die Träger Öffentlicher Belange (TÖB) konsultiert; alle Bürger können Bauleitpläne vor deren Gültigwerden einsehen und Betroffene werden beteiligt. Außerdem wurde ab den 70er Jahren die Umweltgesetzgebung ausgebaut.

Etwa zeitgleich mit der LA21 begann die Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) von Kommunalverwaltung und Gemeinderat. Seine Vereinbarkeit mit nachhaltiger Kommunalentwicklung war bereits Thema mehrerer Studien (bspw. von H. Pamme aus dem Jahr 2000). Eine der zahlreichen Unterschiede war, dass im NSM der Bürger vor allem als Kunde des Dienstleisters Verwaltung betrachtet wird, während bei der LA21 der Bürger auch Gestalter in einem längeren Prozess und Experte für örtliche Probleme ist. Seit kurzem erst finden Partizipationsprozesse, die auch in der LA21 angewendet werden, unter dem Stichwort „Bürgerkommune“ Eingang in das NSM (Pamme 2000: 132).

Die Lokale Agenda 21 kann an die bestehende kommunale Entwicklungszusammenarbeit anknüpfen. Rheinland-Pfalz ist eine Partnerschaft mit Ruanda eingegangen.

Ausserdem sind zu nennen: die Partizipationsinstrumente der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung. Sie umfassen auch direktdemokratische Elemente, die mit der Novelle 1993 erweitert wurden. Hierzu gehören etwa die Jugendvertretung oder Bürgerbegehren/Bürgerentscheid, die für Anliegen der LA21 genutzt werden könnten.

3. Ein Phasenmodell von Lokale Agenda 21-Prozessen

3.1 Woraus besteht das Phasenmodell

Zum Verständnis des Phasenmodells: Um vergleichbar erfassen zu können, wie weit ein Prozess fortgeschritten ist, benötigt man einen Beginn, ein Ende sowie x Zwischenschritte. Werden die Schritte durch Abstraktion von einigen realen Gegebenheiten verallgemeinerbar formuliert, erhält man ein Modell.

Zu Operationalisierung (dem ‚Messbarmachen‘) des Modells soll ein Index konstruiert werden. Dieser Index ist aus mehreren Indikatoren zusammengesetzt, die jeweils Schritten im Agendaprozess entsprechen. Die Anzahl erfolgter Schritte bedeutet einen bestimmten Sachstand eines Agendaprozesses (s. Tabelle 1). Die Kommune(n) mit den meisten der 13 zugehörigen Schritte ist/sind die am meisten fortgeschrittene(n).

Der Buchstabe A bedeutet, dass es abhängig von Bestimmungsfaktoren ist, welche Kommune wieviele Schritte erreicht. Einige mögliche Bestimmungsfaktoren wurden in dieser Arbeit erfasst.

Die Ursprünge dieses Phasenmodells liegen in jüngeren Forschungen der Politikfeldanalyse und zur Lokalen Agenda 21. Es konnte aber kein bestehendes verwendet werden, da sie entweder

² die Zahlen werden u.a. vom Clearinghouse for Applied Futures (CAF)/Agenda-Transfer in Bonn aktualisiert, letzter Stand 1.9.02: 2384 Beschlüsse, abrufbar unter www.agenda-transfer.de .

- zu wenige Schritte enthielten, um Unterschiede zwischen den Kommunen gut erkennbar zu machen, oder
- solche Schritte enthielten, die in der Praxis nicht klar identifizierbar waren.

Um die Unzulänglichkeiten dieser bisherigen Ablaufschemen zu reduzieren, wird hier folgendes Modell verwendet:

Tabelle 1: das verwendete Phasenmodell von LA21-Prozessen

<i>Initialphase</i>
A1 Initialisierung
A2 Ratsbeschluss
A3 Auftaktveranstaltung
<i>Konsultationsphase</i>
A4 Bildung von Gremien
A5 Problemanalyse
A6 Leitbilderstellung
A7 Maßnahmenausarbeitung
A8 Ausarbeitung eines Handlungsprogramms
A9 Beschluss des Handlungsprogramms
<i>Implementationsphase</i>
A10 Umsetzung von Maßnahmen
A11 Umsetzung des Handlungsprogramms
<i>Evaluationsphase</i>
A12 Nutzung von Nachhaltigkeitsindikatoren
A13 Überarbeitung des Handlungsprogramms

Es ist nun zu definieren, bei welcher Fragebogenantwort der Schritt für die befragte Kommune als „erreicht“ bewertet wird:

- A1: Es gibt ein (möglicherweise informelles) Netzwerk von Nichtregierungsgruppen, das die LA21 vorbereitet, oder es gibt einen Ratsbeschluss (wenn Rat oder Verwaltung den Prozess initiieren). In manchen Kommunen gehen Aktivitäten von z.B. Ehrenamtlichen dem Ratsbeschluss voraus.
- A2: Es gibt einen Beschluss zur Erstellung einer LA21 oder zur Durchführung eines LA21-Prozesses. Der Text des Beschlusses könnte jedoch unterschiedlich ausfallen, und damit auch die Wirkungen dieses Beschlusses.
- A3: Es fand eine öffentliche Veranstaltung zur LA21 statt, die über reine Informationen hinausging und bereits Themen der Konsultationsphase aufgriff. Nur so kann sie als Auftakt zu einem aktiven Prozess bewertet werden.
- A4: Es haben sich Arbeitskreise oder andere Gremien (erweiterte Ratsausschüsse, Energie-Tische usw.) gegründet, die dem LA21-Prozess zugerechnet werden, wenn sie vom Koordinator bei der Frage nach Agenda-Gremien genannt wurden und/oder in Verbindung mit anderen Gremien wie einem Lenkungskreis stehen. Die Konsultationsphase kann nur mit längerfristigen Strukturen durchlaufen werden. Aufgrund der z.T. höheren Komplexität und Dauer als bei anderen kommunalen Beteiligungsformen müssen die Agendaprozess-Beteiligten „eine gemeinsame Identität, mit internen Regeln und Entscheidungsmechanismen entwickeln und ein gewisses Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit herstellen“ (Brand u.a. 2001, S. 27).
- A5: Um die relevanten örtlichen Probleme zu erkennen und analysieren, sind Nennungen von mindestens zwei der folgenden Methoden nötig:
 Auftaktveranstaltung (1), Agenda-Gremium (2), kurzzeitige Beteiligungsform (3),

Befragung der Einwohner (4) oder eine andere möglicherweise genannte (5). Da der Personenkreis von (1) und (2) identisch sein kann, sollte über diese hinaus immer noch eine weitere genannt sein.

