

Material

Städte als Partner für nachhaltige Entwicklung

Sonderausgabe eines Beitrags aus:
Der Planet der Städte. Germanwatch (Hg.). Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2007.
Wir danken dem Herausgeber und dem Verlag für die freundliche Genehmigung.

Inhalt

Vorwort	7
Einführung	10
1. Die Welt wird Stadt – und Deutschland?	12
2. Die Lokale Agenda 21 – wo stehen wir 15 Jahre nach Rio?	14
Bisherige Entwicklungen unter schwierigen Rahmenbedingungen	14
Neue Ansätze für die Lokale Ebene	17
3. Stadtentwicklung im Fokus Nachhaltiger Entwicklung, weltweit und vor Ort	21
4. Deutsche Kommunen als Partner der Internationalen Zusammenarbeit	23
5. Chance und Verpflichtung	26
Politische Einbindung, Steuerung, Strukturen und Ebenen	26
Kommunikation, Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Marketing	27
Strategien zu Finanzen, Personal, Instrumenten	28
Mut zum Handeln	30
Referenzen, weiterführende Links & Kontakte	32

Vorwort¹

Gegenwärtig leben bereits über drei Milliarden Menschen in Städten. Damit wohnen zum ersten Mal in der Geschichte mehr als die Hälfte aller Menschen in urbanen Ballungsräumen. Doch ein großer Teil von ihnen lebt in Slums: ohne sichere Eigentumstitel an ihren Behausungen, in beengten, oft armseligen Verhältnissen ohne hygienische Wasserversorgung und sanitäre Anlagen. Trotzdem üben die Städte der Welt eine ungebrochene Anziehungskraft aus. Sie wachsen weiter, trotz Armut, Kriminalität und Gewalt, die das Alltagsleben in vielen Städten überschatten, und trotz aller ökologischen Probleme, die städtische Agglomerationen mit sich bringen – überbordender Verkehr, Luftverschmutzung, Abfallentsorgung, Abwässer und der Verbrauch riesiger Flächen für ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln und Energie.

Doch ohne die Städte gäbe es keine Zivilisation. Sie sind Motor der Wirtschaft und Wiege der Demokratie, sozialer Schmelztiegel und Bühne des geistigen und kulturellen Lebens. Zur Zeit ist vielfach von einer „Renaissance der Städte“ die Rede. Der neue Optimismus verheißt ein Wiedererstarken des urbanen Raums als Folge sozio-ökonomischer Megatrends, insbesondere des Übergangs zur Wissensgesellschaft. Tatsächlich siedeln sich kreative Betriebe bevorzugt in Städten an, denn hier finden sie die Fühlung zu Wissenschaft, Kunst und Kapital, die eine Nährlösung für Innovation bilden. Auch ältere Menschen zieht es zurück in die Städte, soweit sie es sich leisten können – nirgendwo sonst gibt es ein solches Angebot an wohnortnahen Dienstleistungen. Trotz massenhaften Elends bleiben auch die Megacities der südlichen Hemisphäre Projektionsflächen für eine bessere Zukunft.

Angesichts schrumpfender fossiler Ressourcen und einer stetig wachsenden Menschheit dürfte die für urbane Siedlungen konstitutive Dichte zudem die einzige Möglichkeit bieten, nachhaltige Verkehrs- und Flächenkonzepte zu realisieren. Die ökologisch und städtebaulich schon immer nachteilige Ausbreitung der Vorstädte, das Auswuchern reiner Schlagsiedlungen oder monofunktionaler Gewerbegebiete in den suburbanen Landschaftsraum ist zumindest in Europa unter dem Vorzeichen schrumpfender Bevölkerungszahlen auch ökonomisch nicht mehr haltbar. Auch deshalb gewinnt die Kernstadt wieder an Bedeutung als Arbeits- und Wohnort.

Der Klimawandel ist auch ein Produkt der Städte mit ihrem exorbitanten Energieverbrauch. Er schlägt nun wie ein Bumerang auf sie zurück. Besonders bedroht sind die vom Anstieg des Meeresspiegels betroffenen Küstenstädte. Es entspricht jedoch dem Selbstbewusstsein und der Gestaltungskraft von Großstädten, dass ein großer Teil der Lösungsmöglichkeiten in ihnen selbst schlummert, was die Beiträge dieses Buches belegen.

Mit den Beschlüssen der Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio betraten die rund 500.000 Städte und Kommunen schließlich das Forum der internationalen Politik. Sie wurden durch die Agenda 21 und da nicht zuletzt durch die lokale Agenda 21 des Kapitels 28 als Schnittstellen zwischen verschiedenen Bereichen und Prozessen identifiziert und tatsächlich zu globalen Akteuren des politischen Wandels.

¹ Vorwort für das gesamte Buch: Woldwatch Institute (Hg): Zur Lage der Welt 2007. Der Planet der Städte, Münster 2007, ISBN 978-3-89691-653-2

Es ist also mehr als berechtigt, dass das Worldwatch-Institute in Washington diesmal die Städte in den Mittelpunkt seines jährlichen Berichtes zur Lage der Welt gestellt hat. Das vorliegende Buch macht es deutlich: Unser aller Zukunft hängt entscheidend von einer nachhaltigen Wende in der Stadtentwicklung ab.

Berlin und Bonn, im Februar 2007

Ralf Fücks

Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Klaus Milke

Vorstandsvorsitzender Germanwatch

Städte als Partner für Nachhaltige Entwicklung – Bilanz und Perspektiven

15 Jahre nach dem Erdgipfel für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro

Gunther Hilliges, Ulrich Nitschke

*„Wer nur redet und nicht handelt,
redet dumm und handelt schlecht.
Erst wenn ihr die Welt verwandelt,
seid ihr klug und habt ihr recht“
– Erich Kästner*

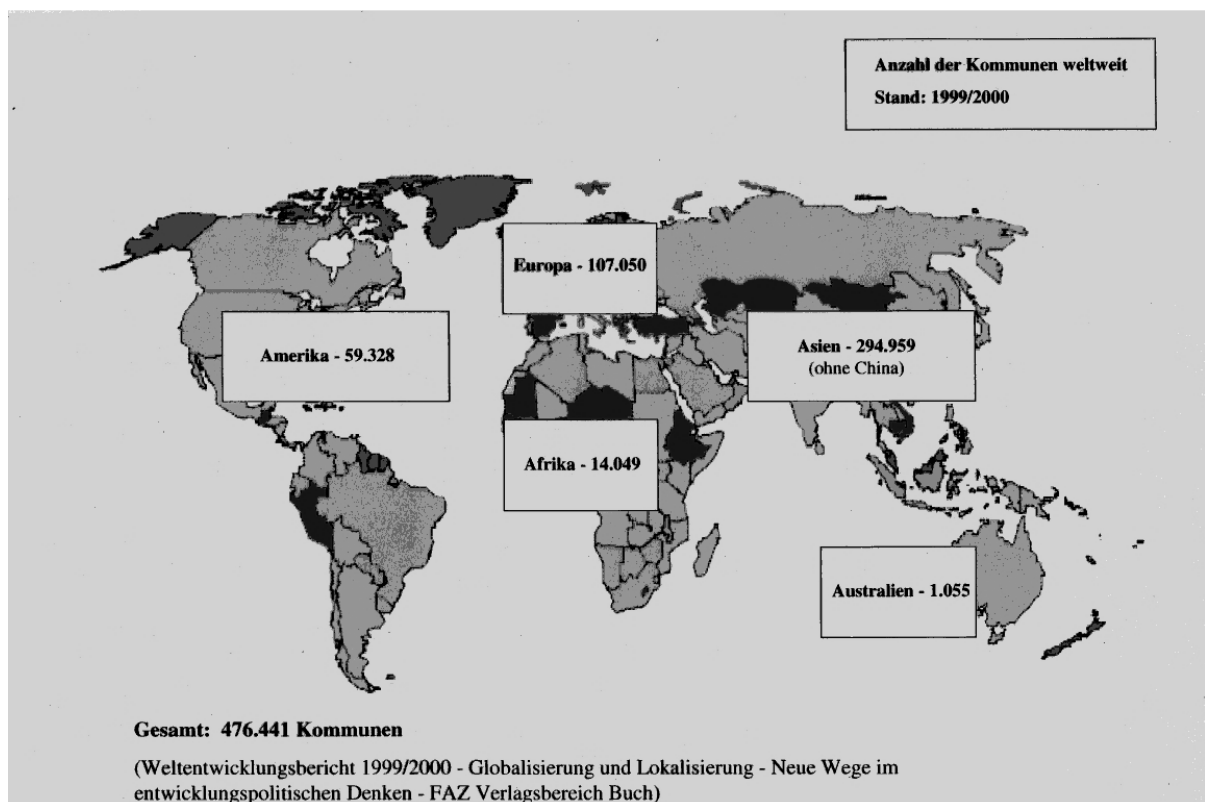


Abbildung 1: Anzahl der Kommunen weltweit (Darstellung: Gunther Hilliges)

Das Ende des Ost-West-Konflikts zwischen 1989 und 1991 veränderte das internationale System und läutete einen Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit und auch in der Entwicklungspolitik ein. Fortan standen neben den existierenden Partnerschaften rund 500.000 neue Akteure bereit: die Kommunen unserer Welt (siehe Abb.1). Das ist ein enormes, bis dato kaum genutztes Potential, dessen Nutzung eine der großen Herausforderungen unserer Epoche ist. Die Debatte im deutschsprachigen Raum soll hier – vor allem im Hinblick auf die Lehren aus dem Prozess der Lokalen Agenda 21 – beschrieben werden.² Die Lokale Agenda 21 bietet dafür den geeigneten Referenzrahmen, da sie erstmals die Kommunen als Akteure anerkannte.³

Die entscheidende Weichenstellung für Nachhaltige Entwicklung und den Bedeutungsgewinn der lokalen Ebene brachte der Erdgipfel für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro im Jahre 1992. Trotz seiner herausragenden Bedeutung muss dieser immer als Teil einer Reihe von Weltkonferenzen verstanden werden (siehe Abb. 2). Beginnend mit dem Weltkindergipfel 1990 und weiteren Konferenzen über soziale und Menschenrechte, Bevölkerung, Frauen sowie zu Wohn- und Siedlungswesen, versuchten die Vereinten Nationen die größten Probleme, denen sich die Menschheit gegenüber sieht, zu analysieren und gemeinsam Strategien zu ihrer Bewältigung auszuarbeiten.⁴ Es ist hinzuzufügen, dass die Vereinten Nationen diese Erkenntnisse und Bemühungen nicht unvermittelt zeigten, sondern als Resonanz auf jahrzehntelanges Engagement der Zivilgesellschaft. Seit Rio sind fünfzehn Jahre vergangen. Ein Zeitraum, der kaum lang genug scheint, um Nachhaltigkeit und die Lokale Agenda 21 fest in den Gesellschaften und Kommunen zu verankern und substantielle Veränderungen herbeizuführen, der sich aber als ausreichend erwiesen hat, um die Vorzeichen, unter denen alle Anstrengungen seit Rio stehen, zu verschärfen oder zu verändern und das Leitbild der Nachhaltigkeit dringlicher denn je werden zu lassen. Die globale Bevölkerungsentwicklung, die Urbanisierung, die Einsichten über den vom Menschen verursachten Klimawandel, die Einbeziehung der Transformationsstaaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, China und Indien als neue Größen auf dem Weltmarkt und die rasante Globalisierung als Kontext aller Entwicklungen sind einige der Einflussfaktoren, die hier aufgeführt werden können.

Das der Bildung gewidmete Kapitel 36 der Agenda 21 forderte für die Bildung gänzlich neue Curricula. Die zunächst weitgehende Missachtung dieser Vorschläge führte zur UN-Bildungsdekade für nachhaltige Entwicklung 2004-2014. Immerhin hat dafür in Deutschland Bundespräsident Köhler die Schirmherrschaft übernommen. Ob dies die Kultusministerkonferenz wirklich beeindruckt und Aktivitäten hervorbringt, bleibt abzuwarten. Die bildungspolitische Stille der ersten drei Jahre lässt wenig Raum für Optimismus.

Es stellt sich heute die Frage, ob die „Agenten der Nachhaltigkeit“ es verstanden haben, mit der hohen Dynamik unserer Lebenswelt Schritt zu halten und auf Entwicklungen, die begonnen haben oder sich für die Zukunft abzeichnen, auch in der internationalen Zusammenarbeit, einzugehen. Was hat sich auf lokaler Ebene in Deutschland bewegt, um den „glokalen“ – denn global ist immer auch lokal, und Urbanisierung zeigt sich zunehmend eng mit Globalisierung verknüpft – Herausforderungen nachhaltig zu begegnen, und welche Rolle spielt die Lokale A-

2 Der Autoren danken Gerrit Peters, Rolf Lehmen und Klaus Milke für die Mitarbeit, die Hinweise und die Unterstützung.

3 Eine gute Einführung in das Thema „Lokale Agenda 21“ gibt der entsprechende Artikel in der Online-Enzyklopädie Wikipedia sowie der Kasten 1 auf Seite 16. Germanwatch hat hinsichtlich der Umsetzung der Agenda 21 schon sehr früh die Bedeutung der unterschiedlichen politischen Ebenen, also auch die regionale und lokale Ebene, angesprochen: so über die Regionalgruppen und ihre Watch-Berichte (Hamburg, Bonn, Münster, Berlin, München), aber auch durch Aktivitäten, die entsprechenden Ministerpräsidentenbeschlüsse bekannter zu machen. Germanwatch hat direkt nach Rio den Wert der Lokalen Agenda 21 hervorgehoben und dazu gearbeitet.

4 Auch die Weltkonferenz „Renewables 2004“ im Juni 2004 in Bonn ist hier zu nennen, in deren Kontext die „Local Renewables“, die Bürgermeisterkonferenz für erneuerbare Energien, durchgeführt wurde.

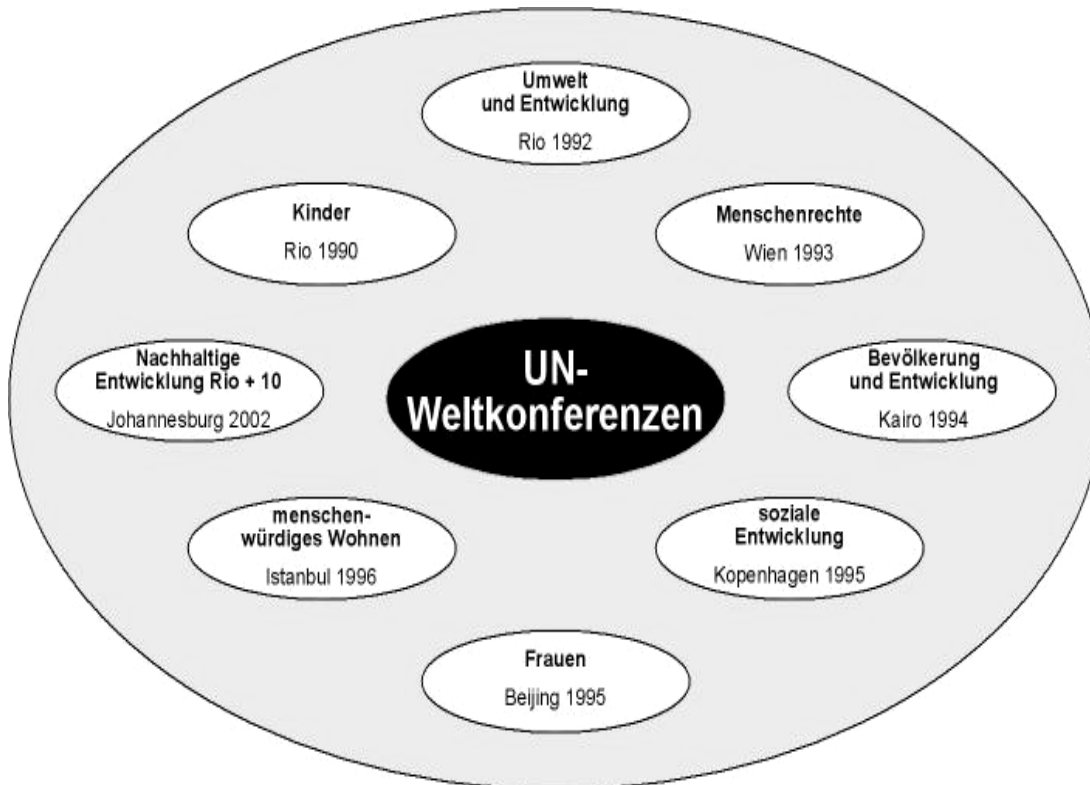
agenda 21 für welche Akteure heute noch, 15 Jahre nach Rio? Dabei darf die Rolle der Länder und des Bundes nicht unterschätzt werden. Diese Ebenen hätten viel dazu beitragen können, lokal nachhaltige Entwicklungen zu unterstützen, doch oft wurden die Bemühungen der schwächsten Ebene – die der Gemeinden – durch kontraproduktive Entscheidungen von Bund und Ländern ausgebremst oder gar konterkariert.

Es bietet sich an, die Kommunen als Schnittstelle zwischen verschiedenen Sektoren, Akteuren und Prozessen zu verstehen und einzusetzen. So lässt sich durch das Zusammenbringen von Entwicklungspolitik, Stadtentwicklung und Urbanisierung mit den Leitbildern von Rio eine kohärente wirkungsvolle Herangehensweise an einige der dringlichsten Probleme des „urbanen Planeten“ gestalten.

1 Die Welt wird Stadt – und Deutschland?

Urbanisierung ist eine wahrhaft weltweite Entwicklung. Sie spielt sich in allen Ländern der Erde mit grundlegend gleicher Dynamik ab, jedoch mit von Region zu Region unterschiedlichem Ausmaß und Tempo. Vorhersagen sehen das Wachstum der städtischen Weltbevölkerung bis

Abbildung 2: UN-Weltkonferenzen 1990 - 2002



ins Jahr 2030 mit einer Rate voranschreiten, die beinahe doppelt so hoch liegen wird, wie die der gesamten Weltbevölkerung im selben Zeitraum. Im Jahr 2005 hatte Deutschland einen Verstädterungsgrad von 75,2 Prozent erreicht. Mit einer Urbanisierungsrate, die nicht über 0,25 Prozent hinausgeht, wird dieser bis

2030 auf schätzungsweise 80 Prozent steigen. Die Welt wird im Laufe des Jahres 2007 die 50-Prozent Marke überschreiten.⁵ Mit anderen Worten, jeder zweite Erdenbürger wird in diesem Jahr in einer Stadt leben. Einer der grundlegenden Unterschiede, zwischen dem Urbanisierungsprozess der Industriestaaten und dem der Länder des Südens, die derzeit starkes Wachstum zeigen, ist die Zeitachse, auf der sich der Wandel von einer ländlichen in eine städtische Gesellschaft vollzieht. Was sich beispielsweise in Großbritannien oder Deutschland über mehrere Jahrhunderte, seit dem Beginn der Industrialisierung, vollzog, läuft in vielen Ländern des Südens in wenigen Dekaden ab.

Vor allem, im globalen Vergleich als klein zu bezeichnende Städte, mit weniger als 500.000 Einwohnern, und solche mittlerer Größe, mit 1 bis 5 Millionen Einwohnern, werden überall auf der Welt die stärksten Zuwächse verzeichnen, nicht die Megastädte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern, von denen es heute 20 gibt, die aber weiter wachsen und deren Zahl weiter steigen wird. Heute sind mehr als 53 Prozent der Stadtbewohner weltweit in Städten von weniger als 500.000 Einwohnern ansässig.⁶ Eine Größenordnung, in der sich ca. 80 Prozent aller deutschen Städte wieder finden. Seit den fünfziger Jahren sind es in Deutschland die Mittel- und Kleinstädte, in denen sich die Urbanisierung am deutlichsten niederschlägt. Eine Entwicklung, die dazu beitrug, den vormals herrschenden Stadt-Land-Gegensatz zu mildern.

⁵ UN-HABITAT 2006

⁶ ebd.

Eine alarmierende Tendenz der weltweiten Urbanisierung ist der unstillbare Ressourcenhunger der Städte. Auf den 2 % der Erdoberfläche, die die Städte in Beschlag nehmen, werden 80% der Ressourcen verbraucht. Besonders in Regionen, wo sich Urbanisierung Hand in Hand mit Industrialisierung vollzieht, ist der ökologische Fußabdruck, den die Stadt in ihrem Umland hinterlässt, von besonderer Reichweite und Tiefe. Die dringende Notwendigkeit die Entwicklung der Städte weltweit in nachhaltige Bahnen zu lenken, ist unumstritten und das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung, im Sinne des Brundtland-Berichts, steht seit Rio 92 auf der Agenda der meisten Staats- und Regierungschefs, auch auf jener der Bundesregierung. Es sei ins Gedächtnis gerufen, dass das Konzept Nachhaltigkeit jedoch nicht nur eine ökologische Dimension beinhaltet, sondern ebenfalls soziale Gerechtigkeit, ökonomischen Wohlstand und globale Verantwortung befördert, auch wenn das Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung zuerst im Umweltbereich politisch und rechtlich verankert wurde.

Das Puzzelteil Deutschland fügt sich – bereits zu mehr als drei Viertel verstädtert – nahtlos in das Bild des „urbanen Planeten“ ein. Allerdings zeichnen sich für Deutschland nicht die Szenarien ab, die aus vielen Ländern des Südens bekannt sind, wo Städte, in ihrer Entwicklung kaum oder gänzlich un gelenkt, zu Problemherden in allen kommunalen Handlungsfeldern werden.

Die wachsenden Herausforderungen mit denen Deutschland sich konfrontiert sieht, ergeben sich unter anderem aus der Bevölkerungsentwicklung, die gekennzeichnet ist durch geringe Kinderzahlen bei steigender Lebenserwartung. Dies bedeutet hohe Kosten für eine alternde Gesellschaft bei gleichzeitig schrumpfender Wirtschaftskraft. Kommunen müssen sich ein ebenso wirtschaftlich wie demographisch stabiles Fundament schaffen, um sich in Zukunft behaupten zu können. Hierbei werden sie gleichermaßen zu Konkurrenten um Investitionen wie auch um produktive junge Menschen. Das Stadtmarketing kann hier wesentlich dazu beitragen, die Attraktivität der jeweiligen Stadt zu steigern. Zudem müssen die Kommunen Strategien entwickeln, um mit minimalem Spielraum im Haushalt effizient arbeiten zu können oder bestehende Überschuldung zu überwinden, ohne auf Nachhaltigkeit zu verzichten. Hier sammeln die Kommunen bereits wertvolle Erfahrungen, die in Zukunft – so bleibt zu hoffen – als „gelungene Vorgehensweisen“⁷, auch in der internationalen Kooperation, weitergegeben werden können.⁸

Zudem muss man sich bewusst machen, dass auch die urbane Entwicklung in Deutschland zu der Zeit, als die Impulse von Rio das Land erreichten, durch die Wiedervereinigung und die damit verbundene Politik zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West geprägt war. In den neuen Bundesländern übernahmen die Kommunen durch die kommunale Selbstverwaltung bis dahin unbekannte Aufgaben und Pflichten, die einen Neuaufbau der Kommunalverwaltung unabdingbar machten.

7 Der Begriff „gelungene Vorgehensweise“ soll im Folgenden den Anglizismus „Best Practice“ ersetzen, der oft mit der Konnotation eines erhobenen Zeigefingers aufgefasst wird und das, was er transportieren will, als zu vorbildlich, um übernommen werden zu können, erscheinen lässt. Hingegen lädt eine „gelungene Vorgehensweise“ zum Nachahmen ein und zeigt differenziert Schwierigkeiten und Potentiale des Prozesses auf.

8 Eine Sammlung gelungener Vorgehensweisen findet sich in der Reihe „Dialog Global“ der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt.

2 Die Lokale Agenda 21 – wo stehen wir 15 Jahre nach Rio?

Der Berliner Bezirk Köpenick war es, der im Oktober 1994 als eine der ersten Kommunen die Herausforderung einer Lokalen Agenda 21 annahm. Ende 1996, als gemäß Kapitel 28 der Agenda 21⁹ alle deutschen Kommunen ihren ersten Konsultationsprozess zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 durchlaufen haben sollten, waren es kaum zwei Prozent, die entsprechende Bemühungen unternommen hatten. Dies veranlasste einige unserer europäischen Nachbarn, bei denen es zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als 80 Prozent waren (Dänemark, Niederlande, Großbritannien) dazu, vom „Entwicklungsland Deutschland“ zu sprechen. Ein erstes stärkeres Engagement nahm 1996 seinen Anfang und ging von den größeren Städten wie Bremen, Hamburg, Hannover, München und Wuppertal aus. Der Schub, den der Agenda-Prozess 1996 erlebte, war zum Teil auf den Leitfaden „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung“ des Deutschen Städtetags aus dem vorangegangenen Jahr zurückzuführen, wo auch die Diskussion über die Gründung einer Servicestelle für Kommunen, die sich in der internationalen Zusammenarbeit engagieren, ihren Ursprung nahm. Wichtig waren hier auch Debatten auf regionaler und kommunaler Ebene, die in Ministerpräsidenten- und Bundestags- und Bundesratsbeschlüsse mündeten, die den lokalen Akteuren neue Referenzrahmen bieten konnten.¹⁰ Hauptauslöser war aber der drohende Fristablauf vom 31.12.1996.

Bisherige Entwicklungen unter schwierigen Rahmenbedingungen

Im März 2002, 10 Jahre nach Rio, hatten rund 16 Prozent der deutsche Städte und Gemeinden einen politischen Beschluss zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 verfasst. Mitte 2006 waren es 2610 der 12.315 kommunalen Gebietskörperschaften¹¹ bundesweit, dies sind 20,5 Prozent ihrer Gesamtheit, die sich zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 entschlossen hatten oder sich bereits in der Umsetzung befanden. Nicht mehr als 100 verabschiedete Aktionsprogramme für Nachhaltige Entwicklung kann Deutschland heute vorweisen.¹²

Im europäischen Vergleich bleibt Deutschland weit hinter Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden oder Schweden zurück, die eine beinahe hundertprozentige Beschlusslage zur Lokalen Agenda 21 vorweisen können. Diese Zahl spiegelt jedoch nicht die Defizite bei der Umsetzung bzw. das aktuelle Engagement nach der anfänglichen Beschlussfreudigkeit wider.

Angesichts der nunmehr 15 Jahre, die seit dem Beschluss der Agenda 21 verstrichen sind, bietet dieses Verhältnis also keinen Grund, eine positive Bilanz zu ziehen. Vielmehr spiegelt es die Umsetzung der Agenda 21 auf der lokalen Ebene in Deutschland realistisch wider, als mühsamen Weg, den viele Kommunen nicht bereit oder in der Lage sind zu gehen. Die Argumentation der zögernden bzw. die Lokale Agenda 21 ablehnenden Kommunen ist dabei durchaus nachvollziehbar. Zuerst wird die meist defizitäre Haushaltslage gegen die Agenda-Arbeit, die in den Augen dieser Kommunen keinen unmittelbaren ökonomischen, sozialen oder ökologischen Nutzen verspricht, ins Feld geführt. Hinzu kommt, dass der optionale Charakter der Lokalen Agenda 21 kommunalen Handlungsspielräumen von vorne herein gewisse Grenzen setzt, die zu dem häufig geringen Interesse an entwicklungspolitischen Themen und Nachhaltigkeitsfragen in Politik und Administration beitragen. Viele lokale Agenda-Prozesse in Deutschland leiden an per-

9 Vgl. Kasten 1 zum Kapitel 28 der Agenda 21 (abrufbar beim Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen unter www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf.)

10 Hierzu sei vor allem auf den Ministerpräsidentenbeschluss von 1998 hingewiesen.

11 Laut Oeckl, Taschenbuch des öffentlichen Lebens, Bonn 2006.

12 Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit GmbH; Stand: Juli 2006; ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

sonellem und finanziellem Mangel, so dass Agenda-Arbeit gleichbedeutend mit Mehrarbeit für viele Mitarbeiter der Kommunen wird, die nicht immer übernommen werden kann.

Häufig kommt es zum Stillstand des Agenda-Prozesses inklusive der dazugehörigen Öffentlichkeitsarbeit, der Moderation und Durchführung von Partizipationsverfahren sowie der Bereitstellung des dazu erforderlichen qualifizierten Personals. Die Strukturen und Verbände, die in Deutschland den Agenda-Prozess befördern, beklagen den schwindenden Partizipationswillen der Bevölkerung und eine allgemeine Demokratiemüdigkeit. Diese Defizite auf Seiten der Zivilgesellschaft, aber auch bei den Aktiven in Politik und Verwaltung, lassen sich, zum Teil wohl durchaus berechtigt, auf den Frust zurückführen, der oft aus dem „unerträglichen Spagat zwischen politischen Sonntagsreden zur Nachhaltigkeit und den zähen Mühen im Alltag vor Ort, wo zwar viele Agenda-Beschlüsse existieren, aber deshalb die alten Trampelpfade noch lange nicht aufgegeben werden“¹³, entsteht.

Die für eine Implementierung der Leitbilder von Rio nötigen Resolutionen mögen existieren, jedoch fehlt es häufig an Implementierungsmacht, um Taten folgen zu lassen, und die Unterstützung der Länder bleibt hinter dem zurück, was die Resolutionen vorsehen. Doch darf der Agenda-Prozess seine Legitimation wie auch seinen Auftrag ohnehin nicht ausschließlich aus Beschlüssen „von oben“ ziehen. Regierungschefs wie Kommunalpolitik können mit noch so vielen Resolutionen aufwarten und noch so viele Beschlüsse zur Agenda 21 erlassen, so lang diese ohne breiten Rückhalt aus der lokalen Bevölkerung sind, wird aus ihnen weder ein lebendiger Prozess (was essentiell für die Agenda-Arbeit ist), noch werden sie eine positive Wirkung entfalten. Wiederum ist aber auch die aktivste demokratische Bürgergesellschaft alleingelassen und nur sehr begrenzt handlungsfähig, wenn Politik und Wirtschaft nicht mitziehen und die ihnen mögliche Unterstützung nicht leisten. Partizipation allein löst lokale Interessenkonflikte nicht.

In der Retrospektive drängt sich die Frage auf, ob das Kapitel 28 der Lokalen Agenda 21 nicht viele aktive Bürgerinnen und Bürger, Verbände und andere zivilgesellschaftliche Einrichtungen in die Falle gelockt hat, in der sie dann schlussendlich Frustration und Resignation erlangen.

Kapitel 28 verführt zu einer Parallelpolitik über Runde Tische, welche augenscheinlich die Möglichkeit gibt, „wirklich etwas zu erreichen“ und Entscheidungen „von unten“ zu beeinflussen. Dies schlug sich in der Anfangszeit in Euphorie und Aufbruchsstimmung in den Kreisen der Aktiven nieder. Der Lokale-Agenda-21-Prozess wurde zum Sammelbecken für viele soziale, politische und ökologische Bewegungen, die vor allem dadurch angelockt wurden, dass vielfältige Themen und vor allem die Zusammenhänge der Themen aus Entwicklung, Umwelt, Soziales, nachhaltigem Wirtschaften, sowie aus frauen- und jugendpolitischen Themen endlich Beachtung fanden. Darüber hinaus versprach die Lokale Agenda 21, dass nun auch auf die wenig Gehörten geachtet werden sollte: Frauen, Jugendliche, Alte, Landwirte, Nichtregierungsorganisationen aller Provenienz, ja sogar die lokalen Entscheidungsträger/innen der Kommunen auf allen Ebenen. Der Multistakeholder-Ansatz sollte dies ermöglichen, so die Theorie des 28. Kapitels der Agenda 21 von Rio. Doch bald wurde deutlich, dass allen Stakeholdern zwar Beteiligungskompetenz zugestanden wurde, Entscheidungskompetenz aber weiterhin nur bei den kommunalen Strukturen lag.

Ein Glücksfall war und ist es also, wenn der Agenda-Prozess tatsächlich mit der Kommunalpolitik in einem Guss gestaltet wird und alle Hauptakteursgruppen am selben Runden Tisch sitzen.

13 Hilliges 2004, S. 17

Kasten 1: UNCED 1992 – die Agenda 21 – Kapitel 28: Kommunale Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21

Handlungsgrundlage

28.1 Da so viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihre Wurzeln in Aktivitäten auf örtlicher Ebene haben, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Agendaziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, stellen die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften auf und wirken an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle dabei, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu mobilisieren und im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.

Ziele

28.2 In diesem Programmbereich sind folgende Ziele vorgesehen:

- a) Bis 1996 sollte die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder in einen Konsultationsprozess mit ihren Bürgern eingetreten sein und einen Konsens hinsichtlich einer "lokalen Agenda 21" für das jeweilige Gemeinwesen erzielt haben;
- b) bis 1993 sollte die internationale Gemeinschaft einen Konsultationsprozess eingeleitet haben, dessen Ziel eine zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist;
- c) bis 1994 sollten Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen die Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben, mit dem Ziel, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu verbessern;
- d) alle Kommunen in einem jedem Land sollten dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist.

Maßnahmen

28.3 Jede Kommunalverwaltung sollte in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine „lokale Agenda 21“ beschließen. Im Zuge der Konsultation und Konsensbildung würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen, Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und die Informationen erhalten, die sie benötigen, um die beste Strategie aufstellen zu können. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Kommunale Programme, Politiken, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Agenda 21 würden bewertet und auf der Grundlage der verabschiedeten lokalen Programme modifiziert. Die Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, lokale, nationale, regionale und internationale Finanzierungsvorschläge zu unterstützen.

28.4 Partnerschaften zwischen einschlägigen Organen und Organisationen wie etwa dem UNDP, dem Zentrum der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat) und dem UNEP, der Weltbank, regionalen Banken, dem Internationalen Städte- und Gemeindeverband, dem Metropolis-Weltverband (World Association of the Major Metropolises), dem Gipfel der großen Städte der Welt, dem Weltbund der Partnerstädte und anderen wichtigen Partnern sollten gefördert werden, um vermehrt internationale Unterstützung für kommunale Programme zu mobi-

lisieren. Ein wichtiges Ziel in diesem Zusammenhang wäre, vorhandene Institutionen, die mit kommunalem Kapazitätsaufbau und lokalem Umweltmanagement befasst sind, zu unterstützen, zu erweitern und zu verbessern. Zu diesem Zweck

a) sind Habitat und andere einschlägige Organe und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen aufgefordert, ihre Dienstleistungen im Hinblick auf die Sammlung von Informationen über lokale Strategien, insbesondere soweit diese internationaler Unterstützung bedürfen, zu verstärken;

b) könnten im Rahmen regelmäßiger Konsultationen unter Beteiligung internationaler Partner sowie auch der Entwicklungsländer Strategien überprüft und Überlegungen angestellt werden, wie eine solche internationale Unterstützung am besten mobilisiert werden könnte. Eine derartige sektorale Absprache würde als Ergänzung zu gleichlaufenden länderspezifischen Konsultationen dienen, wie etwa denjenigen, die im Rahmen von Beratungsgruppen und Rundtischkonferenzen stattfinden.

28.5 Vertreter von Kommunalverbänden werden aufgefordert, Prozesse einzurichten, um den Austausch von Informationen und Erfahrungen und die gegenseitige technische Hilfe zwischen den Kommunen zu intensivieren.

Mittel zur Umsetzung

A) FINANZIERUNG UND KOSTENABSCHÄTZUNG

28.6 Es wird empfohlen, dass alle Beteiligten ihren Finanzbedarf in diesem Bereich neu bewerten. Schätzungen des Konferenzsekretariats zufolge belaufen sich die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten (1993-2000) für die Durchführung der in diesen Programmbereich fallenden Maßnahmen auf etwa 1 Million Dollar als Zuschüsse oder zu Konzessionsbedingungen. Es handelt sich dabei nur um indikative, von den Regierungen noch nicht geprüfte Schätzungen der Größenordnung.

B) ERSCHLIESSUNG DER MENSCHLICHEN RESSOURCEN UND KAPAZITÄTSAUFBAU

28.7 Dieses Programm dürfte den Kapazitätsaufbau und die Ausbildungsmaßnahmen erleichtern, die bereits in an deren Kapiteln der Agenda 21 enthalten sind.

Neue Ansätze für die lokale Ebene

Die zuvor dargestellte kritische Betrachtung sollte allerdings auch um die Erfolge ergänzt werden, die Agenda-Kommunen langfristig und nachhaltig verzeichnen können. Teilweise haben Kommunen sehr gute, im Agenda-Prozess verankerte Wege gefunden, um mit den Herausforderungen, denen sie sich gegenüber sehen, umzugehen. Heute steht ein breites Spektrum an Maßnahmen, Instrumenten und Verfahren sowie Beteiligten und Akteuren zur Verfügung.

Eines der Handlungsfelder in dem relative Erfolge zu verbuchen sind, ist der kommunale Klimaschutz. Er hat nicht zuletzt durch die Lokale Agenda 21 erheblich an Relevanz gewonnen. Neben den meist bilateralen kommunalen Klimaschutzaktivitäten ist die Mitgliedschaft in internationalen Netzwerken als besonders wertvoll zu beurteilen. Zwei Städtenetzwerke haben sich dabei in besonderer Weise in die lokalen, nationalen und internationalen Prozesse eingemischt. So hat das Klimabündnis der Städte genauso wie ICLEI eine sehr wichtige Funktion, um Kräfte zu bündeln, neue Kooperationen zu entwickeln und Lernerfahrungen zu ermöglichen.¹⁴

¹⁴ Vgl. dazu Kasten 2 (Seite 20) und 3 (Seite 25).

Im Klimabereich steckt sicherlich eine ganz besondere Herausforderung, gerade auch für die Städte, von denen viele – und nicht nur die Küstenstädte – ganz besonders betroffen sind und in Zukunft sein werden.¹⁵ Die Klimaforscher Rahmstorf/Schellnhuber sagen dazu: „Generell gilt, dass das System Stadt die ideale geographische Einheit darstellt, um integrierte Lösungen des Klimaproblems zu organisieren, also geeignete Kombinationen von Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen im direkten Dialog mit den konkreten Akteuren zu planen und zu erproben. Die Städteneinheiten sind einerseits klein genug, um den schwerfälligen nationalen Tankern vorauszuseilen zu können (...). Und sie sind andererseits groß genug, um individuelle Motive und Aktionen in gerichtete und kraftvolle kooperative Prozesse zu verwandeln.“¹⁶

Nicht zu unterschätzen ist der Wert der Agenda-Arbeit als politischer Lernprozess, welcher viele der heute praktizierten Kooperationsformen und Vorgehensweisen in und zwischen den verschiedensten Handlungsbereichen erst ermöglicht hat.¹⁷ Dass heute in Deutschland der Bürgerhaushalt von Porto Alegre¹⁸ in abgewandelter Form, das faire Beschaffungswesen¹⁹ und die Praxis nachhaltigen Einkaufens oder auch das offensive Zusammenwirken von Migrantenvereinen und Kommunalpolitik möglich ist, wäre ohne die Lokale-Agenda-Bewegung der 1990er Jahre gar nicht denkbar. Sie war Wegbereiter wichtiger Verständigungsprozesse und hat die notwendigen Annäherungen der Akteursgruppen bewerkstelligt. Es entstand – und vielerorts hält dies stetig an – das gemeinsame Bewusstsein, dass angesichts globaler Herausforderungen in den zentralen Handlungsbereichen heute keine Akteursgruppe mehr die Probleme alleine bewältigen kann, aber gemeinsam mit allen Sichtweisen, doch eine Veränderung der gesellschaftlichen Prozesse erreichbar ist. Erstmals wurden durch den Agenda-Prozess auch die Kontexte Umwelt und Entwicklung und lokal und global zusammen gedacht.

Dass es keinen Königsweg der Aufstellung und Implementierung der Lokalen Agenda 21 gibt, hat sich in Deutschland, wie auch bei den weltweiten Bemühungen, gezeigt. Kommunen sind sehr heterogen und jede Kommune tritt mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen und einer anderen Ausgangssituation an, die eine spezifische Herangehensweise und Durchführung unabdingbar machen.

Stärken der Agenda-Arbeit sind allerdings deutlicher dort anzutreffen, wo Zusammenarbeit zwischen „oben und unten“ aus gemeinsamer Überzeugung praktiziert wird. Die Lokale Agenda 21 braucht Akteure mit Durchhaltevermögen, „von oben“ wie auch „von unten“, die langfristige Kontinuität in ihrer Arbeit zeigen können.

Von Seiten der öffentlichen Verwaltung sind es vielfach die Dienststellen, die nah der Stadtspitze angesiedelt sind, aber auch die Fachämter, wie das Hauptamt, die Ämter für Umwelt, für internationale Beziehungen und/oder Repräsentation oder das Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, welche die Zuständigkeit übernehmen. Zu den externen Akteuren gehören Freundschafts- und Fördervereine, Umwelt- und Naturschutz-Gruppen, Eine-Welt-Initiativen, karitative Einrichtungen, Kirchengemeinden, Initiativen-Netzwerke und ein breites Spektrum kommunaler Einrichtungen wie Museen, Krankenhäuser, Kulturstätten, Kammern, Verbände, Frauengleichstellungsstellen, privatwirtschaftliche Unternehmen etc. Besondere Erwähnung müssen die Kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städ-

15 Die Stadt Bonn spielt in diesem Diskurs nicht nur als UN-Sitz mit dem dort angesiedelten UN-Klimasekretariat eine wichtige Rolle. Die Oberbürgermeisterin Bärbel Dieckmann war auch erste Vorsitzende des World Mayor's Council on Climate Change (Weltbürgermeisterrat). Mehr dazu unter: www.iclei.org/index.php?id=2260.

16 Rahmstorf und Schellnhuber 2006, S. 130

17 Nicht zu vergessen sind auch die vielen Initiativen der NGO-Community in diesem Kontext: ob im Rahmen des Forum Umwelt und Entwicklung oder der Eine-Welt-Landesnetzwerke, gerade dort, wo sie in Bremen, Hamburg und Bremen gleichzeitig eine besonderes kommunale Komponente haben.

18 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2005): Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrungen für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs am 19. Dezember 2002, Bonn. Reihe Dialog Global. Nr. 5.

19 Vgl. Agenda-Transfer/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2002): Faires Beschaffungswesen von Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs am 19. November 2002, Bonn.

te- und Gemeindebund) finden. Von ihnen geht wertvolle Unterstützung an den Konsultationsprozess zur Lokalen Agenda 21 aus.

Im Rahmen der Prozesse zur Lokalen Agenda 21 wurden gerade auch an die Wirtschaft besondere Erwartungen gestellt. Privatwirtschaftliche Unternehmen haben eine große kommunalpolitische Relevanz, da sie als Arbeitgeber und Steuerzahler vor Ort natürlich besonders ins Gewicht fallen. Sie als Mitstreiter an den Verhandlungstisch zu bekommen kann sehr erfolgreich sein. Allerdings waren sie bisher nur in wenigen Ausnahmefällen treibende Kräfte der Prozesse vor Ort. Dies auch deswegen, weil von den anderen Akteuren zu wenig genau gesagt wurde, was man denn konkret von einem bestimmten Wirtschaftsunternehmen wolle. Die Wirtschaft als solche an den Tisch bzw. in wenig präzise, offene Suchprozesse nehmen zu wollen, war von vornherein ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen.

Eine „gelungene Vorgehensweise“, welche in Einzelfällen Kommunen und privatwirtschaftliche Unternehmen zu Partnern für Nachhaltige Entwicklung werden lässt, ist ÖKOPROFIT. Hierbei handelt es sich um ein Kooperationsprojekt zwischen Kommune und Wirtschaft, das dazu beitragen soll, die Umweltbelastung durch die Betriebe zu verringern und zugleich ihre Kosten zu senken. Das Besondere an ÖKOPROFIT sind die praxiserprobten Arbeitsmaterialien, der Zusammenschluss in einer Gruppe von Unternehmen sowie die enge Kooperation mit anderen Akteuren innerhalb der Kommune. Das Konzept wurde in Graz entwickelt und im Rahmen der Münchener Agenda 21 erstmals in Deutschland umgesetzt. In Nordrhein-Westfalen haben sich bis November 2006 622 Unternehmen an einem ÖKOPROFIT-Projekt beteiligt, wobei rund 4.000 Umweltschutzmaßnahmen umgesetzt wurden.²⁰ Bundesweit führend in der Betreuung von ÖKOPROFIT-Projekten ist der Bundesdeutsche Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management e.V. (B.A.U.M.), welcher als erste überparteiliche Umweltinitiative der Wirtschaft im Jahr 1984 gegründet wurde. Das Bemerkenswerte an B.A.U.M. ist der zugrundeliegende Gedanke, Dienstleister für die Akteure unternehmerischen Umweltschutzes zu sein.²¹

Akteure, auch aus verschiedenen Handlungsbereichen, in strategischen Allianzen zu bündeln ist, wie es sich zwischen den Bereichen Bildung und Kultur häufig ergeben hat, sehr hilfreich. Das Ziel nachhaltiger Entwicklung bietet die gemeinsame Grundlage für strategische Partnerschaften zwischen allen kommunalen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Auch auf der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen, die vom 23. bis 25. November 2006 in Hamburg stattfand, wurden solche strategischen Allianzen als Fundament erfolgreicher Agenda-Arbeit identifiziert²². Besonders nachahmenswert ist der aus Großbritannien stammende Ansatz der „Fairtrade Towns“²³. In „Fairtrade Towns“ werden alle Menschen und Institutionen vor Ort zu Akteuren und können durch die vielen Möglichkeiten gemeinschaftlichen Handelns, die diese Initiative bietet, ihre Kommune stärken und zugleich einen wichtigen entwicklungspolitischen Beitrag leisten.

20 Näheres zu Ökoprofit unter: Ökoprofit Netz NRW www.oekoprofit-nrw.de

21 Näheres zu B.A.U.M. unter: Bundesdeutsche Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management e.V. (<http://www.baumev.de>).

22 Siehe Kasten 3, Seite 25.

23 Näheres zum „Fairtrade Towns“ unter: <http://www.fairtrade.org.uk/towns>



CLIMATE ALLIANCE
KLIMA-BÜNDNIS
ALIANZA DEL CLIMA

Kasten 2: Das Europäische Klima-Bündnis (Alianza del Clima e.V.) auf einen Blick

Das Klima-Bündnis ist mit rund 1400 (Stand: Dezember 2006) Mitgliedern Europas größtes Städtenetzwerk zum Thema Klimaschutz und repräsentiert über 50 Millionen europäische Bürgerinnen und Bürger aus 17 Ländern. Die Kommunen verpflichten sich, den Ausstoß von Treibhausgasen durch eine aktive Klimapolitik auf lokaler Ebene zu verringern. Gleichzeitig tragen sie im Rahmen einer Partnerschaft mit den indigenen Völkern Amazoniens zum Erhalt der tropischen Regenwälder bei und verzichten auf Tropenholz aus Raubbau. Die indigenen Partner im Netzwerk werden durch den Dachverband der Indigenenorganisationen im Amazonasbecken (COICA) vertreten.

Die Europäische Geschäftsstelle mit Sitz in Frankfurt am Main koordiniert die Aktivitäten auf europäischer Ebene. Nationalkoordinationen in sechs Ländern (Österreich, Holland, Schweiz, Italien, Luxemburg und Deutschland) übernehmen dabei als Bindeglied wichtige Aufgaben. Vor Ort pflegen sie einen intensiven Kontakt zu den Mitgliedskommunen und sind bestens über die klimaschutzrelevanten Rahmenbedingungen in ihren Ländern informiert.

Das Klima-Bündnis unterstützt die Mitglieder durch Informationen, fördert den Erfahrungsaustausch durch Tagungen und Seminare, initiiert Projekte und Kampagnen, erarbeitet Methoden für den kommunalen Klimaschutz und stärkt durch gemeinsame Stellungnahmen und Resolutionen den Einfluss auf europäischer und internationaler Ebene. Als Local Government Organisation hat das Klima-Bündnis von Anfang an aktiv an den internationalen Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention teilgenommen und die Interessen der lokalen und regionalen Körperschaften vertreten.

Mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls wurde am 16. Februar 2005 aus einem unverbindlichen Regelwerk zum Klimaschutz ein internationales Gesetz. Die Umsetzung dieser Vereinbarungen ist Querschnittsaufgabe für die gesamte Gesellschaft. Nicht nur Wirtschaft, Staat und Bevölkerung sind gefordert, auch die Kommunen sind wichtige Akteure. Sie gestalten die lokale Energie- und Verkehrspolitik, entscheiden über kommunale Umweltvorschriften und spielen als bürgernahe Politik- und Verwaltungsebene eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung von Klimaschutzziele durch Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit.

Abseits der zähen und langwierigen internationalen Verhandlungen setzen viele Städte und Gemeinden Klimaschutz daher schon seit über zehn Jahren in die Praxis um – ein freiwilliges Engagement mit hohem Stellenwert, denn Klimaschutz ist bislang keine kommunale Pflichtaufgabe.

Die Mitgliedschaft im Städtenetzwerk ist mit der freiwilligen Selbstverpflichtung verbunden, die kommunalen CO₂-Emissionen bis 2020 durch eine aktive Klimaschutzpolitik gegenüber dem Wert von 1990 um 40% zu reduzieren. Dieses ehrgeizige Ziel, das weit über die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls hinaus reicht, ist sicherlich nicht leicht zu erreichen doch dringend erforderlich.

Auf europäischer Ebene gibt es neben dem Klima-Bündnis als größtem thematischen Städtenetzwerk u.a. die französische Allianz Energie-Cités sowie ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) als weltweit operierendes Städtenetzwerk. Während das Klima-Bündnis schwerpunktmäßig in Mitteleuropa auftritt und dabei auch mit Nicht-Regierungsorganisationen zusammen arbeitet, hat Energie-Cités seine Hauptklientel in Frankreich und den ehemaligen Ostblock-Staaten. Die Städtenetzwerke ergänzen sich sowohl in ihren thematischen als auch räumlichen Schwerpunkten und streben immer häufiger Partnerschaften an.

3 Stadtentwicklung im Fokus Nachhaltiger Entwicklung – weltweit und vor Ort

Die Entwicklung und Implementierung von Nachhaltigkeitsstrategien ist ohne Beteiligung der Menschen aussichtslos, woraus sich der hohe Stellenwert der Kommunen erklärt. Dieses Erkenntnis wird mehr und mehr wahrgenommen und verstanden. Ihre Bedeutung ist vor allem in ihrer Rolle als Schnittstelle zwischen Bürger und Staat zu sehen, denn die Kommune ist auf der ganzen Welt stets die Ebene, die den Menschen am nächsten ist.

Der Beitrag, den Kommunen in der internationalen Zusammenarbeit leisten können, ist vielschichtiger, als es sich Kommunen oft selbst zutrauen. Das Fehlen von Informationsaustausch und Vernetzung erklärt oft die Zögerlichkeit und den fehlenden Mut von Kommunen, die sich in vermeintlicher Isolation schwach und ohnmächtig fühlen. Parallelen zum vereinzelt Verbraucher drängen sich auf. Kommunen sind Erfahrungsträger, wenn es um flexible, innovative und erprobte Lösungsansätze geht. Als Partner der internationalen Zusammenarbeit bieten sie Möglichkeiten für gegenseitiges Lernen und Dialoge „von Stadt zu Stadt“ zu entwicklungsrelevanten Themen für Megastädte, Städte oder auch kleinere Gemeinden. Zudem kann die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene der Lokalregierung Rückhalt für entwicklungspolitisches Handeln bieten. Wissenstransfer im Sinne des Austauschs gelungener Vorgehensweisen, Capacity-Building zur Steigerung der geforderten Lösungskompetenz und interkulturellen Annäherung sind wirkungsvolle Bestandteile einer nachhaltigen Entwicklungspolitik. Wichtig für den Erfolg aller Maßnahmen und Projekte ist eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Bevölkerung, da nachhaltige Entwicklung auch in den Köpfen der Beteiligten Einzug halten muss. Ein besonderes Gewicht und große Verantwortung kommt hier den Kommunalverwaltungen zu, die für ihren Bereich die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 im Konsens mit ihren Bürgern gewährleisten sollen. Die entsprechende dringend nötige Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst ist leider außerordentlich defizitär.

Stadtentwicklung beinhaltet alle kommunalen Handlungsfelder, und nahezu jedes kommunale Handlungsfeld übt einen Einfluss auf die Nachhaltige Entwicklung aus. Stadtentwicklung bedeutet im weitesten Sinn die Gesamtentwicklung einer Stadt in räumlicher, zeitlicher und struktureller Hinsicht. Sie vollzieht sich mit hoher Eigendynamik und wird von Faktoren wie Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. Eine gezielte Stadtentwicklung umfasst ein breites Aufgabenspektrum. Dazu gehören zum Beispiel: Auf- und Ausbau von Bildungseinrichtungen, die Minderung städtischer Armut, Klimaschutz, Flächenmanagement oder städtebauliche Maßnahmen etc. Die Gewährleistung der menschlichen Basisbedürfnisse ist hierbei das Kernanliegen der Kommunalpolitik. Ein Ansatz, diese Aufgaben in einer zukunftsfähigen Weise zu lösen, ist das Leitbild „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Es wurde auf internationaler Ebene in der Habitat-Agenda formuliert, bei der UN-Konferenz Habitat II zu Wohn- und Siedlungswesen 1996 in Istanbul. Nachhaltige Stadtentwicklung orientiert sich an drei zentralen Leitlinien: der „ökologischen und ressourcensparsamen Stadt“, der „ökonomischen Stadt“ und der „sozial inklusiven Stadt“, die ihre Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen beteiligt und benachteiligte Bevölkerungsgruppen integriert und am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben lässt. Inzwischen nutzen viele Kommunen und Staaten dieses Leitbild bei der Steuerung der Stadtentwicklung. Auch in der internationalen Entwicklungspolitik ist das Thema Stadtentwicklung inzwischen ein wichtiger Schwerpunkt. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe:²⁴

- Städte wachsen rapide und stellen einen immer größeren Anteil der Weltbevölkerung.

24 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2006): Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit. Informationen und Handlungsansätze, Bonn.

- Nachdem jahrzehntelang ländliche Gebiete im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit standen, ist inzwischen deutlich geworden, dass die Situation in den Städten oft weitaus prekärer ist.
- Städte sind aber auch ideale Ansatzpunkte, von denen aus positive Entwicklungen ins Umland ausgehen können. Soziale Netzwerke, Handelsbeziehungen und Stoffkreisläufe ermöglichen bemerkenswerte positive Wechselwirkungen zwischen Stadt und Umland.

Auch im Aktionsprogramm 2015²⁵, dem Instrument der Bundesregierung zur Verwirklichung der Ziele, die in der Millenniumserklärung, im Monterrey-Konsensus und im Aktionsplan von Johannesburg genannt werden, sind Ziele formuliert, die der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Stadtentwicklung als Maßstab dienen können: die wirtschaftliche Dynamik erhöhen, die aktive Beteiligung der Armen am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben sichern, eine verantwortungsvolle Regierungsführung fördern, soziale Grunddienste bereitstellen, menschliche Sicherheit gewährleisten, den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen sichern und eine intakte Umwelt fördern. Darüber hinaus stehen fast alle der Millenniums-Entwicklungsziele in unmittelbarem Bezug zur Stadtentwicklung und unterstreichen damit ihre Bedeutung. Besonderes Gewicht hat im Bereich Stadtentwicklung das Ziel 7, „den Schutz der Umwelt verbessern“. Unterziele sind hier u.a.: die Halbierung des Anteils der Menschen ohne dauerhaft gesicherten Zugang zu hygienisch einwandfreiem Trinkwasser und ohne geeignete Abwasserversorgung bis 2015. Ein anderes Unterziel fordert eine deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis 2020. Die Anknüpfung der Millenniums-Entwicklungsziele an die Lokale Agenda 21 geht über diese konkreten Ziele im Bereich Stadtentwicklung weit hinaus. Die Umsetzung der acht Millenniums-Entwicklungsziele ist eine gemeinsame Aufgabe für alle zivilgesellschaftlichen Akteure und politischen Ebenen, die Anlass und Chance gibt die internationale Zusammenarbeit der Kommunen und Lokale Agenda 21-Prozesse zu stärken und auszuweiten. „Die weltweite Verwirklichung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele“ erklärt das Abschlussdokument der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Der Kreis zwischen kommunaler Agenda- und weltweiter MDG-Arbeit schließt sich aus vielen Blickwinkeln.²⁶

25 Vgl. zum Aktionsprogramm 2015: www.aktionsprogramm2015.de

26 Zur Zwischenbilanz der Millennium-Entwicklungs-Ziele (MDG): F. Nuscheler/M. Roth (Hrsg.) (2006): Die Millennium-Entwicklungsziele – Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? Bonn.

4 Deutsche Kommunen als Partner der Internationalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens und ihren Städten wird in Deutschland seit den 1960er Jahren sowohl von privaten als auch öffentlichen Akteuren gepflegt. Kommunale Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens ist eine verhältnismäßig junge Form internationaler Kooperation. Im zunehmenden Maße trat sie in den 1980er Jahren auf und stellte sich an die Seite der intra-europäischen kommunalen Partnerschaften, die ihren unverzichtbaren Beitrag zum Aufbau eines vereinten Europas seit dem Ende des zweiten Weltkriegs leisteten. Besonders die Versöhnung und die tiefen Freundschaften, die kommunale Partnerschaften zwischen den ehemals verfeindeten Kriegsparteien Frankreich und Deutschland ermöglichten, sind bemerkenswerte Beispiele kommunalen Engagements über Grenzen hinweg. Aus ihnen konnten viele Lernerfahrungen gezogen werden.

1998 waren es nur knapp 3 Prozent aller unterhaltenen offiziellen Städtepartnerschaften, die zwischen deutschen Städten, Gemeinden und Kreisen und Ländern des Südens bestanden, 183 an der Zahl.²⁷ Vier Jahre später konnten bereits 300 Kooperationen gezählt werden, wobei auch Projekte der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit addiert wurden, die nicht im Kontext einer offiziellen Städtepartnerschaft standen. 646 Partnerschaften zu Kommunen in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern konnte der Deutsche Städtetag 2004 benennen, denen 6000 Städtepartnerschaften mit anderen Industrieländern gegenüber stehen. Diese Zahlen werden begleitet von der langen Tradition partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Kirchengemeinden in Deutschland und den Ländern des Südens sowie einer Vielzahl privater und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, die oftmals von kommunaler Seite unterstützt werden und den Grundstein der internationalen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene legen können.

Bis Mitte der 1980er Jahre hatte kommunales Engagement in der internationalen Zusammenarbeit keine rechtliche Grundlage, da Grundgesetz und Länderverfassungen die Autorisierung der Gemeinden zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen nicht ausdrücklich vorsehen und Entwicklungszusammenarbeit unter Auslandsbeziehungen zusammengefasst wurde. Jedoch kann eine Berechtigung dieser Art aus Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes abgeleitet werden. Sich darauf berufend beschloss der Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien im Oktober 1985, dass Gemeinden unter Berücksichtigung folgender Voraussetzung Auslandsbeziehungen aufnehmen dürfen:²⁸

- sie müssen auf lokaler Ebene erfolgen und Gemeinden oder vergleichbare Institutionen zum Partner haben;
- sie müssen sich auf Gegenstände beziehen, die nach deutschem Recht Angelegenheit der Gemeinden sind, und
- die Zusammenarbeit der deutschen Kommune und der ausländischen Partner muss sich auf den sog. örtlichen Wirkungskreis beschränken.

Drei Jahre später, am 28. Oktober 1988, stellen die Ministerpräsidenten der Bundesländer in einem Beschluss fest, „dass die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nicht nur vom

27 Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (Hrsg.) (1998): Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, Köln.

28 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2005): Partner in Alle Richtungen – Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften. Ein Praxisleitfaden. Reihe Dialog Global, Nr. 9.

Bund und den Ländern, sondern auch von der breiten Öffentlichkeit getragen werden muss.“ Darüber hinaus unterstreichen die Ministerpräsidenten im selben Beschluss auch die Bedeutung entwicklungspolitischer Bildung und Öffentlichkeitsarbeit. Im Jahr 1994 erweitern die Ministerpräsidenten die Bedeutung der Kommunen für die Umsetzung der Agenda 21, vor dem Hintergrund der UN-Weltkonferenz von Rio.

Heute sind deutsche Kommunen wichtige Partner in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Auch bei unseren europäischen Nachbarn rücken kommunale Partnerschaften weiter in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit. „Deutsche Kommunen werden zunehmend international aktiv (...). Ohne den Beitrag der Städte weltweit sind Entwicklungsprobleme nicht nachhaltig zu lösen.“ Diese Worte der Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul²⁹ unterstreichen die Bedeutung, die Städten bzw. Kommunen als Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zukommt. Trotz dieser ermutigenden Entwicklung ist zu konstatieren, dass vielerorts der Zusammenhang zwischen dem Handeln der eigenen Kommune und dessen globale Auswirkungen nicht oder nur am Rande gesehen wird. Auch der direkte Nutzen der internationalen Zusammenarbeit mit Kommunen des Südens muss oft erst deutlich gemacht werden, besonders im Kontext knapper Finanz- und Personalressourcen. Der klassische Mitteltransfer, wie er aus der herkömmlichen Entwicklungspolitik bekannt ist, spielt in den auf gleicher Augenhöhe angelegten internationalen kommunalen Partnerschaften nur eine unwesentliche Rolle. Hier ist eine klare und sinnvolle Zäsur zu den Geber-/Nehmerrollen des Nordens und Südens in der Vergangenheit zu vermerken. Das Kernanliegen heute ist die Bildung internationaler Lerngemeinschaften, in denen gemeinsam lokale Lösungen für globale Probleme gefunden werden, das eigene Verhalten kritisch reflektiert wird und gesammelte Erfahrungen transferiert werden können. Der Austausch „gelungener Vorgehensweisen“ wird zum zentralen Element der internationalen Zusammenarbeit der Kommunen.

Interkulturelle Kompetenz, also die Fähigkeit, über kulturelle „Grenzen“ hinweg erfolgreich miteinander kommunizieren und kooperieren zu können, ist eine weitere qualifizierende Wirkung der internationalen kommunalen Partnerschaften. So kann die Interaktion mit den Partnern im Ausland im Inland zu einer verbesserten Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund führen, was im Kontext der für die nächsten 50 Jahre erwarteten Veränderungen in der Verteilungsstruktur der Bevölkerung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Derart können die internationalen kommunalen Partnerschaften gezielt als Qualifizierungsmaßnahmen, etwa für Mitarbeiter der Kommunalverwaltung, eingesetzt werden. So wird die Zusammenarbeit mit den Partnern im Süden zu einem breiten Qualifizierungsfeld der Personalentwicklung und erhöht die Attraktivität von Arbeitgebern und -nehmern. Zudem bieten kommunale Partnerschaftsaktivitäten neue Integrationsmöglichkeiten. Für die Wirtschaft, besonders für klein- und mittelständische Unternehmen, die nicht für den globalen Markt produzieren, können kommunale Partnerschaften so einen unmittelbaren ökonomischen Nutzen bringen. Über die direkten Kontakte zu ausländischen Firmen werden Technologie- und Beratungstransfer sowie Produktionskooperation ermöglicht. Vor allem im Bereich fairer Handel, aber auch im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien gibt es bereits eine Vielzahl gelungener Beispiele. Solidarität und Eigeninteresse sind hier kein Widerspruch, denn die Internationalität der Kommunen ist heute ein Standortfaktor. Für kommunale Partnerschaften gilt, wie auch bereits für die Lokale Agenda 21 Arbeit angesprochen, dass sie nur zu einem vitalen und fruchtbaren Prozess werden, wenn sie von den Bürgern mit ausgelöst und getragen werden.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen werden Kommunen seit der Weltkonferenz „Habitat II“ 1996 in Istanbul als Partner für die Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen anerkannt. Der erste Beirat der Kommunen auf Ebene der Vereinten Nationen (The United Nations Advisory Committee of Local Authorities – UNACLA) wurde im Jahr 2000 gegründet und soll an allen kommunalrelevanten Themen beteiligt werden. Der Weltverband United Cities and Local

29 So anlässlich der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen vom 23.-25.11.2006 in Hamburg.

Governments (UCLG) hat mit einigen UN-Organen, insbesondere mit HABITAT, breite Partnerschaftsabkommen geschlossen. Bei den UN-Konferenzen in Johannesburg 2002 und bei dem Millennium+5-Gipfel 2005 hat die Präsenz der Kommunen stetig zugenommen, und UCLG hat verdeutlicht, dass die lokale Ebene sich selbst in der Pflicht sieht, Entwicklung und Demokratisierung weltweit voran zu bringen. Ein Schritt, den UCLG zusammen mit der Millenniums-Kampagne in diese Richtung geht, ist „Eight ways to change the World“, die UCLG-Millenniums-Erklärung.³⁰ Auch die Innsbruck-Resolution des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ist Beweis für das Engagement der Kommunen weltweit, die MDGs umsetzen zu wollen.³¹



Kasten 3: ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives

ICLEI ist ein weltweiter Verband von Kommunen, die sich der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet fühlen, wurde 1990 gegründet und konzentrierte sich nach dem UN-Umweltgipfel in Rio 1992 auf die Verbreitung der Lokalen Agenda 21. Heute unterstützt ICLEI Kommunen bei der beschleunigten Umsetzung dieser lokalen Agenda 21.

ICLEIs europäische Aktivitäten werden vom ICLEI-Europasekretariat koordiniert, das seit 1992 in Freiburg, Deutschland, besteht und von der ICLEI-Mitgliedsstadt unterstützt wird.

Europäische Kommunen und Kommunalverbände, die sich für nachhaltige Entwicklung einsetzen, machen 180 von ICLEIs 500 weltweiten Mitgliedern aus. ICLEI ist eine demokratische Organisation die von diesen Mitgliedern geführt wird. Die Mitgliedervollversammlung kommt alle drei Jahre zusammen und entscheidet über die strategischen Pläne, auf denen die jährlichen Arbeitspläne beruhen. Weiterhin wählt der Rat das Exekutivkomitee mit seinen 21 Repräsentanten aus allen Regionen der Welt.

Als Bewegung von Kommunen zielt ICLEI auf ergebnisorientiertes Handeln zu ausgewählten Themen. In Europa konzentriert sich ICLEI besonders auf Urban Governance & Lokale Agenda 21, Nachhaltigkeitsmanagement, Nachhaltiges Beschaffungswesen, Klima & Luftqualität und Wasser. Das Spektrum der Aktivitäten, Produkte und Dienstleistungen, die ICLEI als Agentur zu den Themen anbietet, umfasst Kampagnen und Programme, Projekte, Veranstaltungen und Netzwerke, Kommunikation, Publikationen und Online-Information, Instrumente, Training und Beratung, Forschungs- und Pilotprojekte sowie Interessenvertretung.

Im Schwerpunktbereich Klima & Luftqualität z.B. unterstützt ICLEI Kommunen bei Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Luftqualität. Ein zentrales Instrument ist ICLEIs Cities for Climate Protection Campaign (CCP) mit 725 kommunalen Mitgliedern weltweit, 157 davon in Europa. Die CCP bietet ein strategisches Gerüst und Instrumente, um Emissionen zu messen, Reduktionsziele zu definieren und ihre Erreichung zu überprüfen. Sie befähigt Kommunen auch, Klimaschutz mit anderen kommunalen Handlungsfeldern zu verbinden.

³⁰ Abrufbar unter: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/ENG_Mill_Decl.pdf

³¹ Deutlich wird, wie stark das Interesse an einer Teilhabe an den die Städte betreffenden globalen Prozessen, auf allen Ebenen, bis heute gestiegen ist, wenn man die Teilnehmerzahlen des World Urban Forum II 2004 in Barcelona und die des World Urban Forum III 2006 in Vancouver vergleicht. In Barcelona waren es 4400 Vertreter aus dem öffentlichen Sektor, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, zwei Jahre später in Vancouver waren es 11.418. Es geht bei dieser Teilhabe aber nicht nur um das Einfordern von Aufmerksamkeit und Maßnahmen für Kommunen, sondern auch darum aktiv eine eigene Rolle bei der Lösung der Zukunftsprobleme zu spielen.

5 Chance und Verpflichtung

Die bisherigen Ausführungen müssten deutlich gemacht haben, dass der Urbanisierungsprozess auch in Deutschland in vielfältiger Weise stattfindet und unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung besonderen Herausforderungen unterworfen ist. Kommunen in Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländern sind und werden auch in Zukunft die Verwaltungseinheiten sein, die als erste von den Problemen der rasanten Entwicklungen ergriffen und unmittelbar mit ihren Herausforderungen konfrontiert werden.

Dies eröffnet Chancen, die Globalisierung aktiv mit zu gestalten, führt aber gleichzeitig auch dazu, die Konsequenzen des (Nicht-) Handelns mit zu tragen. Dass Städte zugleich Hauptbetroffene und Hauptverursacher globaler Probleme sind, wird beim Thema Klima besonders deutlich und zeigt, warum den Städten auch bei den Lösungen mittlerweile eine bedeutende Rolle zukommt.

Eine erste Bilanz lässt erkennen, dass insbesondere schwierige kommunale Rahmenbedingungen, zu denen auch eine mangelhafte finanzielle und personelle Ausstattung gehören, zu Defiziten in der Umsetzung von Maßnahmen geführt haben. Darüber hinaus waren konzeptionelle Schwächen der Lokalen Agenda 21 (Kap. 28) für Schwierigkeiten in der „Rollenverteilung“ der Akteure und damit der politischen Einbindung und Steuerung mit verantwortlich. Auch eine falsch verstandene Konkurrenz zwischen Kommunen und NGOs hat in diesem Zusammenhang zu „Reibungsverlusten“ geführt. Des Weiteren hat auch die unzureichende Unterstützung und Kooperation von Bund und Ländern das kommunale Engagement beschränkt. Schließlich sei hier auch noch das Fehlen jeglicher Zielvorgaben sowie Indikatoren zur Erfolgskontrolle genannt, die für eine Qualitätssicherung unerlässlich sind.

Politische Einbindung, Steuerung, Strukturen und Ebenen

Was ist zu tun? Mutig, ambitioniert, aber ohne den Sinn für das realistisch Machbare zu verlieren oder weiterhin in der vielerorts verbreiteten Lethargie zu versinken, sollte bei der Zivilbevölkerung, in den Verbänden, in der Wirtschaft und der Kommunalpolitik wieder Lust und Motivation auf „Politikmachen“ – im wahrsten Sinne des Wortes – entstehen. Diese Motivation wird nicht durch Beschlüsse erreicht, die in Gremien entstanden sind und dann nicht in die Tat umgesetzt wurden. Durch zahlreiche durchgeführte Studien der vergangenen Jahre, die durch Praxisbeispiele gut dokumentiert sind, ist genug Wissen vorhanden, aufgrund dessen neues Handeln und innovative Projekte entstehen könnten. Durch eine „gelungene Vorgehensweise“ sowie nachvollziehbares Projektmanagement entsteht Motivation, die zum Umdenken anregt.

Die Erfahrung zeigt, dass diejenigen, die aktiv solche Herausforderungen angehen, oft überlastet sind. Es gibt eine Vielzahl an konkreten, stadtpolitischen Problemstellungen, die bearbeitet werden sollten, doch für einige wenige ist dies nicht zu schaffen. Um eine effizientere Gestaltung dieser Aufgaben zu ermöglichen, müssen die verschiedenen Treiber dieser Nachhaltigkeitspolitik – bei klarer Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis – eng vernetzt miteinander arbeiten, sowohl kommunal als auch global. Die Akteure kommen im besten Fall aus allen Bereichen der (Kommunal-) Politik, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und aus Verbänden und Vereinen. Die Akteursebenen (also Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Medien) und ihre unterschiedlichen Interessenlagen sind dabei deutlich voneinander zu differenzieren.

Strategien zur Lösung von Problemen können so miteinander angegangen werden, und nachhaltige Stadtentwicklung kann in den verschiedenen Politikbereichen eine höhere Priorität einnehmen. Gerade internationaler Erfahrungsaustausch ist dabei motivationsfördernd und steigert die kommunale Lösungskompetenz um ein Vielfaches. Um diese Vernetzung zu gewährleis-

ten sollten bereits funktionierende Strukturen besser genutzt werden. Alternativ kann auch ein lokales Konsortium geschaffen werden, das sich aktiv um die Stadtentwicklung bemüht und konkrete Handlungsanweisungen ausspricht. Je zeitnaher hierzu Entscheidungen fallen, umso höher sind die Erfolgchancen für stadtpolitisches Engagement.³²

Von großer Bedeutung sind unterstützende Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Insbesondere bei Bund und Ländern sind adäquate Strukturen, die Lösungsstrategien für eine nachhaltigere Stadtentwicklung unterstützen, wichtig. In den letzten Jahren wurden unterstützende Serviceeinrichtungen, insbesondere auf Länderebene, allerdings eher abgeschafft als verbessert und ausgebaut.

Kritik wird auch an dem Misstand laut, dass auf kommunaler Ebene kaum Indikatoren und Zielformulierungen vorliegen, anhand derer die Erfolge von 15 Jahren Lokale Agenda 21 messbar gemacht werden könnten. Auf internationaler Ebene wurde es versäumt, die Zahlen zu Agenda-Kommunen weltweit fortzuschreiben. Eine „15-Jahre-nach-Rio-Konferenz“ müsste also ohne Evaluierung des bisherigen Prozesses auskommen und könnte die Akteursebene kaum aussagekräftig beleuchten. Dringend sind diese Defizite auf allen politischen Ebenen und bei allen Akteuren zu überwinden, wenn der Rio-Folgeprozess sinnvoll fortgeführt werden und auch weiterhin als Lernprozess dienen soll.

Die Vernetzung der einzelnen Bereiche Service, Qualifizierung, Beratung und Austausch darf nicht nur in der Kommunalpolitik miteinander vernetzt sein, auch Bund und Länder müssen diese Infrastruktur schaffen, damit die Bereiche zusammenwirken, sie adäquat gefördert und somit bessere Ergebnisse erzielt werden können. Und nationale Nachhaltigkeitsstrategien sollten sich auch auf diese Praxis und auf die kommunalen Erfahrungen berufen können.³³

Kommunikation, Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Marketing

Der Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema „nachhaltige Entwicklung“ kommt eine zentrale Bedeutung zu. Indem man frühzeitig und auf allen Ebenen ein Bewusstsein schafft, können die kommenden Herausforderungen angegangen werden. Dies beginnt in den Schulen mit gezielten Projekten zur Sensibilisierung und wird in Programmen, die einen weiten Publikumskreis ansprechen, fortgeführt.

Ein guter Weg, den z.B. Osnabrück, München und Bremen eingeschlagen haben, ist der, internationale Zusammenarbeit im Zeichen der Nachhaltigkeit verstärkt auch als „Binnenpolitik“

32 Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt arbeitet genau mit diesem Ziel (siehe Kasten 4, Seite 29). Die Evaluierung der SKEW 2005 zeigte darüber hinaus, dass heute neue und konkrete Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Entscheider sinnvoll sind.

33 Es wird auch diskutiert, ein – auch untereinander verbundenes – globales Netzwerk, bestehend aus den verschiedensten Akteuren, aufzubauen. Vertreter aus Politik, Wirtschaft, von Verbänden und der Zivilgesellschaft brauchen eine Plattform, auf der Erfahrungen, Management, Know-how, Weiterbildung, Marketing, Ideen, Problembereiche und deren Lösungsstrategien ausgetauscht werden können. Dies führt zu einer schnelleren und effizienteren Herangehensweise an die zukünftigen Herausforderungen und damit der Gestaltung der politischen Programme. Ferner ist eine Vernetzung der ganzheitlich ausgerichteten, kommunalen Lösungsstrategien für ökologische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Herausforderungen sinnvoll. Auch ein einfacher Ideenaustausch kann viel bewirken, denn in einigen Kommunen wurden schon erfolgreich Lösungen für anstehende Probleme gefunden und angewendet. So kann eine (inter)nationale Vernetzung einen Ideenaustausch fördern, der motivierend wirkt und zu (kleinen, aber) effizient gestalteten Problemlösungen führen kann. Außerdem führt das vernetzte Angehen von Problemen zu einer insgesamt besseren Lösung, gerade was nachhaltige Entwicklungsstrategien angeht. Auch ein übergeordnetes Städtenetzwerk erscheint sinnvoll. So können sich Städte, die den gleichen Herausforderungen entgegen sehen, frühzeitig miteinander austauschen. Dies ist sowohl effizient, wenn Städte zeitgleich vor ähnlichen Problemen stehen, aber auch wenn sie diese zeitversetzt erleben und somit aus den Erfahrungen der anderen schöpfen können. Hier kann auch ein internationaler Fachkräfteaustausch einsetzen.

aufzufassen und der internen Bildungs-, Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit einen höheren Stellenwert einzuräumen. Ohnehin liegt, wie so oft, der Schlüssel zum Erfolg in einer offensiven Bildungspolitik, die nicht nur Kindern lehrt, mit Ressourcen sparsam umzugehen, sozial zu handeln etc., sondern auch Erwachsene sensibilisiert.

Von strategischer Bedeutung ist darüber hinaus die systematische Aus- und Fortbildung der Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung. Moderne Methoden der Qualitätssicherung, des Vergleichs und der Verbesserung können erheblich zu besseren Projekten in der Kommunalpolitik beitragen. Konstruktive Rückmeldungen aller Beteiligten erhöhen die Motivation, in der eingeschlagenen Richtung weiterzumachen, und verbessern gleichzeitig die Umsetzung der Planungen und der Projekte und sorgen damit für gute Folgeprojekte. Darüber hinaus müssen Evaluierung und Monitoring zu akzeptierten und rege praktizierten Methoden der Qualitätssicherung werden.

Stadtmarketing ist ein weiteres Feld, auf dem in deutschen Kommunen noch viel passieren kann. Vermeintliche Schwächen der Städte können auch Stärken sein. Ein Beispiel hierfür sind einige Städte im Ruhrgebiet.³⁴ Ein weiteres Beispiel sind multikulturelle Stadtteile in Großstädten, die z. T. als heruntergekommene Stadtteile abgestempelt wurden. Doch auch genau diese multikulturelle Vielfalt, nicht nur die exotische Küche, sondern die Wirtschaftskraft und diversen Kulturangebote erhöhen die Attraktivität einer Stadt. Generell ist es also sinnvoll, die vermeintlichen Schwächen einer Stadt zu hinterfragen, ob diese wirklich welche sind und welche Marketingstrategie sich hieraus entwickeln lässt.

Strategien zu Finanzen – Personal – Instrumenten

Durch neue Impulse in der Politik und damit neue Motivation, auch aufgrund von mehr und erfolgreich durchgeführten Programmen der nachhaltigen Entwicklung, könnte sich die Zivilgesellschaft (wieder) vermehrt einbringen. Ferner könnten sich unter klaren Maßgaben über ganz spezifische Zielsetzungen auch mehr Akteure aus der Wirtschaft engagieren. Investitionen (u.a. in eine positive Stadtentwicklung) können zur Attraktivität der Stadt beitragen. Die erforderlichen Finanzmittel müssen allerdings zum Teil ganz neu zur Verfügung gestellt werden. Dafür sind auch kreative Wege der Geldbeschaffung erforderlich.

Die richtige Balance zwischen Haupt- und Ehrenamt ist zu finden und Trägerstrukturen müssen eindeutig geklärt und auch finanziell unterfüttert und lebensfähig sein. Um dies zu ermöglichen, muss es vermehrt Fortbildungsangebote für die Entscheidungsträger und Akteure selbst geben. Diese können z.B. Weiterqualifizierungen, Beratungen (für konkrete Maßnahmen und Situationen) oder detaillierte und konkrete Hilfe im Bereich Projektmanagement beinhalten. So kann den Entscheidungsträgern mehr aktuelles und vor allem praktisches Fachwissen und Managementkompetenz vermittelt werden, um Programme auch tatsächlich umzusetzen. Doch die Erfolge solcher Projekte müssen immer mit vorab identifizierten Zielen und durch vorab festgelegte, allgemein gültige Kriterien messbar sein, sonst ist ein Fortschritt in der Umsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung nicht gesichert.

Hinzu kommt die notwendige Weiterentwicklung von strategischen Handlungsfeldern.³⁵

³⁴ Diese waren lange mit dem Image einer dreckigen Industriestadt behaftet, mittlerweile werden u.a. Teile der „schmutzigen“ Montanindustrie als kulturelles Erbe gepflegt und sind zum Touristenziel geworden. Gerade weite Teile des Ruhrgebietes haben es geschafft, Nachhaltigkeit in das jeweilige Stadtmarketing bzw. Regionalmarketing mit einzubauen.

³⁵ Vgl. die strategischen Zukunftsthemen der SKEW sowie die Zielsetzungen des Klimabündnisses und von ICLEI.

Kasten 4: Erklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen, Hamburg 2006**Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung**

Die Vertreterinnen und Vertreter aus kommunaler Verwaltung und Politik, Spitzenverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft stellen fest: Die Gestaltung der Globalisierung erfordert eine Rückbesinnung auf lokale Fähigkeiten und Potentiale der Zivilgesellschaft. Kommunen gewinnen an Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit: Sie sind der Ort für Begegnung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien und -konzepte.

Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit verbinden

Eine Orientierung am Leitbild einer weltoffenen und international vernetzten Kommune erhöht entscheidend die Zukunftsfähigkeit der Kommunen in Zeiten der Globalisierung. Erfolgreiche Integration, Förderung von Partizipation und kultureller Vielfalt sind zugleich erfolgreiche kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Es ist vordringlich die Politikfelder Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit miteinander zu verbinden und eine Kohärenz dieses Themenkomplexes mit anderen Ressorts, insbesondere Bildung, Kultur, Außen, Finanzen und Wirtschaft, herbeizuführen. Der Zusammenarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund kommt eine zentrale Rolle zu, in unserer Gesellschaft Probleme des globalen und demographischen Wandels besser zu lösen.

Zusammenarbeit und Partnerschaft in und zwischen Kommunen

Das Ziel nachhaltiger Entwicklung bietet die gemeinsame Grundlage für strategische Partnerschaften zwischen allen kommunalen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Hierzu sind Potentiale zu analysieren, Interessen zu klären und eine Zusammenarbeit zu vereinbaren. Kooperation, Vernetzung und Austausch in und zwischen Kommunen sowie zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bilden das Fundament für erfolgreiche europäische und internationale Partnerschaftsarbeit.

Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele und der Agenda 21 in Kommunen

Die Umsetzung der acht Millenniums-Entwicklungsziele ist eine gemeinsame Aufgabe für alle zivilgesellschaftlichen Akteure und politischen Ebenen. Sie sind Anlass und Chance, um kommunale Entwicklungszusammenarbeit und Lokale-Agenda-21-Prozesse zu stärken und auszuweiten. Die weltweite Verwirklichung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele.

Anerkennung und Förderung

Kommunen und Initiativen gestalten Globalisierung. Sie sind wichtige Partner für die internationale Zusammenarbeit und Entwicklung. Zugleich ist ihre Partnerschaftsarbeit auch eine Investition in die eigene Kommunalentwicklung. Dieses Engagement ist auf EU-Ebene, von Bund und Ländern zu unterstützen. Es braucht rechtliche Sicherheit, angemessene Ressourcen und eine verbesserte Förderung, ähnlich den Konzepten verschiedener europäischer Nachbarn.

Mut zum Handeln

Bei den hier aufgezeigten Perspektiven ist immer wieder daran zu erinnern, dass es gemeinsame, zum Teil auch völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen gibt, an deren Erfüllung sich auch die Städte und Kommunen beteiligen müssen. Zu nennen sind die Millennium Development Goals, zu deren Erfüllung bis 2015 nicht mehr viel Zeit ist, und die Aufgaben aus dem Rio- und Johannesburg-Prozess, die ebenfalls mit großem Handlungsdruck verbunden sind.

Es geht also vor allen Dingen um Ermutigung zur Umsetzung des Gelernten und Erfahrenen. Aus diversen Studien, z.B. aus den 1990er Jahren, sind genügend Wissen, Erfahrungen und Erkenntnisse gewonnen worden, um sinnvolle Programme der Nachhaltigkeit ausarbeiten zu können und umzusetzen. Doch es gibt in Deutschland einen sehr großen Graben zwischen dem Wissen, welche Probleme und Lösungsmöglichkeiten existieren, und dem Handeln gemäß diesen Lösungen. Die Entscheidungsträger auf allen politischen Ebenen sehen zwar die Probleme, handeln aber häufig sehr kleinteilig, von Lobbys getrieben oder aus anderen Gründen beschränkt. Dabei sollten auch die Erkenntnisse internationaler Organisationen – zum Beispiel aus den Niederlanden³⁶ oder Schweden – berücksichtigt werden. Diese fordern vor allem eine Konzentration des kommunalen Engagements auf ausgewählte Bereiche und eine weitere Professionalisierung durch eine verbesserte Transparenz und Steuerung.

Der Zuwachs an kommunaler Entscheidungskompetenz für die Teilnahme an Prozessen der „Globalisierung von unten“ braucht einerseits die aktive Zivilgesellschaft und andererseits die ausgebildete Verwaltung und Politik vor Ort. Dafür sind wenigstens bescheidene Sach- und Personalmittel als Investitionen in die Zukunft unabdingbar. Wirtschaft, Wissenschaft und NGOs haben diese Strukturkosten der Globalisierung schon lange akzeptiert und sich damit die Mitsprache gesichert.

Die unaufhaltsamen Globalisierungsprozesse werden an den Kommunen nicht vorbeigehen. Ob sie sich daran gestaltend beteiligen (können), haben sie auch selbst in der Hand.

36 Vgl. Job Evaluations Nr. 297, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, Den Haag (2004), On Solidarity and Professionalisation – Evaluation of Municipal International Cooperation.

Kasten 5: Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

Die im Dezember 2001 eröffnete Servicestelle Kommunen in der Einen Welt ist in ihrer Form beispiellos unter den OECD-Staaten. Sie kann als nicht-staatliches Gemeinschaftsprojekt von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und NGOs in Trägerschaft der InWEnt verstanden werden. In diesem, der SKEW zu Grunde liegenden Quadrilog liegt ihre besondere Qualität, derer sie als staatliche Einrichtung entbehren würde. Ihre Nicht-Staatlichkeit schlägt sich in ihrem Finanzierungskonzept und ihrer Beteiligungsstruktur nieder.

Die SKEW ist Anlaufpunkt und Dienstleister für kommunale Verwaltungen, NGOs, Institutionen, Firmen und stellt darüber hinaus Medien und Multiplikatoren in der Gesellschaft, ehrenamtlich Tätigen oder interessierten Einzelpersonen ihre Arbeitsergebnisse nach Möglichkeit zur Verfügung. Sie fungiert auch als Distributor von Impulsen aus Kommunen, Regionen und Bundesländern unter diesen. Zu den Angelegenheiten der Servicestelle gehört es auch, solche Serviceaufgaben wahrzunehmen, die lokale und regionale Organisationen nicht leisten können, und Anstöße und Unterstützung zu geben, wenn tragfähige regionale Strukturen fehlen. In ihrer Rolle als Bindeglied zwischen Bund, Ländern und Kommunen unterstützt sie moderierend den horizontalen und vertikalen Informationsfluss zwischen allen Akteuren. In Zusammenarbeit mit ihren Partnern gibt die Servicestelle Kontakte weiter und vermittelt Kooperationen mit kommunalen Eine-Welt-Akteuren in Europa sowie Ländern des Südens und Ostens. Die kommunalen Zukunftsthemen der SKEW sind: Bürger- und Beteiligungshaushalt – Lernen im Nord-Süd-Dialog; Stärkung und Ausbau kommunaler Partnerschaften; Interkulturelle Kompetenzbildung in deutschen Kommunen – Zusammenarbeit mit Diasporen; faires Beschaffungswesen – der kommunale Beitrag zur Ausweitung des Fairen Handels.

Städte und Gemeinden rund um die Zukunftsthemen zu informieren, zu beraten, zu vernetzen und zu qualifizieren ist Auftrag der Servicestelle. Sie stellt dazu ein weit gefächertes Beratungs- und Qualifizierungsangebot zur Verfügung.

Referenzen, weiterführende Links & Kontakte

Publikationen und Aufsätze

Bundesamt für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2002): *Lokale Agenda 21 und Nachhaltige Entwicklung in Deutschen Kommunen. 10 Jahre nach Rio: Bilanz und Perspektiven*. Berlin.

Cramer, C. & Schmitz, S. (2004): „Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“. Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16, S. 12-20.

Deutsches Institut für Urbanistik (2004): *Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit*. Köln.

Heinz, W., Langel, N. & Leitemann, W. (2004): „Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern“. Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16, S. 21-27.

Herrle, P., Jachnow, A. & Ley, A. (2006): Die Metropolen des Südens: Labor für Innovationen? Mit neuen Allianzen zu besserem Stadtmanagement. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, 25, Bonn.

Hilliges, G. (2004): „Inhalte und Ergebnisse der bisherigen Bundeskonferenzen – Rückblick und Ausblick“. In: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt gGmbH (Hrsg.): Dialog GobaL, 12, S. 16-21, Bonn.

Kraas, F., Müller-Mahn, D. & Radtke, U. (2002): „Städte, Metropolen und Megastädte: Dynamische Steuerungszentren und globale Problemräume“. In: Ehlers, E., H. Leser (Hrsg.): Geographie heute für die Welt von morgen. Gotha: 27-35.

Leautier, F. (Hrsg.) (2006): *Cities in a Globalizing World*. World Bank. Washington.

Marwede, M. & Nitschke, U. (2004): „Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit“. Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte B 15-16, S. 33-38

Nuscheler, Franz/Roth; Michèle (Hrsg.) (2006): *Die Millennium-Entwicklungsziele – Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?* Bonn (EINE WELT-Band 20 der Stiftung Entwicklung und Frieden).

Rahmstorf, S. & Schellenhuber, H.J. (2006): *Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie*. München.

Regionalgruppe Bonn von Germanwatch (Hrsg.) (1997): *WatchBericht Zukunftsfähiges Bonn. Ein Beitrag zur Lokalen Agenda 21*. Bonn.

Regionalgruppe Hamburg von Germanwatch (Hrsg.) (2000): *AGENDA 21, Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert*. Hamburg.

Taube, G., Nitschke, U. & Peters, G. (2006): „Megastädte – Megaherausforderungen. Nord-Süd-Süd-Partnerschaften für urbane Entwicklungszusammenarbeit“. Politische Ökologie. Nanotechnologie. H 101, S. 68-89.

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2006): *Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit. Informationen und Handlungsansätze*. Bonn.

Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.):

- Heft 1: Give me hope Jo'hanna?! Von Rio in die deutschen Kommunen nach Johannesburg – von Schwierigkeiten und Erfolgen der Agenda-Prozesse in Deutschland. Oktober 2002. [vergriffen]
- Heft 2: Pressespiegel 2002. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2002. Dezember 2002. [vergriffen]
- Heft 3: Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland. Januar 2003. [vergriffen]
- Heft 4: Die Lokale Agenda 21 braucht professionelle Moderation – Eine-Welt-Referenten informieren Moderatoren. Dokumentation einer Informationsveranstaltung am 12.12.2002, Bonn, Februar 2003. [vergriffen]
- Heft 5: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.12.2002, Bonn, Februar 2003. [vergriffen]
- Heft 6: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune 2012. Bonn, August 2003.
- Heft 7: Hauptstadt des Fairen Handels 2003. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, Februar 2004.
- Heft 8: Global vernetzt – lokal aktiv 2004. Der Wettbewerb 2004. Dokumentation. Bonn, Juli 2004.
- Heft 9: Partner in alle Richtungen: Gewinn und Nutzen kommunaler Partnerschaften in der Einen Welt. Ein Praxisleitfaden. Bonn, September 2004.
- Heft 10: Kulturen der Welt vor Ort. Ein Praxisleitfaden. Bonn, August 2004.
- Heft 11: Es geht! Kommunal nachhaltig handeln. Tipps & Ideen. Bonn, Juni 2005. Neuauflage Juli 2006.
- Heft 12: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Magdeburg 2004. Dokumentation. Bonn, Juli 2005.
- Heft 13: Hauptstadt des Fairen Handels 2005. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, November 2005.
- Heft 14: Zwei Jahre Partnerschaftsinitiative. Two Years of Partnership Initiative. Bonn, Januar 2007.
- Heft 15: Globales Handeln lokal verankern. Bundesweite Umfrage 2006. Bonn, Februar 2007.

Agenda 21

http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf

Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management e.V.

<http://www.baumev.de>

Fairtrade Towns

<http://www.fairtrade.org.uk/towns>

Ökoprofit Netz NRW

<http://www.oekoprofit-nrw.de>

UN-HABITAT (2006): World Urban Forum – Urbanization facts and figures.

www.unhabitat.org/documents/media_centre/wuf2006/WUF%201.pdf

World Urbanization Prospects: The 2005 Revision Population Database <http://esa.un.org/unup>

World Urban Forum 3

<http://www.wuf3-fum3.ca/>

Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples

European Secretariat

Galvanistrasse 28, 60486 Frankfurt am Main

Tel +49 – 69 – 7171 390

europe@klimabuendnis.org

<http://www.klimabuendnis.org>

ICLEI [International Council for Local Environmental Initiatives]

European Secretariat

Leopoldring 3, 79098 Freiburg

Tel +49-761/368920

iclei-europe@iclei-europe.org

<http://www.iclei.org/europe>

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Abt. 7.01 Entwicklungsbezogene Bildungsarbeit / Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn

Tel: +49 (0) 228 – 4460 – 1600

info@service-eine-welt.de

<http://www.service-eine-welt.de>
