

Zusammenfassung

Mit der Agenda 21 wurde 1992 ein Aktionsprogramm verabschiedet, dessen Eigenschaften in ihrer Verknüpfung als innovativ bezeichnet werden können. So verbindet sie die Aufforderungen nach Partizipation der Bevölkerung und nach Konsensfindung mit dem Auftrag an alle Politikebenen, einen Aktionsplan für eine nachhaltige Entwicklung zu erstellen. Da sie zudem eine völkerrechtlich unverbindliche, so genannte „*soft law*“ darstellt, sollte mit der vorliegenden Analyse erforscht werden, welche Wirkung sie damit auf die adressierten Akteure letztendlich ausüben kann und worin die Ursachen für ihre spezifische Wirkung bestehen. Die Wirkungsanalyse konzentrierte sich dabei auf den ländlichen Raum im weiteren Sinne, um die in diesem Bereich existierende Forschungslücke zu schließen.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden Daten über Agenda 21-Prozesse in sechs Kommunen unterschiedlicher Größe in ländlichen Gebieten Großbritanniens und Deutschlands anhand von *Intensivinterviews* mit rund 50 Schlüsselpersonen erhoben. Die Auswertung der Daten erfolgte mit Hilfe eines dafür entwickelten *Analyserahmens*, der auf Ansätzen neuerer Institutionentheorien in Ökonomik und Politikwissenschaft basiert. Ihm zufolge ist die Wirkung der Agenda 21 - inklusive ihrer Eigenschaften und daraus hervorgehenden Wirkungsmechanismen - von den Rahmenbedingungen der Akteure, ihren Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen und Interessen) sowie der Art ihrer Interaktion abhängig.

Die vergleichende Wirkungsanalyse der sechs Fallbeispiele hat ergeben, dass trotz der Unverbindlichkeit der Agenda 21 **beachtliche Wirkungen** insbesondere auf institutioneller Ebene zu verzeichnen sind. In den untersuchten Kommunen wurden u.a. Arbeitsgruppen, Beiräte, Foren oder Dorfrunden gegründet, die eine breite Beteiligung der Bevölkerung an der Erstellung eines lokalen Aktionsplans zum Ziel hatten. Über mehrere Jahre hinweg wurden lokale Ansätze für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung debattiert, Aktionspläne erstellt und anhand konkreter Projekte begonnen umzusetzen. In den Kommunen ist eine *Vielzahl neuer Projekte* unterschiedlicher Größe und Laufzeit geplant und zum Teil bereits durchgeführt worden, die ein breites Themenspektrum von der Erstellung eines lokalen Branchenverzeichnisses bis hin zur Einführung von Umweltmanagementsystemen abdecken. Der Teilnehmerkreis der Agenda-Prozesse setzt sich - insbesondere in größeren Kommunen - hauptsächlich aus Verbandsvertretern zusammen. Aber auch einzelne Bürger nehmen an den Diskussionen teil oder werden über Projekte und Aktionen einbezogen, so dass in den Fallbeispielen zwischen 60 und 1.500 Personen mehr oder weniger intensiv beteiligt werden.

Von größerer Bedeutung als die materiellen Ergebnisse in Form von Projekten und Maßnahmen ist der **institutionelle Wandel**, den die Agenda 21 tendenziell in den ländlichen Kommunen angestoßen hat. Im Verlauf der Agenda 21-Prozesse werden in unterschiedlichem Ausmaß Strukturen und Anreizmechanismen neu gebildet oder modifiziert, die das Verhalten der Akteure über die Dauer einzelner Projekte hinweg auf längere Sicht beeinflussen können. So haben sich u.a. Entscheidungsstrukturen, Denkweisen und Routinen verändert und es wurden neue Strategien entwickelt, die die Konsensfindung und Einbindung dezentralen Wissens fördern sowie Such- und Lernprozesse institutionalisieren. Die Mehrheit der entstanden bzw. veränderten Institutionen (Regelsysteme) befinden sich allerdings - auch aufgrund des kurzen Zeithorizontes - (noch) nicht in einem stabilen Zustand. Zwar ist bei vielen dieser Institutionen bereits ein routinemäßiger Vollzug institutionellen Handelns vorhanden. Jedoch haben sie noch keinen Eigenwert erlangt, der garantieren könnte, dass sie auch bei einem Wechsel der Akteure weiter bestehen würden. Die im Agenda-Prozess entstandenen Institutionen müssen zudem nicht zwangsläufig einer nachhaltigen Entwicklung dienen. Dennoch sind Strukturen und Regelungen erkennbar, die das Verhalten der Akteure in der Weise beeinflussen als sie insbesondere die Beschäftigung mit dieser Thematik verankern und damit quasi eine Erinnerungsroutine darstellen. Darüber hinaus führen sie tendenziell zu einer integrativen Planung sowie zu Verhaltensmustern, die den Zielen der Agenda 21 generell entsprechen.