A6: Die örtlichen Akteure sollen sich auf Formulierungen einigen, die die Richtung der künftigen kommunalen Entwicklung vorgeben. In der agendabezogenen Literatur wird z.T. zwischen Leitbildern und Zielen unterschieden, aber es fehlen geeignete Kriterien der Abgrenzung. Schritt 6 wird als erreicht betrachtet, wenn ein bestehendes örtliches Leitbild in das LA21-Programm übernommen wurde oder Leitbilder/Ziele für mindestens einen Arbeitsbereich/Politikfeld beschlossen wurden.

A7: Es wurden Projekte angegeben. Sie werden als Agenda-projekte geführt, wenn sie vom Interviewpartner so eingestuft werden. Eine genauere Untersuchung einzelner Projekte ist in diesem Vergleich nicht möglich und nicht notwendig, da genügend andere Unterscheidungsmerkmale zwischen Kommunen vorhanden sind. Projekte können Modellcharakter haben, Öffentlichkeitsarbeit leisten oder konkrete Veränderungen in Richtung Nachhaltigkeit bewirken.

A8/A9: Es wurde die Erarbeitung eines Handlungsprogramms durch Agenda-Gremien und Verwaltung angegeben. Als Handlungsprogramm werden zusammengefasste Planungen aus mehreren Handlungsfeldern bezeichnet. Wie in der Agenda 21 beschlossen, ist ein solches Programm die Absicht des Konsultationsprogrammes. Die Vorhaben des Handlungsprogramms müssen soweit wie nötig den bestehenden Planungen angepasst bzw. in diese integriert werden, z.B. in die Bauleitplanung.

A10: Die Umsetzung des ersten Agendaprojekts ist angelaufen.

A11: Die Durchführung von Teilen des Handlungsprogramms wurde angegeben.

A12: Die Nutzung von Indikatoren wurde angegeben. Indikatorenkonzepte sind Zusammenfassungen von Messgrößen, um die Erreichung von Zielen aus Maßnahmen und Programmen zu prüfen bzw. nachzuweisen. Ein Beispiel sind die Nachhaltigkeitsindikatoren, die von der Deutschen Umwelthilfe und Partnern durch das Projekt „Zukunftsfähige Kommune“ entstanden sind. Es handelt sich um ein Set von 52 Indikatoren, die den Bereichen Wohlbefinden, Soziale Gerechtigkeit, Umweltqualität/Ressourcennutzung und Wirtschaftliche Effizienz zugeordnet werden. Dazu zählen Werte wie „naturnahe Flächen und Flächen zur Erholung“, „Kinder mit Allergien“, „kommunales Engagement für Behinderte“, „Trinkwasserverbrauch“, „kommunaler Energieverbrauch“, „öko-zertifizierte Unternehmen“, „Arbeitslosenquote“ usw. (Agenda-Transfer 2001:80).

Die Übernahme dieses oder anderer Indikatorensets ist möglich. Da aber die Themen der LA21 in der Kommune festgelegt werden, können Fortschritte infolge des Handlungsprogramms auch nur mit auf diese Themen bezogenen Indikatoren gemessen werden.

A13: Das Handlungsprogramm wird den bisherigen Ergebnissen und neuen Entwicklungen entsprechend in der Verwaltung oder in Konsultation der Bürger überarbeitet.

Die Konsultations- und Evaluationsphase ist womöglich leichter zu verstehen, wenn man den Schritten bestimmte Fragen zuordnet:

- In welchen Strukturen soll die Konsultation stattfinden ?
- Welche sind die Betätigungsfelder der in den Strukturen aktiven Personen ?
- In welche Richtung sollen Veränderungen in diesen Feldern verlaufen ?
- Mit welchen Mitteln können diese Veränderungen erreicht werden ?
- Wie können die Ergebnisse der Konsultation gesichert werden ?
- Wie können Veränderungen überprüft werden ?
- Wie können die Ergebnisse der Überprüfung in neuen Situationen gesichert werden?

In einigen Kommunen werden die Schritte des Konsultationsprozesses auch zum Teil in bestimmten anderen Formen als den regelmässigen Arbeitskreisen durchgeführt. Diese Formen werden hier als „kurzzeitige Beteiligungsformen“ bezeichnet, da sie nur von einem Abend bis zu mehreren Wochen dauern können. Dazu gehören u.a. Zukunftskonferenz, Planungszelle oder Nachbarschaftsforum (vgl. Feindt 1997, Hänisch/Trapp 2001:12ff.). Zumeist werden sie von der Verwaltung initiiert. Sie können aber die Schritte der Konsultationsphase nicht allein bewältigen, so bedarf es außerdem einer weiter greifenden Problemanalyse, eines weiteren Beschlusses des Rates und der vollständigen Ausarbeitung von Projekten und Programmen.

3.2 Welche Phasen wurden in den befragten Kommunen erreicht?

Die Befragung ergab 19 Kommunen mit Agendaprozessen, die im folgenden mit den erreichten Schritten aufgeführt sind:

Zornheim (10), Bubenheim (9), OG Bodenheim (8), Harxheim (8), VG Wörrstadt (8), Bingen (7), Budenheim (7), Ingelheim (7), Ober-Olm (7), Stackeden-Elsheim (7), Wackernheim (7), OG Gau-Algesheim (6), Gau-Bischofsheim (5), OG Heidesheim (5), Klein-Winternheim (5), Alzey (4), Guntersblum (3), Oppenheim (3), Nierstein (2). Ausserdem war die VG Sprendlingen-Gensingen mit dem „Initiativkreis Lokale Agenda 21“ an einem kommunenübergreifenden Agendaprojekt beteiligt, dem „Festival 21: Umwelt – Gesundheit – Mensch“.

17 der 19 aktiven Kommunen gehören zum Landkreis Mainz-Bingen. Die Gesamtzahl der Kommunen ist nicht so stark verschieden: 3 Verbandsfreie und 63 Ortsgemeinden bei etwa 203.000 Einwohnern in Mainz-Bingen und 2 Verbandsfreie und 67 Ortsgemeinden bei etwa 125.000 Einwohnern in Alzey-Worms.

4 weitere Orte mit einem entweder durch Ratsbeschluss oder durch Veranstaltung begonnenen LA21-Prozess wurden nicht einbezogen, da nach Gesprächen mit den Ortsbürgermeistern ersichtlich war, dass derzeit keine weiteren Aktivitäten ergriffen werden (und einige Bestimmungsfaktoren eine Ausprägung von 0 oder nahe 0 haben).

Zu allen hier dargestellten Informationen ist öffentlicher Zugang möglich, keine davon müssen unter Verschluss gehalten werden. Sie wurden hier nur systematisch gesammelt und aufbereitet.

Initialphase

Die Prozesse begannen zwischen dem dritten Quartal 1997 und dem ersten Quartal 2001. Die Initiation erfolgte in vielen Kommunen in Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung Mainz-Bingen, deren Umweltberatung Moderation der Auftaktveranstaltung leistete.

In einigen Kommunen war der nächste Schritt eine Information für Rat oder Verwaltung, in den meisten wurde der Beschluss des eingebrachten Antrages als nächster Schritt genannt.

Dann wurde in unterschiedlichem Ausmaß die Öffentlichkeit informiert, entweder zur Auftaktveranstaltung oder durch Informationen in der Presse/ durch Infoveranstaltungen.

In 16 Kommunen fanden zwischen einer und drei Auftaktveranstaltungen statt. In 11 Fällen wurden die Auftaktveranstaltungen zur Vorbereitung längerfristiger Strukturen (Agenda-Gremien) genutzt. Hier wurde auch die Problemanalyse in 8 Fällen genannt.

Konsultationsphase

In 14 Kommunen bestanden zum Zeitpunkt der Befragung Agenda-Gremien (in einer weiteren ruhte der Arbeitskreis). Ihre jeweilige Zahl lag zwischen 1 und 7.³ In einer Kommune wurde auch ein Dorferneuerungs-ausschuss zu den Gremien gezählt.

³ s. Tabelle im Anhang

In 7 der 14 Kommunen bestanden Gremien, die zwischen den verschiedenen Arbeitskreisen bzw. zwischen Arbeitskreisen und den Gemeindeorganen vernetzen (Lenkungskreise in Ober-Olm, Budenheim und Klein-Winternheim, Agendaforum in Wackernheim, Agendabüroarbeit in der VG Wörrstadt, Agendakreis in Bingen und Ingelheim). Diese Organisationsformen können durch arbeitskreis- und themenübergreifendes Arbeiten die Wirkung von Maßnahmen verstärken und die Integration der drei Säulen verbessern. An diesen Gremien nehmen fast immer Verwaltungsvertreter und oft auch die Ratsfraktionen teil, so dass hier Vorentscheidungen über die Integration der Arbeitskreisergebnisse in die politischen Gremien fallen.

Für das Erreichen des Schritts Problemanalyse waren zwei Methoden zu nennen. Umfragen zu einem oder mehreren Themen fanden in 5 Kommunen statt. Beispielhaft hierfür sind die Umfragen zum Industrie- und Gewerbestandort, zur Jugendarbeit und zur Verkehrssituation in Budenheim. Problemanalysen in kurzzeitigen Beteiligungsformen wurden 5 mal genannt. Insgesamt wurde der Schritt „Problemanalyse“ in 10 Kommunen erreicht.

Bisher wurden wenige Leitbilder beschlossen. In 5 Kommunen waren sie zumindest für ein Handlungsfeld beschlossen, in 4 weiteren sind sie in Arbeit.

In 15 Kommunen war der Schritt „Maßnahmenausarbeitung“ erreicht. In 14 Kommunen wurden Projekte an die Verwaltung, in 12 an den Rat herangetragen. Dort werden in den Agenda-Gremien entstandene Maßnahmen verbindlich beschlossen.

In 4 Kommunen wurde ein Handlungsprogramm ausgearbeitet. Ratsbeschlüsse des Handlungsprogramm lagen in 2 Kommunen vor. Es handelt sich in beiden Fällen um Fortschreibungen des Dorfentwicklungsplanes, die in einem LA21-gemäßen Dialogprozess erarbeitet wurden (Bubenheim und Zornheim).

Implementationsphase

In 13 Kommunen wurde die Umsetzung von einem oder mehreren Projekten begonnen. Die Anzahl der Projekte lag zwischen 1 und 40. Die Projektanzahl wäre ein erster Ansatzpunkt für eine Untersuchung der Wirkung von LA21-Prozessen, wenn keine einheitlichen Indikatoren verglichen werden können. Beispiele für Projekte sind fair gehandelter Kaffee in Bingen, Photovoltaikanlagen auf Schulen in Ober-Olm, naturnaher Spielplatz in Wackernheim, u.a. finanziert von LZU und Allianz-Stiftung, Ferienorganisation in Gau-Algesheim, Verkehrsberuhigung in Harxheim, Spazierwege in/um Zornheim.

Bei vielen Gemeinden war die Arbeitsweise projektorientiert, ein gesamtes Handlungsprogramm wurde nicht angegangen. Hänisch/Trapp empfehlen auch zu Beginn für kleine Gemeinden die Konzentration auf einige, erfolgsträchtige Projekte, um die Motivation der Akteure zu erhöhen (Hänisch/ Trapp 2001:22).

Die Umsetzung/Durchführung des themenübergreifenden Handlungsprogramms hatte bisher noch in keiner Kommune begonnen.

Evaluationsphase

In keiner Kommune wurde bisher ein Indikatorenkonzept genutzt oder ein Handlungsprogramm überarbeitet. Ein genannter Indikator waren die Kohlendioxid-Emissionen bzw. deren Reduzierung (Stadecken-Elsheim).

In 13 Kommunen wurde die Durchführung kurzzeitiger Beteiligungsformen angegeben. Dreimal davon wurde die „Zukunftswerkstatt“ genannt (Stadecken-Elsheim, Bodenheim, Zornheim) Weitere Formen waren ein „Runder Tisch (Ober-Olm), oder Agendatage, die über Öffentlichkeitsarbeit hinausgingen (Wackernheim, VG Wörrstadt).

4. Bestimmungsfaktoren

In der folgenden Tabelle wird gezeigt, welche möglichen Bestimmungsfaktoren erfasst wurden (Auswahl der wichtigsten).

Ein wichtiger Unterschied der Gremien der LA21 zu anderen wissenschaftlich erforschten Verhandlungssystemen besteht darin, dass sowohl Organisationen als auch Bürger teilnehmen können und sollen, die keine organisierten Interessen vertreten. Die Gremien können vollständig aus Bürgern bestehen, die sich aufgrund des wahrgenommenen Drucks eines bestimmten Problems im Agendaprozess engagieren. Auch deswegen gab es bisher kaum begründete Systematisierungen der Gründe für unterschiedliche Fortschritte.

Die Ebene persönlicher Einstellungen und Meinungen wird nicht einbezogen. Die subjektiven Einschätzungen der Befragten hätten die Ergebnisse schwerer vergleichbar gemacht und die Bedeutung persönlicher Einstellungen einflussreicher Personen für den Verlauf der Agendaprozesse wäre nur durch Befragung mehrerer Personen pro Ort erkennbar gewesen.

Jeder allgemeine gehaltene Bestimmungsfaktor besteht aus erfragbaren sogenannten Indikatoren, die wiederum verschiedene Ausprägungen haben.⁴

Tabelle 2 : Bestimmungsfaktoren

Bestimmungsfaktor	Indikator	Ausprägungen	
Unterstützung der Verwaltung	Initiator	Der Agendaprozess wurde von der Verwaltung initiiert. Der Agendaprozess wurde vom Bürgermeister selbst initiiert.	
	Kurzzeitige Bet.	kurzzeitige Beteiligungsformen zur LA21 auf Verwaltungsinitiative wurden durchgeführt.	
	Verwaltungs-Struktur	Strukturen innerhalb der Verwaltung in Bezug zur LA21 sind vorhanden.	
	Teilnahme Verwaltung		Verwaltungsmitarbeiter nehmen selten an den Agenda-Gremien teil.
			Verwaltungsmitarbeitern nehmen häufig an den Agenda-Gremien teil.
	Teilnahme Bürgermeister		Bürgermeister nimmt selten an den Agenda-Gremien teil.
Bürgermeister nimmt häufig an den Agenda-Gremien teil.			
Zusammensetzung des Gemeinderates	Ökologisch orientierte Listen	Ökologisch orientierte Listen sind im Gemeinderat vertreten	
	Stärkste Fraktion	Mögliche Ausprägungen sind alle vertretenen Wählergruppen/Parteien	
Externe Unterstützung		Mögliche Ausprägungen sind Kombinationen aus der Art der Unterstützung (Finanzierung, Information/Öffentlichkeitsarbeit, Moderation, Mediation, Beratung und Ausbildung) mit dem Geber der Unterstützung (Landesbehörden, insbes. LZU, Bund, EU, Kommunalverbände, Kreisvolkshochschule, Stiftungen, ICLEI, Deutsche Umwelthilfe o. andere).	
Öffentlichkeits-Arbeit		Mögliche Ausprägungen sind Kombinationen aus der Art der Öffentlichkeitsarbeit (s. Tabelle S. 15) und der Häufigkeit über einen bestimmten Zeitraum.	

⁴ Zum Verständnis der Tabelle: die Ausprägung 0, z.B. zur 3. Zeile „Strukturen in der Verwaltung sind nicht vorhanden“, wurde hier jeweils weggelassen.

Finanzierung	Höhe d. Finanzierung gesamt pro Kopf pro Jahr	Alle Beträge, die für als für den Agendaprozess genutzte angegeben werden, eingeschlossen 0 €
	Höhe d. Finanzierung p.K.	
	Höhe der Finanzierung aus Verwaltung p.K. pro Jahr	
	Höhe der Finanzierung aus Verwaltung p. K.	
Verhandlungs-Situation	Ratsbeschluss	Eine bis drei der folgenden Bestandteile enthalten: Meilensteine (welche Schritte sind zu erreichen), Zeitplan, Organisationsstruktur (wie sollen die Prozessbeteiligten zusammenarbeiten)
	Dialogvereinbarung	Vorhanden
	Zeitplan (falls nicht im Ratsbeschluss)	Vorhanden
	Teilnehmerzahl der Agenda-Gremien	1-5
		6-15
		15+
Leitung	Moderator	
	Mediator	
Einwohnerzahl		Mögliche Ausprägungen sind alle Einwohnerzahlen von VFG, Verbands- oder Ortsgemeinden der 2 Kreise (Stand Ende 2001)

Es wurden insgesamt 13 Hypothesen (Vermutungen über Zusammenhänge) aufgestellt, auf eine Auswahl wird hier eingegangen:

- (H1): Je größer die Agenda-bezogene Unterstützung der Verwaltung, desto weiter sind die Agendaprozesse fortgeschritten.
- (H2a): Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein einer ökologisch orientierten Liste in der Kommunalvertretung und dem Bestehen eines Agendaprozesses.
- (H2b): Das Bestehen eines Agendaprozesses ist unabhängig davon, welche Partei die stärkste Fraktion in der Kommunalvertretung stellt
- (H4): Je größer die externe Unterstützung der Agendaprozesse, desto weiter sind sie fortgeschritten.
- (H5): Je größer das Ausmaß der Öffentlichkeitsarbeit ist, desto weiter sind die Agendaprozesse fortgeschritten.
- (H6): Je höher für die Agendaprozesse eingesetzte Finanzmittel sind, desto weiter sind sie fortgeschritten.
- (H8): Je idealtypischer die Verhandlungssituation ist, desto weiter sind die Agendaprozesse fortgeschritten .
- (H9b): Je höher die Einwohnerzahl der Kommune, desto weiter sind die Agendaprozesse fortgeschritten.

5. Ausprägungen und Einflüsse der Bestimmungsfaktoren

Wie bei allen Befragungen, gab es auch hier Lücken (nicht aus allen Kommunen sind Werte zu allen Faktoren bekannt). Im folgenden werden die Informationen zu den einzelnen Bestimmungsfaktoren zusammengefasst.

5.1 Unterstützung der Verwaltung

Nach Artikel 28 der Agenda 21 liegt die Initiative für die Erarbeitung einer Lokalen Agenda bei der Kommunalverwaltung. Sie soll in den Dialogprozess mit örtlichen Akteuren eintreten. Vereinfachend wird hier besonders die Verwaltungsspitze und ihr möglicher Einfluss betrachtet. Es ist auch zu bedenken, dass die Verwaltungen je nach kommunalem Status unterschiedlich ausdifferenziert und daher kaum vergleichbar sind. Tabelle 3 zeigt, wie die Indikatoren in den 19 Kommunen ausgeprägt sind. Die grosse Rolle der Verwaltung und ihrer Spitze wird hier deutlich.

Tabelle 3: Häufigkeiten der Ausprägungen "Unterstützung der Verwaltung"

	Initialisierung durch Bürgermeister	Initialisierung durch Verwaltung	Strukturen in Verwaltung	verwaltungsgeführte kurzz. Beteiligung
Nein	11	17	16	9
Ja	8	2	3	10
Gesamt	19	19	19	19

Quelle: eigene Erhebung 2002

Die einzige formalisierte Struktur ist die „Koordinationsstelle“ in Ingelheim, zusammengesetzt aus OB, Umweltdezernent, Bürgermeister, Beigeordneten, fachlich zuständigen Amtsleitern, dem Vorsitzenden des Vereins „Lebenswertes Ingelheim“ und dem Agendabüro (Kordinator).

In 10 Fällen (von 13 überhaupt) sind die kurzzeitigen Beteiligungsformen von der Verwaltung initiiert bzw. maßgeblich von ihr gestaltet worden.

Wie häufig ist nun die Verwaltung an den Agendagremien beteiligt:

Tabelle 4: Häufigkeiten der Ausprägungen "Unterstützung der Verwaltung" bei vorhandenen AK's

	Teilnahme des Bürgermeisters an Agenda-Gremien	Teilnahme der Verwaltung an Agenda-Gremien
Keine	6	2
Selten	2	3
Häufig	7	10
Gesamt	15	15

Quelle: eigene Erhebung 2002

Es ist festzustellen, dass die Verwaltung in 2/3 der Prozesse häufig an den Gremien teilnimmt, und der Bürgermeister in 7 von 15 Prozessen. In insgesamt 9 Kommunen nahm der Bürgermeister an Agenda-Gremien teil, davon in 5 an Arbeitskreisen, in 4 an Lenkungsgremien.

Dies erscheint viel, aber es ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltung zwischen verschiedenen Positionen der Ortsansässigen moderieren kann, sie einen weiten Zugang zu Informationen hat und viele Maßnahmen umsetzen kann. Des weiteren gehört der seit 1993 direkt gewählte Bürgermeister zu den bekanntesten Personen im Ort. Seine Teilnahme kann den Aktivitäten einen Schub verleihen.

Die Verbandsgemeindeverwaltungen sind häufig nicht am LA21-Prozess der Ortsgemeinde beteiligt. Falls doch, wiederum mit nur einer Person, wie etwa dem Umweltbeauftragten (z.B. in Guntersblum)

Die Hypothese (H1) konnte jedoch nicht bestätigt werden – es war nicht so, dass Kommunen mit hohen (in dem Fall als für den Agendaprozess förderlich angenommenen) Ausprägungen der Unterstützung generell weiter waren als solche mit niedrigen Ausprägungen.

5.2 Zusammensetzung des Gemeinderates

Es wurde vermutet, dass die fraktionelle Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans einen Unterschied im Hinblick auf den LA21-Prozess bewirkt. Die Parteien haben unterschiedliche Positionen zur LA21, zum Ausmaß von Bürgerbeteiligung und daraufhin auch vermutlich zum örtlichen Agendaprozess.

Die Anträge zu einem LA21-Ratsbeschluss wurden teils von Bürgermeister/ Beigeordneten, teils von der Mehrheitsfraktion und teils von ökologisch orientierten Listen eingebracht.

Als „ökologisch orientierte Listen“ wurden zusammengefasst: Bündnis 90/ Die Grünen, Grüne Liste, Grün-Alternative Liste und Alternative Liste.

Tabelle 5: Zusammenhang zwischen dem Bestehen einer ökologisch orientierten Liste und eines LA21-Prozesses

		ökol. orientierte Liste im Rat		Gesamt
		nein	ja	
LA21-Prozess	nein	45	4	49
	ja	3	16	19
	Gesamt	48	20	68

Quelle: eigene Erhebung 2002

Es ist eindeutig ein Zusammenhang zwischen einer ökologisch orientierten Liste im Rat und dem Stattfinden eines Agendaprozesses zu sehen. Die Kommunen mit einer ökologisch orientierten Liste waren aber nicht generell weiter.

Hypothese (H2b) bezog sich auf die jeweils stärkste Fraktion. Es wurde vermutet, dass kein Zusammenhang zwischen dem Entstehen eines Agendaprozesses und der jeweils stärksten Fraktion besteht.

Tabelle 6 zeigt zum einen die jeweiligen Fraktionen mit den meisten Sitzen. Werden mehrere Fraktionen genannt, so verfügen sie über gleich viele Sitze. Zum anderen ist eingetragen, unter welchen Mehrheiten in den Kommunen LA21-Prozesse stattfinden.

Tabelle 6: Zusammenhang stärkste Ratsfraktion und Stattfinden eines LA21-Prozesses

		stärkste Ratsfraktion									Gesamt	
		SPD	CDU	FDP	FWG	WG	SPD und CDU	SPD und WG	SPD und FWG	SPD, CDU und WG		Mehrheitswahl
LA21-Prozess	nein	17	7	1	6	7	3	1	1	1	5	49
	ja	6	9				3				1	19
	Gesamt	23	16	1	6	7	6	1	1	1	6	68

Quelle: eigene Erhebung 2002⁵

Eine wichtige Erkenntnis ist, dass bisher LA21-Prozesse nur in Kommunen mit SPD- und/oder CDU-Mehrheit begonnen wurden, sowie in einer Kommune mit Mehrheitswahl. Gehörten Wählergruppen und Wählergemeinschaften zu den stärksten Fraktionen, fand dort noch kein Agendaprozess statt. Etwa die Hälfte der Agendaprozesse vollziehen sich in Kommunen mit der CDU als stärkster Fraktion, obwohl sie nur in 23,5 % der Kommunen eine relative Mehrheit hat. (H2b) wurde also widerlegt.

⁵ hier wurden nur der LK Mainz-Bingen und die beiden aktiven Kommunen des LK Alzey-Worms einbezogen.

5.3 Externe Unterstützung

Eine externe Unterstützung des Agendaprozesses kann dazu beitragen, ihn wirkungsvoller und systematischer durchzuführen.

In 18 Kommunen wurde sie angegeben. Es wurden jedoch insgesamt wenige Institutionen genutzt, wie Tabelle 7 zeigt.

Tabelle 7: Quellen externer Unterstützung

		KV	K VHS	LZU	Kommunal- verband	Landesbe- hörden	Stiftung	ICLEI
Nutzung	nein	7	16	9	18	15	18	18
	ja	12	3	10	1	4	1	1
	Gesamt	19	19	19	19	19	19	19

Quelle: eigene Erhebung 2002

Mehrmals wurde der Agendaprozess mit vom Land geförderten Programmen verknüpft. Dies war der Fall bei

- Dorferneuerung: Bubenheim, Harxheim, Zornheim
- „Rheinauenentwicklung und -gestaltung im Raum Mainz-Ingelheim. Eine Region im Gespräch“, gefördert vom Ministerium für Umwelt und Forsten, in Ingelheim und Heidesheim.
- Spielleitplanung: gefördert vom Umweltministerium sowie dem Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend in Bodenheim.

Die Höhe der Zuschüsse ist abhängig von den zu fördernden Projekten und der Finanzkraft der Kommune. Der Vorteil für die Kommunen liegt hier in der Finanzierung mehrheitlich aus Landesmitteln und der Bereitstellung von Sachverstand (Planung, Moderation) durch Landesbehörden, Hochschulen und Planungs-/ Ingenieurbüros. Diese konnten als weitere Kategorie von Unterstützern hinzugefügt werden (2 Nennungen von Hochschulen und 2 von Planungs-/Ingenieurbüros).

Die meistgenutzte Form ist die Moderation, z.T. durch externe Moderatoren, z.T. durch kurzzeitige Moderation etwa durch die Kreisverwaltung (s. Tabelle 8)

Tabelle 8: genutzte Formen externer Unterstützung

		Öffentlich- Keitsarbeit	Geld	Ausbildung	Mode- ration	Media- tion	Beratung	Sons- tiges
Nutzung	nein	12	9	17	7	19	13	19
	ja	7	10	2	12	0	6	0
	Gesamt	19	19	19	19	19	19	19

Quelle: eigene Erhebung 2002

Wenig fortgeschrittene Agendaprozesse haben wenig externe Unterstützung, die weitesten Prozesse relativ starke externe Unterstützung. Im mittleren Bereich gibt es jedoch extreme Streuungen von geringer bis starker Unterstützung, so dass für (H4) nur ein moderater Zusammenhang angenommen werden kann.

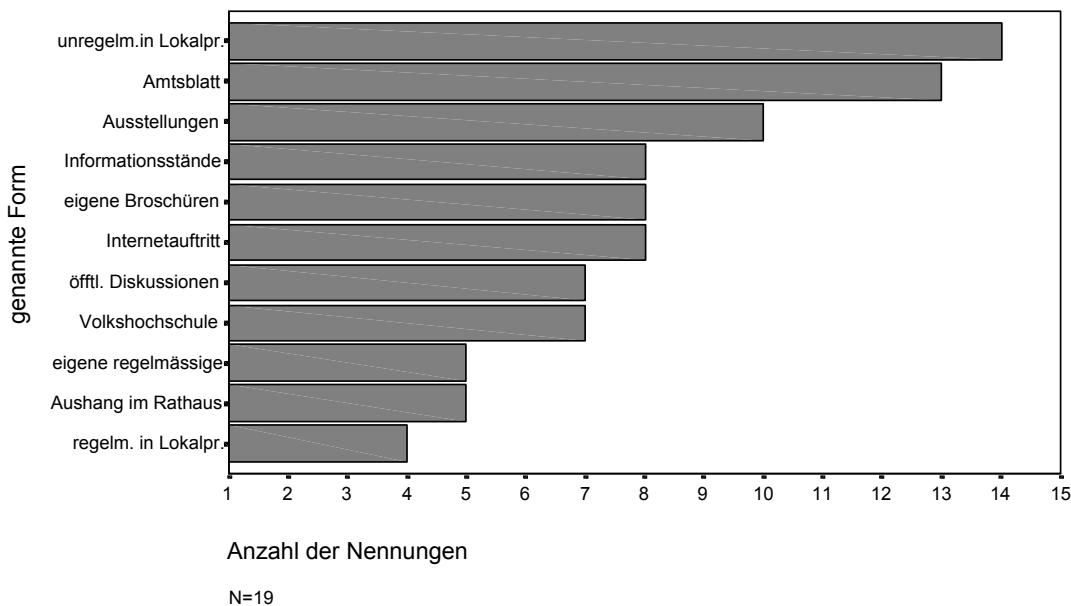
5.4 Öffentlichkeitsarbeit

Besonders zu Anfang wurden häufig die Amtsblätter genutzt

Internetinformationen zu den LA21-Prozessen waren in 9 Kommunen vorhanden. Hier werden beispielsweise eine Chronologie des Prozesses, dokumentierte Ergebnisse, Adressen und Telefonnummern von Ansprechpartnern, Sitzungstermine und *links* zu anderen Städten mit Agendaprozessen veröffentlicht.

Wie oft die Formen überhaupt genannt wurden, zeigt die folgende Graphik.

Abbildung 1: genannte Formen von Öffentlichkeitsarbeit nach Häufigkeit



Quelle: eigene Erhebung 2002

Am häufigsten wurde die Lokalpresse verwendet. Immerhin 5mal wurde angegeben, eigene regelmässige Veröffentlichungen jetzt oder zu einem früheren Zeitpunkt herausgegeben zu haben (Budenheim, Alzey, Gau-Algesheim, Bubenheim, Stackeden-Elsheim).

Addiert man die einzelnen Formen von Öffentlichkeitsarbeit, so weisen die Gesamtwerte eine große Streuung über die Kommunen auf (zwischen 0 und 49 pro Jahr).⁶ Allerdings waren die einzelnen Formen nicht bei allen Kommunen quantifizierbar, u.a. durch starke Veränderungen im Zeitverlauf.

Die Anzahl der einzelnen Formen mit angegebenen Häufigkeiten in den Kommunen wurde summiert. Dann können 17 Kommunen in die Hypothesenprüfung einbezogen werden, woraufhin sich ein moderater Zusammenhang ergibt: (H 5) kann angenommen werden.

5.5 Finanzierung des Agendaprozesses

Die LA21 soll zwar langfristig Einsparungen bringen („von den Zinsen und nicht dem Kapital leben“), aber zunächst sind Finanzmittel nötig, die für die Durchführung des Prozesses (Personal), seiner politischen Durchsetzung, Darstellung und Außenwirkung (Öffentlichkeitsarbeit) und seine Ergebnisse (Projekte) auszugeben sind.

Wichtige Quellen sind kommunale Haushaltsmittel, z.B. in Form eines gesonderten Titels und Landesmittel. Nur in drei Fällen wurden zusätzlich private Spenden, Sponsoren und Stiftungen erwähnt.

Einnahmen aus Agendaaktivitäten (wie z.B. Produktverkäufe) wurden nicht genannt. Möglicherweise bestehen aber bereits Einsparungen, etwa durch veränderte Energienutzung in Wackernheim.

Eine lange Laufzeit der Unterstützung allein scheint nicht förderlich zu sein.

Der Indikator mit dem stärksten Zusammenhang ist „Finanzierung gesamt pro Kopf“. Hierzu zählen neben den Verwaltungsmitteln auch die externen, die die Erklärungskraft für unterschiedliche Sachstände erhöhen. Eine vergleichsweise hohe Unterstützung ist mit dem Dorferneuerungsprogramm verbunden, dieses ist auch auf ein Handlungsprogramm ausgerichtet.

⁶ bei „regelmässige Berichterstattung in der Lokalpresse“ pro Monat.

5.6 Verhandlungssituation

In diesem Bestimmungsfaktor wurden mehrere Charakteristika eines idealtypischen Verhandlungssystems bzw. Beteiligungsverfahrens zusammengefasst. Zu diesen Charakteristika gehören verschiedene Regeln, eine gewisse Klarheit über die Abläufe und eine Teilnehmerzahl in den einzelnen Gremien, die geeignet ist. Wenn zu viele Akteure beteiligt sind, sinken für den einzelnen die Anreize, aktiv zu sein und direkte Interaktionen werden seltener. Wenn zu wenige mitarbeiten, dann

- könnten diese mangels Rückhalt bei den potentiell Betroffenen zur Auflösung des Gremiums tendieren,
- könnten die Schritte der Konsultationsphase und der Umsetzung später erreicht werden, da die Arbeiten auf zu wenige Personen verteilt werden,
- kann ein Ausstieg nur weniger Akteure zum Ende des Gremiums führen.

Für 11 Kommunen ist der **Text des Ratsbeschlusses** zum Beginn eines LA21-Prozesses bekannt. Die Mehrzahl sind Grundsatzbeschlüsse ohne Konkretisierungen durch Meilensteine (Schritte), Zeitpläne oder Organisationsstrukturen. In 3 Kommunen wurden Meilensteine genannt, in 2 Kommunen Organisationsstrukturen. Die ausführlichste Nennung von Meilensteinen ist im Ingelheimer Ratsbeschluss zu finden.

In 7 Kommunen wurde eine **Dialogvereinbarung** geschlossen. In mindestens einer weiteren ist diese in Vorbereitung.

Es wurde in 8 Kommunen angegeben, dass **Zeitpläne** vorhanden sind.

Die **Teilnehmerzahl** an den Agenda-Gremien liegt zwischen 2 und über 20 Personen. In 13 von 15 Kommunen mit Agenda-Gremien hatte zumindest eines die als ideal eingeschätzte Zahl von zwischen 6 und 15.

Die **Leitung** der Gremien erfolgt(e) in 8 Kommunen durch Moderatoren. Teilweise handelt(e) es sich um externe professionelle Moderatoren, wie in der abgeschlossenen Moderation im Dorferneuerungsprozess in Zornheim und Bubenheim, und der laufenden Moderation in Harxheim und Bingen. In keiner Kommune fanden bisher Mediationsverfahren statt.

Verbindet man mit die Indikatoren der Verhandlungssituation und setzt sie mit statistischen Methoden in Beziehung zum Phasemodell, kann gefolgert werden, dass sich eine eher idealtypische Verhandlungssituation positiv auf das Erreichen der Implementationsphase auswirkt.

5.7 Einwohnerzahl

Die Anzahl der erreichten Schritte scheint nicht in systematischer Beziehung zur Einwohnerzahl zu stehen. Die kleinste aktive Gemeinde ist Bubenheim, das zu den am weitesten fortgeschrittenen zählt. Die grösseren Gemeinden (Bingen, Budenheim, Ingelheim) befinden sich im mittleren Bereich der erreichten Schritte.

6. Untersuchungsergebnisse im Kurzüberblick

Der Gegenstand der vorliegenden Arbeit waren die Lokale Agenda 21-Prozesse in den Landkreisen Mainz-Bingen und Alzey-Worms. Das Hauptziel bestand in der Beantwortung der Frage, warum die Agendaprozesse unterschiedlich weit fortgeschritten sind.

In die Vollerhebung gingen 19 Lokale Agenda 21-Prozesse ein. Dies bedeutet einen Anteil von LA21-Kommunen von 12,75% an allen Kommunen der 2 Landkreise. Von den 19 Kommunen waren vom Status 14 Ortsgemeinden, 4 Verbandfreie Gemeinden und eine Verbandsgemeinde.

Die untersuchten Prozesse wiesen während des Befragungszeitraums August-Oktober 2002 Sachstände zwischen 2 und 10 erreichten Schritten auf. Die Agendaprozesse begannen auf Initiative der Verwaltung oder des Gemeinderates.

In der Mehrzahl wurden bereits Agendaprojekte durchgeführt, in keiner jedoch Teile des Handlungsprogramms angegangen. Die Reihenfolge des Erreichens der Schritte folgte nicht immer der theoretischen Abfolge. So sind Leitbilder in 4 Kommunen mit abgeschlossenen Maßnahmen noch in Arbeit.

Diese unterschiedlichen Sachstände waren nicht durch unterschiedliche Startzeitpunkte bedingt.

Die Kommunen gingen nur sehr wenig koordiniert und gemeinsam vor.

Zu den ausgewählten Hypothesen:

- Die verschiedenen Unterstützungsformen der Verwaltung sorgten nicht generell für erfolgreichere Verläufe, aber eine Form, die Unterstützung durch den Bürgermeister, erwies sich als günstig.
- Die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen übt im Landkreis Mainz-Bingen und den befragten Kommunen des Landkreises Alzey-Worms einen Einfluss auf die Entstehung von LA21-Prozessen aus.
- In fast allen Kommunen mit „ökologisch orientierten Listen“ finden Agendaprozesse statt.
- Es besteht auch ein Zusammenhang zwischen der stärksten Ratsfraktion und dem Stattfinden eines Agendaprozesses. Es gibt bisher nur Agendaprozesse in Kommunen mit SPD, CDU und SPD/CDU als stärkster Fraktion sowie in einer Kommune mit Mehrheitswahl (vgl. Tabelle)
- Es konnten (moderate) positive Zusammenhänge der folgenden Bestimmungsfaktoren mit dem Fortschritt der LA21-Prozesse bestätigt werden:
 - die Menge der als „externe Unterstützung“ zusammengefassten Leistungen von außerhalb der Orte angesiedelten Institutionen. Die stark unterschiedliche Zahl von Agendaprozessen in den beiden Landkreisen lässt sich u.a. auf die Tätigkeiten der Kreis-Koordinatoren zurückführen. In einer Reihe von Kommunen war der Umweltberater der Kreisverwaltung Mainz-Bingen Moderator der Agendaprozess-Auftaktveranstaltungen.
 - das Ausmaß der agenda-bezogenen Öffentlichkeitsarbeit,
 - die Finanzierung gesamt pro Kopf. Diese zeigte eine höhere Erklärungskraft als nur die Finanzierung aus dem kommunalen Haushalt. Sonstige Quellen neben Landesgeldern wurden kaum erschlossen.
- die Verhandlungssituation (als Index verbundener Elemente einer geregelten Konsultation) zeigte zumindest positive Wirkung auf das Erreichen der Implementationsphase, wozu u.a. eine professionelle Moderation beitrug.
- Die Einwohnerzahl
 - spielte insofern eine Rolle, dass nur eine der 59 Gemeinden unter 1.000 Einwohnern bisher einen Agendaprozess begann.
 - Es konnte kein genereller Einfluss auf die erreichte Schrittzahl nachgewiesen werden.

Im folgenden als Schlussfolgerung einige Empfehlungen:

Die Verbindung des LA21-Prozesses mit dem Dorferneuerungsprozess scheint sinnvoll. Es sollte aber Klarheit über die Organisation und die Ziele bestehen. Jedoch ist eine Anerkennung als Schwerpunktgemeinde nicht für alle Kommunen möglich.

Entstehende Programme zu einzelnen Themenfeldern sollten verknüpft werden. Die Beachtung der drei Dimensionen kann hierfür eine Richtschnur sein.

Die verschiedenen kurzzeitigen Beteiligungsformen (s. z.B. Feindt 1997) können in einen LA21-Prozess gut integriert werden. Aus ihnen kann je nach Einwohnerzahl und thematischem Schwerpunkt gewählt werden. Außerdem können die Beteiligungsmöglichkeiten gemäss Gemeindeordnung mitgenutzt werden.

Auch andere Quellen als der kommunale Haushalt und Landesmittel sollten erschlossen werden.

Es ist auch wichtig, Klarheit über die zu schaffenden Strukturen und die Zusammenarbeit mit bestehenden Institutionen zu schaffen. Diese Aufgabe kann mit einer Dialogvereinbarung und deren Beachtung gelöst werden. Die Implementation von Maßnahmen wird unterstützt durch die Teilnahme der Verwaltung, des Rates und anderer örtlicher Akteure. Die Kombination verschiedener Verhandlungsmodi in LA21-Prozessen verlangt durchdachte und anpassbare Strukturen. So sind u.a. Lenkungsgremien sinnvoll

Der Auftrag der Agenda 21 besteht nicht darin, möglichst viele Menschen zu informieren und er besteht nicht darin, möglichst viele Einzelprojekte durchzuführen. Dies sind essentielle Bestandteile, aber es geht um die Durchführung eines nachhaltigen kommunalen Handlungsprogramms.

Literaturauswahl und weitere Informationen

Agenda-Transfer (2001): Lokale Agenda 21- Vom Projekt zum Programm. Bonn.

Brand, Karl-Werner/ Christ, Eva/ Angelika Heimerl (2000): Bedingungen der institutionellen Stabilisierung lokaler AGENDA-Prozesse. Zwischenbericht des DBU-Projekts. München. (download von www.m.shuttle.de/mpsev/literatur am 19.01.02).

Brand, Karl-Werner /Eva Christ/ Angelika Heimerl u.a. (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Bremen. (ZWE Forschungsbericht 14).

Bundesumweltministerium (Hg.), (1993): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn.

Bundesumweltministerium/ Umweltbundesamt (Hg.), (1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. Berlin.

Feindt, Henning Peter (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 27/1997. S. 39-45.

Hänisch, Dagmar/ Trapp, Jan Hendrik (DIFU) (2001): TAT-Orte. Gemeinden im ökologischen Wettbewerb. Lokale Agenda 21 – Arbeitshilfe für kleine Gemeinden im ländlichen Raum. Berlin
Weitere Informationen unter <http://www.difu.de/>

Heinelt, Hubert / Mühlich, Eberhard (Hg.), (2000): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. (Städte und Regionen in Europa: 7). Opladen.

Kodolitsch, Paul von (2000): Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. Jg. 39. H. 1/2000. S. 199-224.

Kolloge, Sabine (2000): Lokale Agenda 21 im ländlichen Raum. Eine Wirkungsanalyse am Beispiel von Grossbritannien und Deutschland. Regensburg.

Kommunale Spitzenverbände (Hg.), (1999): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz. 11. Auflage. Mainz.

Kron, Dirk/ Moschitz, S. (o.J.): Agenda-Bausteine [der LZU]. (www.umdenken.de/akademie, download vom 12.05.02).

Landeszentrale für Umweltaufklärung Rheinland-Pfalz (2002): Lokale Agenda 21 in Rheinland-Pfalz. Ergebnisse der Umfrage der Landeszentrale für Umweltaufklärung Rheinland-Pfalz mit Stand vom 8.3.2002. Mainz (download von www.umdenken.de/akademie/rlp am 5.5.2002).

Pamme, Hildegard (2000): „Global denken, lokal handeln“ im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“? Lokale Agenda 21 und Neues Steuerungsmodell – Chancen und Widersprüche. In: : Heinelt, Hubert / Mühlich, Eberhard (Hg.), S. 119-140.

Prittitz, Volker von (1994): Politikanalyse. Opladen. (UTB 1707).

Stippowitz, Adelheid/ Decken, Oliver (Hg.), (2000): Lokale Agenda 21. Landau. (Umweltwissenschaft und Umweltbildung, Band 6).

Wollmann, Helmut /Roth, Roland (Hg.), (1999): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Auflage. Opladen.

Zimmermann, Monika (ICLEI) (1997): Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 27/97. S. 25-38. Weitere Informationen unter www.iclei.org

Weitere Informationen zur LA21 unter www.agendaservice.de

Informationen zur Studie per mail an Thomas Görmar über das Kontaktformular auf www.agenda21-mainz.de

- Zur Nachahmung und Aktualisierung empfohlen -