Als entscheidende **Einflussfaktoren** auf die Wirkung der Agenda 21 innerhalb der Kommunen wurden die motivationalen Handlungsorientierungen, also die **Interessen der Akteure**, ermittelt. Die meisten Akteure können nur dann zu einer Teilnahme an dem Agenda 21-Prozess bewegt werden, wenn sie gleichzeitig ihre individuellen Interessen damit verwirklichen können. Inwieweit sich Agenda 21-Prozesse langfristig etablieren und/oder zu stabilen Institutionen führen können, hängt demnach davon ab, ob der Nutzen materieller und immaterieller Art, den die Akteure in ihrer Teilnahme daran sehen, größer ist, als die dadurch in Kauf zu nehmenden Aufwendungen. Deshalb kommt es bei der Umsetzung der Agenda 21 entscheidend darauf an, dass die Projektkoordinatoren vor Ort diese *individuellen* Probleme und Interessen mit den *globalen* bzw. kollektiven Interessen z.B. der Ressourcenschonung gewinnbringend verknüpfen können. Dies impliziert auch die Notwendigkeit, dass Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf allen Ebenen einen glaubwürdigen Beitrag zur Realisierung der Ziele der Agenda 21 leisten. Andernfalls käme es nicht zu einem adäquaten Feed-back der durch die Partizipation der Bevölkerung entwickelten Ansätze, und die Beteiligten würden bald den Nutzen ihres individuellen Handelns bezweifeln. Langfristig könnten sich die individuellen den kollektiven Interessen dann annähern, wenn sich - auch aufgrund der Agenda 21-Prozesse - die Denkweisen und Überzeugungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung veränderten.

In Bezug auf die **kognitiven Handlungsorientierungen** der Akteure, als Einflussfaktor auf die Wirkung der Agenda 21, ist die Tatsache bemerkenswert, dass kaum ein Akteur den genauen Inhalt des Aktionsprogramms als Ausgangspunkt der Umsetzung vor Ort genommen hat. Im Gegenteil, nur einige der Akteure haben es schon einmal in den Händen gehalten, geschweige denn gelesen. Im Fall der umfangreichen *Soft-Law* Agenda 21 spielen offenbar ihre einzelnen Programmpunkte und Forderungen weniger eine Rolle als vielmehr das von ihr transportierte Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung inklusive der vorgefertigten Verfahrensmuster. Auf diese Weise kommt es auch zu einer Reihe von nicht-intendierten Wirkungen, zum Beispiel der Verbesserung des Images der Kommunen. Auch ist es durchaus üblich, dass im kommunalpolitischen Alltag weiterhin Entscheidungen getroffen werden, die im Gegensatz zu einer nachhaltigen Entwicklung stehen. Es gibt somit keine Garantie dafür, dass Agenda 21-Prozesse automatisch Ergebnisse im Sinne dieses Leitbildes hervorbringen.

Dennoch kann bei der bislang identifizierten Wirkung der Agenda 21 eine Übereinstimmung mit ihren übergeordneten Forderungen festgestellt werden. So werden tendenziell Akteure und Politikinhalt vernetzt, langfristige Planung begonnen, und es hat ein Wissenstransfer stattgefunden, der einen Wertewandel nach sich ziehen kann. Insgesamt führen die Agenda 21-Prozesse zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Mobilisierung des *endogenen Potentials* für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen. Das Bemühen um ein Aktionsprogramm, das wirtschaftliche, soziale und umweltorientierte Ziele zu einer kohärenten Strategie zusammenführt, hat zur Folge, dass erstmalig umfassend und konzeptionell über die zukünftige Entwicklung der Kommune debattiert wird. Der Agenda 21-Prozess, oftmals - aus Sicht der Akteure - als reines Umweltprojekt gestartet, nimmt damit sukzessive den Charakter einer Entwicklungsmaßnahme für die Kommunen an. Dabei profitieren Agenda 21-Prozesse im ländlichen Raum generell davon, dass hier eine geringere Anonymität als in dicht besiedelten Gebieten besteht.

Die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage nach den Ursachen für diese Wirkung führte zu **fünf Hypothesen** über die Wirkungsweisen des Aktionsprogramms: