

Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards partizipativer Prozesse in Gemeinden, Quartieren, Städten und Regionen

Vorstudie, Basel, Januar 2002

AutorInnen: Daniel Wiener und Isabelle Rihm, ecos, Basel

Redaktion: Daniel Lehmann Pollheimer

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern

Briefanschrift

ecos.ch, Postfach, CH-4001 Basel

Besuchs- und Paketpostadresse

Bäumleingasse 22, CH-4051 Basel

Telefon

+41 (0)61 205 10 10

Telefax

+41 (0)61 271 10 10

E-Mail

mailbox@ecos.ch

Persönliche E-Mail-Anschrift

vorname.name@ecos.ch

Internet

www.ecos.ch

1 Zusammenfassung

Partizipative Prozesse sind eine unentbehrliche Voraussetzung und Grundlage für eine Nachhaltige Entwicklung auf lokaler (wie auch auf nationaler oder supranationaler) Ebene. Dies gilt insbesondere für das Erarbeiten und Umsetzen einer Lokalen Agenda 21.

Mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich Wirkungen von Prozessen und Massnahmen messen. Damit ist es allerdings erst nach fünf bis zehn Jahren möglich, Daten, die zu Beginn einer Entwicklung erhoben wurde mehr oder wenig aussagekräftig zu vergleichen. Damit eine Gemeinde aber schon vor einem Prozess und während seiner ersten Jahre eine Qualitätssicherung ihres Verfahrens vornehmen kann, muss sie die Erfolgsfaktoren für Prozesse, hier Prozessindikatoren genannt, kennen.

Mittels Literaturrecherchen und Expertengesprächen erarbeitete ecos im Rahmen dieser Vorstudie 28 Erfolgsfaktoren für Lokale Agenda 21-Prozesse. Diese Erfolgsfaktoren stehen EntscheidungsträgerInnen auf Gemeinde- oder Quartierebene, welche ihre Lokale Agenda 21-Prozesse evaluieren wollen als Grundlage zur Verfügung. Gleichzeitig bilden sie den Ausgangspunkt einer Forschungsarbeit, bei der in diese Erfolgsfaktoren in drei bis vier Schweizer Pilotgemeinden in partizipativen Prozessen getestet werden. Ziel ist die Erarbeitung eines allgemein anwendbaren und mittelfristig verbindlichen Instrumentariums zur Beurteilung von partizipativen Prozessen auf lokaler Ebene. Ähnlich wie vor dem Bau einer Brücke die Pläne von Ingenieuren überprüft werden, damit die Tragfähigkeit der Konstruktion sichergestellt ist, müssen in Zukunft Qualitätsstandards zur Beurteilung von Verfahren der Bürger- oder Einwohnerbeteiligung zur Verfügung stehen. Insbesondere sollen politische Behörden, öffentliche Verwaltungen, Organisationen und private Beteiligte in die Lage versetzt werden mit Hilfe von einfachen Checklisten, die Erfolgsaussichten geplanter oder laufender partizipativer Prozesse im Hinblick auf eine Nachhaltige Entwicklung zu prüfen.

Die vorliegende Grundlagenstudie bildet einen ersten Schritt zu dieser Checkliste und vermittelt zugleich erste Anhaltspunkte dafür, welche Erfolgsfaktoren eine zentrale Rolle spielen könnten.

Keywords

Lokale Agenda 21, Nachhaltige Entwicklung, Partizipation, Bürgerbeteiligung, Prozesse, Evaluation, Erfolgsfaktoren, Qualitätssicherung, Indikatoren, Kommunikation, Stadt, Gemeinde, Quartier, Region.

Bemerkung

Die Abkürzung LA 21 steht im Folgenden für den Begriff «Lokale Agenda 21» und ähnliche partizipative Verfahren.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Einleitung.....	4
21	Ziel des Projekts	4
22	Was zeichnet eine LA 21 aus?.....	5
23	Wie läuft eine LA 21 ab?.....	7
24	Was ist der Nutzen einer LA 21?.....	10
3	Grundlagen für Erfolgsfaktoren einer LA 21	14
31	Warum eine LA 21 mit Erfolgsfaktoren beurteilen?.....	14
32	Publikationen zu Erfolgsfaktoren	17
33	Vorgehen zur Entwicklung der Erfolgsfaktoren.....	22
4	Erfolgsfaktoren partizipativer Prozesse.....	25
41	Erste Phase: Vorbereitung einer LA 21	25
42	Zweite Phase: Start der LA 21	31
43	Dritte Phase: Aushandlungsprozess.....	36
44	Vierte Phase: Aktionsprogramm.....	38
45	Prozesselement Kommunikation	43
46	Prozesselement Einbezug der Verwaltung.....	46
47	Einschätzungen der ExpertInnen	48
5	Vorschlag zur Umsetzung der Erfolgsfaktoren	52
51	Forschungsfragen.....	52
52	Vorgehen und Methoden	53
6	Checkliste mit Fragen zur Erfolgskontrolle	56
7	Literatur	61

2 Einleitung

21 Ziel des Projekts

Anlässlich der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro beschlossen rund 180 Regierungen (darunter auch die Schweiz) einen Aktionsplan für das 21. Jahrhundert: die Agenda 21. Das Leitprinzip der Agenda 21 ist die Nachhaltige Entwicklung, die Erhaltung der Lebensgrundlagen für die kommenden Generationen.

Die Konferenz formulierte an die Adresse von Gemeinden den Auftrag, eine Lokale Agenda 21 (LA 21) auszuarbeiten und damit eine Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene zu fördern. Dabei ist von Interesse, beurteilen zu können, ob die eingeleiteten Prozesse und Projekte auch wirklich einer Nachhaltigen Entwicklung dienen. Anderenfalls besteht Gefahr, dass die Themen Nachhaltigkeit und LA 21 eine gewisse Beliebigkeit erhalten. Auch handelt es sich dabei um komplexe Prozesse, weshalb es von besonderem Interesse ist, aus Erfahrungen lernen zu können.

Typischerweise werden im Zusammenhang mit der Evaluation von LA 21-Prozessen folgende Fragen gestellt:

- Wie entfaltet das in den Prozess investierte Geld einen konkreten Nutzen (Wirkungsanalyse)?
- Sind die aus dem Prozess resultierenden Massnahmen im Vergleich zum herkömmlichen Vorgehen wirksamer im Sinne der Zielsetzungen, welche die Gemeinde oder das Quartier für den Prozess festgelegt hat (Kosten-Nutzen-Analyse)?
- Sind Zeit und Geld, welche die Beteiligten in den Prozess investieren, effizienter eingesetzt, als wenn diese in den etablierten politischen Strukturen mitarbeiten? Ist und war ein Prozess so gestaltet, dass er motivierend wirkt?

Zur Beantwortung solcher Fragen der Effizienz und Effektivität in LA 21-Prozessen gilt es, die Voraussetzungen zu kennen, unter denen solche Prozesse einen substanziell zu einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen und deshalb als erfolgreich gelten können.

Mit Hilfe von Erfolgsfaktoren sollen Politik, Verwaltung, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen auf Gemeinde- oder Quartierebene eine Qualitätssicherung ihres Vorgehens in LA 21-Prozessen einbauen können und damit ihr Verfahren auch besser legitimieren zu können. Erfolgsfaktoren unterstützen sie während aller Phasen einer LA 21: bei der Vorbereitung, während des Prozesses oder nach Abschluss.

Als wichtige Grundlagen für die Entwicklung von Erfolgsfaktoren werden im Folgenden die Charakteristika von LA 21-Prozessen (Kapitel 32), der idealtypische Ablauf (Kapitel 33) sowie der Nutzen solcher Prozesse (Kapitel 34) skizziert.

22 Was zeichnet eine LA 21 aus?

Seit 1992 haben weltweit unzählige Gemeinden eine LA 21 gestartet. Im Rahmen solcher Prozesse leisten Behörden und Bevölkerung gemeinsam mit weiteren Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft einen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene. Im Folgenden sind Merkmale zusammengestellt, die sich im Laufe der letzten 10 Jahre als charakteristisch für solche Prozesse herauskristallisiert haben.

LA 21 als problemorientierter Ansatz

Die LA 21 ist ein problemorientierter Ansatz: Was im Rahmen einer LA 21 behandelt werden soll, orientiert sich sinnvollerweise an einem Leitthema, mit dem in der Gemeinde ein «heisses Eisen» angepackt wird. Mit Hilfe der Problemorientierung wird der häufig sehr weit verstandene Begriff der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene konkret gefasst.

Die Ansicht des Agendabüros München unterstützt diese Überlegungen: Die oftmals nicht vereinbarten Zielsetzungen zur LA 21 ermöglichen, dass unterschiedliche, subjektive Zielvorstellungen einfließen können: Jeder hat eigene Zielvorstellungen der Zukunft und darf diese im Rahmen der LA 21 einbringen, weil sie «unter dem grossen Hut der Nachhaltigen Entwicklung Platz haben». Alle Beteiligten versprechen sich etwas vom Vorgehen der LA 21 und sehen eine Chance, ihre Anliegen durchzubringen.

Mit der klaren Orientierung an zentralen Problemen und entsprechenden Zielsetzungen (siehe auch Bauersch 2001) ist die Gefahr gebannt, dass Zeit mit Diskussionen verloren geht, was nun Nachhaltige Entwicklung konkret bedeutet. Zweitens bietet der problemorientierte Ansatz den Vorteil, dass sich die BewohnerInnen vom Thema angesprochen oder sogar betroffen fühlen. Sie sind dadurch eher motiviert, sich in einem partizipativen Prozess zu engagieren.

Neue Rolle der Lokalbehörde

Als Initiatorin spielt die Lokalbehörde beziehungsweise die Verwaltung eine zentrale Rolle in LA 21-Prozessen (Keating 1993). Die Praxis zeigt, dass sich sehr unterschiedliche Modelle bewähren und je nach Situation und Grösse einer Gemeinde offen ist, wer nach der Startphase die Federführung für die LA 21 übernimmt. Wie das Modell Illnau-Effretikon zeigt, kann die Verwaltung als Partner auftreten und die Federführung aber bei einem privaten Verein liegen.

Wer auch immer die Federführung übernimmt, wichtige Voraussetzung für die LA 21 ist, dass auf lokaler Ebene der Wille zur Veränderung besteht; nur so ist ein Prozess zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene auch machbar. Dieser Wille zur Veränderung muss auch politisch getragen werden, z.B. mit einem verbindlichen Beschluss der zuständigen politischen Behörden zur LA 21 (siehe Kapitel 51).

Konsens als mögliches Prozessziel einer LA 21

Das Ziel einer LA 21 ist die Konsensfindung. Es geht erstens um einen Konsens zu den Zielen einer Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene, die auch zu globaler Nachhaltigkeit beitragen. Zweitens geht es um den Konsens zu Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Die Konsensfindung erfordert einen partizipativen Verständigungs- und Aushandlungsprozess, in dessen Rahmen sich die lokal relevanten Akteure einigen können (siehe Kapitel 53). Ansonsten ist bei der Umsetzung von Massnahmen die Gefahr gross, dass sie immer wieder blockiert werden.

Dabei muss der Konsens nicht um jeden Preis erreicht werden, sondern es kann auch einen Konsens über den Dissens geben. Falls die Beteiligten einen Konsens finden, müssen sie sich nicht schon im Detail einig sein, wie entsprechende Massnahmen genau umzusetzen sind.

Konkrete Ergebnisse

Eine LA 21 ist mehr als das Aufstellen einer Wunschliste. Eines der Ziele einer LA 21 ist die Entwicklung eines Aktionsprogramms mit konkreten Massnahmen und Projekten zur Nachhaltigen Entwicklung, das sich bewusst nicht auf der Ebene eines Leitbilds bewegt oder lediglich Visionen enthält (siehe Kapitel 53 und 54).

Die Qualität der Massnahmen oder Projekte im Aktionsprogramm muss nicht ausschliesslich an deren Grösse oder Umfang gemessen werden: Auch kleinere Projekte können wichtige Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung leisten.

Qualitativ hoch stehende Projekte zeichnen sich dadurch aus, dass sie alle drei Dimensionen im Nachhaltigkeitsdreieck (Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft) berücksichtigen und sich nicht nur eine konzentrieren. Diese Überlegung gewinnt durch folgende Feststellung von Bauersch (2001) an Gewicht: Bei LA 21-Prozessen besteht die Tendenz, dass die LA 21 auf den Aspekt Umwelt reduziert und in die Umweltverwaltung abgeschoben wird: «Die meisten Kommunen lassen ihre Bürger im Rahmen der Lokalen Agenda 21 an der Begrünung einer Brachfläche oder der Planung eines Fahrradweges mitwirken».

Diese Tendenz zeigt, dass heute sehr viel Verschiedenes mit dem Label der Nachhaltigen Entwicklung versehen wird. Dies erfordert dringend, so bekräftigt Angelika Lintzmeyer, die Leiterin des Agendabüros in München, einen Qualitätsstandard zu definieren, damit beispielsweise nicht die Einrichtung eines öffentlichen Komposthaufens als LA 21-Prozess bezeichnet wird.

LA 21 als iterative Prozesse

Typischerweise verlaufen LA 21-Prozesse iterativ: Mit einem Aktionsprogramm beziehungsweise dessen Umsetzung ist der Prozess einer Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene nicht abgeschlossen. Erst mit einem Controlling kann die Umsetzung der Massnahmen überwacht und die Frage beantwortet werden, ob die Massnahmen einen Beitrag zu einer Nachhaltigen Entwicklung leisten (siehe Kapitel 54) und ob die Umsetzung von den BewohnerInnen und InteressenvertreterInnen mitgetragen wird. Allenfalls müssen bestimmte Themen erneut zur Diskussion gestellt und der Prozess in diesem Sinn weitergeführt werden.

23 Wie läuft eine LA 21 ab?

Eine LA 21 kann in vier Phasen (Verein Lokale Agenda 21 2000) des Ablaufs und die beiden Prozesselementen «Kommunikation» und «Einbezug der Verwaltung» gegliedert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein LA 21-Prozess ein flexibler und massgeschneiderter Ablauf ist, welcher sich je nach den lokalen oder regionalen Voraussetzungen, beteiligten Personen und Problemstellung unterschiedlich entwickelt. Die Gestaltung eines LA 21-Prozesses ist trotz Gemeinsamkeiten und zu beachtenden Grundregeln von den lokalen Gegebenheiten abhängig. Entsprechend gibt es unzählige Varianten für das zu wählende Vorgehen und Verfahren.

Der Erfolg von solchen Prozessen ist dann gegeben, wenn man den folgenden Ablauf mehr oder weniger einhalten kann.

Tabelle 1: Ablauf einer LA 21

Prozessphase	Beschreibung	AkteurInnen
1. Phase: Vorbereitung der LA 21		
Initiative und Vorbereitung	Für LA 21-Prozesse ergreifen meistens Einzelpersonen die Initiative.	Einzelpersonen (privat oder Verwaltung) Initiativgruppe
Zentrale Probleme in der Gemeinde	Grundlage eines LA 21-Prozesses ist die Frage: Welche Probleme bewegen die Gemeinde, das Quartier?	Einzelpersonen, Initiativgruppe
Ziele für den LA 21-Prozess	Formulieren von Zielsetzungen unter Einbezug der Behörden (Exekutive, Verwaltung).	Einzelpersonen, Initiativgruppe, Behörde
Breit abgestützte Trägerschaft für die LA 21	Personen und Organisationen für den Prozess gewinnen, welche die Problemlage ähnlich einschätzen. Ziel: breit abgestütztes Forum bilden, das die LA 21 lanciert.	Interessenorganisationen
Zielsetzungen und Beschlüsse durch Behörden/Exekutive	Formulierung von Zielsetzungen unter Einbezug der Behörden (Exekutive oder Verwaltung) und Beschlüsse dazu fassen.	Behörde
Modell für die Beteiligung von EinwohnerInnen	Zusammen mit Gemeindebehörden ein Konzept für die LA 21 entwickeln, das alle wichtigen PartnerInnen einbezieht (Organisationen, Wirtschaft, Politik, Kultur).	Initiativgruppe, Behörde
Strategiegruppe	Bildung einer Begleitgruppe in der Bevölkerung. Ziel: kritische und strategische Begleitung des Projekts.	MultiplikatorInnen, Schlüsselpersonen auf lokaler Ebene
Agendabüro	Tragende Struktur entstehen lassen.	Projektleitung (privat oder öffentlich)
2. Phase: Start der LA 21		
Auftaktveranstaltung	Offizieller Beginn der LA 21, Vermitteln von Informationen zum Prozess, u.a. Menschen und Organisationen zur Mitarbeit motivieren.	Behörde, Projektleitung, BewohnerInnen
Prozesselement Kommunikation	Die Vorbereitung und die Durchführung der Auftaktveranstaltung sind von einer aktiven Medien- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet (Medienkonferenz, Faltblätter in alle Haushalte etc.).	Medien
Agenda-Setting: partizipativer Prozess mit Beteiligung der BewohnerInnen	Die BewohnerInnen setzen die Schwerpunktthemen des LA 21-Prozesses fest (Agenda-Setting). Ziel: breite Ideensammlung zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene in der Gemeinde. Innovationen, Visionen und konkrete Massnahmen sind zu entwerfen.	BewohnerInnen, ModeratorInnen
Triage des Agenda-Settings	Ideensammlung auswerten.	Projektleitung

Prozessphase	Beschreibung	AkteurInnen
3. Phase: Aushandlungsprozess		
Aushandlungsprozess im Konsensverfahren (bildet Grundlage für das Aktionsprogramm)	Themenspezifische, nichtöffentliche Diskussionsrunden mit BewohnerInnen, InteressenvertreterInnen und Fachleuten. Alle lokal relevanten Kräfte erarbeiten in einem gemeinsamen Prozess konkrete Massnahmen, die den Zielsetzungen einer Nachhaltigen Entwicklung dienen.	BewohnerInnen, InteressenvertreterInnen und Fachleute, ModeratorInnen
Prozesselement Einbezug der Verwaltung Auswertung des Aushandlungsprozesses	Die Ergebnisse des Verhandlungsprozesses überprüft die Behörde anhand der Zielsetzungen der LA 21. Die Leitfrage dabei lautet: Wie kann die Umsetzung der Projekte ermöglicht werden? Ziel: Die Verwaltung setzt sich intensiv mit den Ergebnissen auseinander, bevor es an die Umsetzung geht.	Verwaltung
4. Phase: Aktionsprogramm		
Prozesselement Einbezug der Verwaltung und Kommunikation Aktionsprogramm mit konkreten Massnahmen	Ein Aktionsprogramm mit konkreten Massnahmen legt fest, auf welchem Weg die angestrebten Zielsetzungen erreicht werden. Es enthält einen umfassenden Zeitplan, konkrete Einzelmassnahmen, Budget und Verantwortlichkeiten. Dieses Aktionsprogramm ist von der Exekutive zu beschliessen und zu publizieren.	Verwaltung und Exekutive, Medien
Prozesselement Einbezug der Verwaltung Umsetzung des Aktionsprogramms	Impulsprojekte aus dem Aktionsprogramm werden rasch umgesetzt, um die Glaubwürdigkeit des LA 21-Prozesses zu erhöhen. Auf verschiedenen Ebenen erfolgt laufend die Realisierung der restlichen Projekte.	Verwaltung
Einbezug der BewohnerInnen	Bei der Umsetzung der Massnahmen werden die Beteiligten und Betroffenen einbezogen.	BewohnerInnen
Erfolgskontrolle der Massnahmen, u.a. mit Indikatoren	Anhand von Indikatoren kann die Entwicklung der Gemeinde auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung gemessen und beurteilt werden.	Verwaltung
Prozesselement Kommunikation	Die Bevölkerung wird fortlaufend über die Ergebnisse der Erfolgskontrolle informiert.	Medien

24 Was ist der Nutzen einer LA 21?

Insbesondere PolitikerInnen, die einen LA 21-Prozess starten wollen, müssen sagen können, welchen Nutzen sie davon erwarten und wie sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten, wie also der Aufwand zum Ertrag steht.

Der Nutzen solcher Prozesse ist stark an die inhaltlichen Ergebnisse und an die Umsetzungschancen der erarbeiteten Massnahmen gekoppelt. Wenn zum Beispiel eine Lösung erarbeitet wird, deren Umsetzung in hohem Masse zu einer Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene beitragen würde, diese Lösung aber von den BewohnerInnen oder InteressenvertreterInnen nicht akzeptiert wird, ist die Umsetzung erschwert und somit der Erfolg gefährdet.

Die im folgenden aufgelisteten verschiedenen Nutzen von LA 21-Prozessen wurden von ecos durch Literaturrecherchen und Expertengespräche (siehe Kapitel 42 und 43) entwickelt. Sie werden anschliessend im Rahmen der Erläuterungen zu den Erfolgsfaktoren vertieft diskutiert.

Ein LA 21-Prozess bringt innovative Lösungen hervor

LA 21-Prozesse schaffen «Time-out»-Situationen (deutsch: Auszeit-Situation). Diese eröffnen den Beteiligten die Möglichkeit, über die eigenen politischen Grenzen hinauszugehen und ausserhalb des politischen Alltags eine Gesprächsform zu finden, die die Erarbeitung von Win-Win-Strategien fördert.

Die LA 21 ist keineswegs eine Form, die den normalen politischen Entscheidungsprozess konkurrenziert, beispielsweise durch die Bildung eines Schattenparlaments, im Gegenteil: Sie unterstützt ihn. Ausserhalb des politischen Alltags und dessen Regeln bietet sie die Möglichkeit, dass Menschen in neuen Gruppierungen zusammenkommen und gemeinsam nach Lösungen zur Zukunft auf lokaler Ebene suchen. Weil sich an der LA 21 alle lokal relevanten Akteure beteiligen, entstehen neue Formen der Gesprächskultur und es bilden sich neue, unerwartete Allianzen. Damit ergeben sich auch neuartige Begegnungsmöglichkeiten und es besteht die Chance, zu innovativen Lösungen zu kommen.

Wie das Beispiel Illnau-Effretikon zeigt, engagieren sich in der LA 21 auch Personen, die sich zwar an der Politik beteiligen und das Gemeinwesen mitgestalten, sich aber nicht für ein mehrjähriges politisches Amt verpflichten wollen. Solche Personen können also auf andere Weise in die Politik einbezogen werden.

Allerdings muss klar sein, dass ein LA 21-Prozess kein Allerheilmittel ist. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass alle Probleme, die eine Gemeinde zu bewältigen hat, auf diesem Weg gelöst werden können. Die Möglichkeiten und Grenzen eines solchen Verfahrens müssen zu Beginn des Prozesses klar kommuniziert werden (siehe Kapitel 51).

BewohnerInnen identifizieren sich mit dem Gemeinwesen

Das partizipative Verständnis der LA 21 bietet den BewohnerInnen die Möglichkeit zur Mitgestaltung am Gemeinwesen und an dessen Zukunftsfähigkeit. So tragen sie mehr Mitverantwortung. Insgesamt erhöht sich die Identifikation der BewohnerInnen mit ihrem (Wohn-)Umfeld. Weil gemäss Agenda 21 die Lokalbehörden die BewohnerInnen zum LA 21-Prozess einladen, steigert dies die Motivation der BewohnerInnen zur Teilnahme, legitimiert den Prozess und steigert die Akzeptanz von Massnahmen. Insgesamt wird die politische Arbeit glaubwürdiger.

Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung breit abgestützt

Eine LA 21 bindet alle lokal relevanten Akteure ein. Damit wird eine breite Abstützung und Akzeptanz von Projekten und Massnahmen für die Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene geschaffen. Der Prozess bietet auch die Möglichkeit, das Verständnis für gegensätzliche Interessen zu fördern. Die Anliegen und Probleme anderer Interessengruppen werden deutlich und allenfalls verständlicher.

Dank Win-Win-Strategien und der Time-out-Situation können Blockaden gelöst werden, die in der parteipolitischen Diskussion entstanden sind. Auf diese Weise lässt sich auch die Entscheidungsfindung beschleunigen und qualitativ aufwerten. Durch die breite Abstützung wird schliesslich die Anzahl der Personen erhöht, die von der Umsetzung von Massnahmen profitieren oder dafür Verständnis haben.

Themen neu vernetzt und deren Bekanntheitsgrad erhöht

Das Ziel einer LA 21 ist, nach Lösungen zu suchen, die gleichzeitig sozial gerecht, ökologisch verträglich und wirtschaftlich effizient sind und keiner der drei Dimensionen (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) zum Nachteil gereichen. Deshalb werden im Rahmen einer LA 21 Themen unter einem neuen, integrativen Blickwinkel betrachtet und nicht wie bisher als Einzelproblematik angepackt: Beispielsweise fördert der Verkauf von lokal produzierten Landwirtschaftsprodukten das lokale Gewerbe und reduziert gleichzeitig die Mobilität. Das Beispiel zeigt, wie das Thema «Förderung des lokalen Gewerbes» und das Thema «Reduktion von Mobilität» auf neue Weise miteinander verbunden werden können.

Gegenstand der LA 21 ist, Themen aufzugreifen, welche die Gemeinde und ihre BewohnerInnen aktuell beschäftigen (siehe Kapitel 52). Indem solche Themen öffentlich diskutiert werden, wird ihr Bekanntheitsgrad erhöht.

Neue Kommunikations- und Planungskultur entsteht

Die LA 21 charakterisiert sich durch die Etablierung einer neuen Kommunikations- und Planungskultur in der Verwaltung, die sich auch auf das Verhältnis zu den BewohnerInnen auswirkt. Meistens unterstellen die BewohnerInnen der Verwaltung, die gleiche Haltung wie die PolitikerInnen einzunehmen (Gespräch mit Lintzmeyer 2000). Dieser Sachverhalt entspricht oftmals nicht der Realität. Die Interessen der Verwaltung können unter Umständen viel näher bei den Interessen von Bürgergruppen liegen, als von den BewohnerInnen vermutet.

Auf der anderen Seite unterstellt die Verwaltung den BewohnerInnen oftmals, dass sie über kein Fachwissen verfügen. Deshalb sei etwa eine Quartierinitiative nicht in der Lage, bestimmte Probleme, die Sache des Staats sind, zu lösen. Die Einsicht, dass die BewohnerInnen als ExpertInnen «in eigener Sache» in ihrem unmittelbaren Umfeld über ein enormes Erfahrungswissen verfügen, ist in der Verwaltung noch nicht weit verbreitet. Auf solchen Missverständnissen gründen viele Vorurteile. Lintzmeyer vertritt deshalb die Ansicht, dass die Bürgerbeteiligung rechtlich verankert werden sollte. Es sollten sich nicht nur die Inhalte verändern, welche die Verwaltung bearbeitet, sondern auch die rechtlichen Rahmenbedingungen.

Durch das partizipative Vorgehen wird somit ein neues Verständnis zwischen Verwaltung und BewohnerInnen gleichzeitig gefordert und gefördert. Die LA 21 bietet somit die Chance, dass BewohnerInnen und Verwaltung gegenseitig ihre Vorurteile abbauen können, indem sie die Möglichkeit zum direkten Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch eröffnet. Planungsverfahren werden verkürzt, da weniger Einsprachen seitens der BewohnerInnen notwendig sind, Geld und Zeit gespart.

LA 21 als Bestandteil der laufenden Arbeiten

Langfristig betrachtet ist die LA 21 ein Bestandteil der bestehenden Verwaltungstätigkeit. Aus Sicht des Vertreters der Fachstelle für Stadtentwicklung übernimmt eine LA 21 häufig bereits laufende oder anstehende Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche, die bereits mit den Zielen und Anliegen einer LA 21 korrespondieren. New-Public-Management-Programme eignen sich beispielsweise ausgesprochen, um die laufende Verwaltungstätigkeit mit der LA 21 zu verknüpfen. Solche Synergien sind zu nutzen und gestalten die Arbeit effizienter und motivierend: Ein koordiniertes Vorgehen motiviert die MitarbeiterInnen in der Verwaltung, sich für die Umsetzung der Anliegen der Nachhaltigen Entwicklung einzusetzen, da nicht das Gefühl entsteht, wegen der LA 21 das Rad neu erfinden zu müssen.

Deshalb muss die Eigenschaft einer LA 21, nicht ein vollständig neues Programm darzustellen, das die Lokalbehörde bzw. die Verwaltung umzusetzen hat, den betroffenen Verwaltungsstellen klar kommuniziert werden.

LA 21 ist ein zukunftsgerichtetes Investitionsprogramm

Mit einer LA 21 investiert eine Gemeinde in zukunftsgerichtete Lösungen und Projekte. Mit dem Prozess einer LA 21 sind Investitionen verbunden, die mittel- und längerfristige Einsparungen bringen, denn die aus dem Prozess resultierenden Projekte und Massnahmen beziehungsweise deren Umsetzung verhelfen zu mehr Wohn- und Lebensqualität in der Gemeinde wie zum Beispiel bessere Luft, weniger Lärm, mehr Kultur. Mit mehr Lebens- und Wohnqualität steigt auch die Standortgunst der Gemeinde für ArbeitgeberInnen und potenzielle SteuerzahlerInnen wie Firmen und Haushalte. Damit werden auch langfristig die Steuereinnahmen gesichert.

Neben der Förderung der Lebensqualität sichert die Umsetzung von Massnahmen somit auch den sozialen Frieden und fördert eine Nachhaltige Entwicklung.

3 Grundlagen für Erfolgsfaktoren einer LA 21

31 Warum eine LA 21 mit Erfolgsfaktoren beurteilen?

Im Rahmen der LA 21 ist ein partizipative Verständigungs- und Aushandlungsprozess notwendig, damit sich die lokal relevanten Akteure auf Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung einigen können. Ansonsten ist die Umsetzung der Massnahmen erschwert, weil sie immer durch eine nicht berücksichtigte Interessengruppe wieder blockiert werden könnte (siehe auch Kapitel 31).

Wer also die Erfolgsfaktoren einer LA 21 und somit eines partizipativen Prozesses kennt, erhöht die Chancen einer Konsensfindung und gewinnt Sicherheit, dass die Resultate wirklich zu einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen. Erst die auf einem Konsens basierende Umsetzung der erarbeiteten Massnahmen erlaubt, Wirkungen bezüglich Nachhaltiger Entwicklung mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren zu messen, wie dies die Agenda 21 im Kapitel 40 verlangt: Zu den drei Dimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt sind Indikatoren zu erarbeiten, die erkennen lassen, ob die menschliche Lebensweise auch wirklich nachhaltig ist. Ziel ist dabei die Erhaltung der Lebensgrundlagen für die kommenden Generationen.

Wie die Literatur und die aktuelle Expertendiskussion zeigen, hat sich die Evaluation Nachhaltiger Entwicklung zu einem grossen Forschungs- und Anwendungsgebiet sowohl auf internationaler wie auch nationaler Ebene entwickelt. Auf internationaler Ebene gibt es unzählige Projekte, die sich mit Nachhaltigkeitsindikatoren beschäftigen (zum Beispiel die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung, OECD und EU). Auf Initiative der Universität Wien existiert seit dem Jahr 2000 auch ein Forschungsnetzwerk «Evaluation Nachhaltiger Entwicklung», das mit einem Forschungsprogramm Projekte zur wissenschaftlichen Grundlagenforschung, zur Anwendung von Forschungsergebnissen und zum Erfahrungsaustausch initiiert.

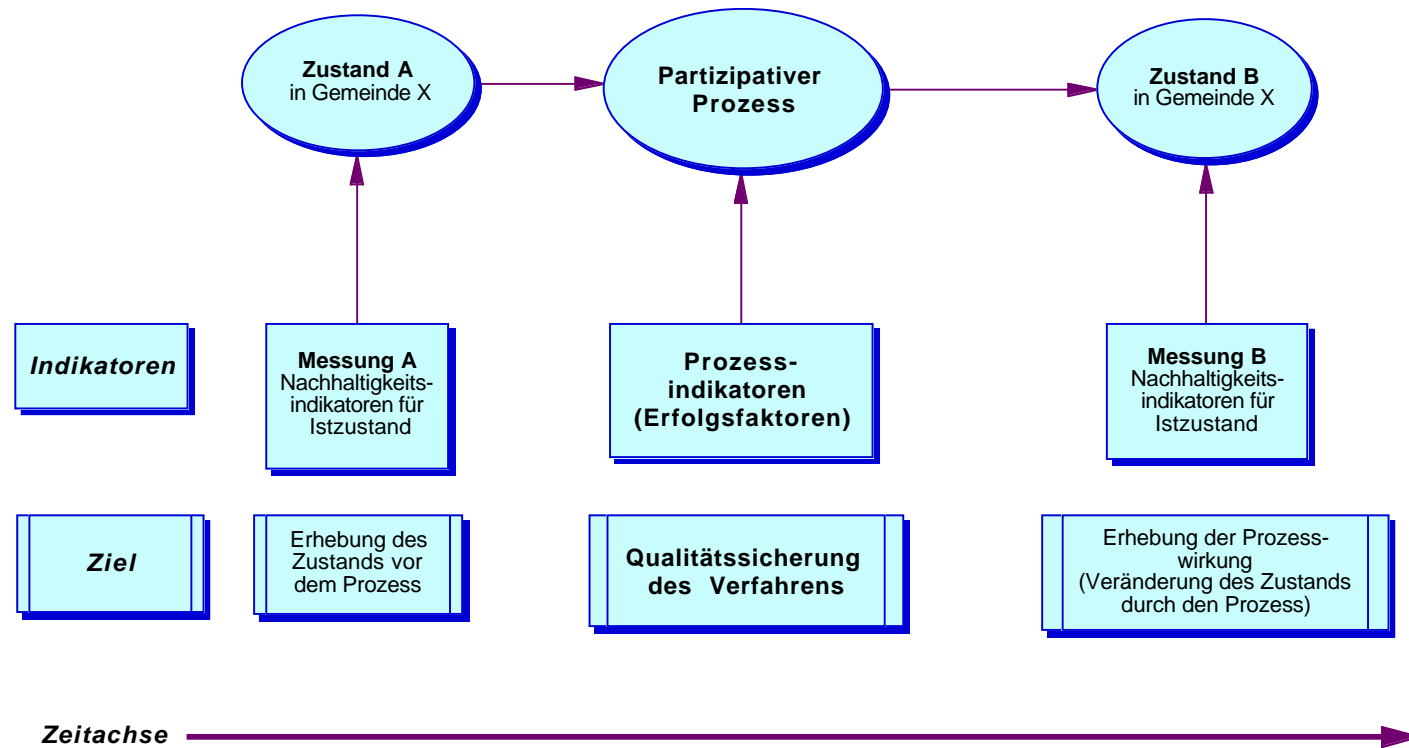
Auf nationaler Ebene entwickelt das Bundesamt für Statistik zusammen mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft ein Indikatorensystem zur Nachhaltigen Entwicklung: «Ziel des Projekts MONET ist die Erarbeitung eines Indikatorensystems, das der Messung und Dokumentation der aktuellen Lage und Entwicklung der Schweiz in Hinsicht auf die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung dient» (BfS, 2000).

Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheitswesen erarbeitet das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel ein Evaluationskonzept für den Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG), um mittels Indikatoren die Massnahmen im APUG zu überprüfen.

Viele Schweizer Gemeinden, Städte und universitäre Institutionen (z.B. die EPF Lausanne oder die Stadt Winterthur) haben erste Ansätze für Sets mit Nachhaltigkeitsindikatoren formuliert und beginnen, diese umzusetzen. Im Projekt «Kernindikatoren der Nachhaltigkeit» erarbeitete ecos im Jahr 2000 einen Vorschlag für Nachhaltigkeitsindikatoren, basierend auf Literaturrecherchen und Expertengesprächen.

Mit Nachhaltigkeitsindikatoren lässt sich der Istzustand (Zustand A) in einer Gemeinde messen. Veränderungen und damit positive oder negative Auswirkungen von Prozessen (Zustand B) können allerdings mit Hilfe solcher Indikatoren erst nach fünf bis zehn Jahren festgestellt werden (siehe Grafik 1, nächste Seite). Deshalb ist es für Gemeinden insbesondere während den ersten Jahren, in denen ein Prozess anläuft, zentrale Massnahmen beschlossen und wesentliche Weichenstellungen vorgenommen werden, von besonderer Wichtigkeit die Sicherheit zu haben, dass der gestartete Prozess zu einer Nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Dazu dienen ihnen Prozessindikatoren oder Erfolgsfaktoren, die zeigen, welche prozessbezogenen Elemente für eine zielführende LA 21 von Bedeutung sind. Gerade in den ersten Jahren ist der Prozess einer Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene sehr intensiv: Diese Phase ist mit einem grossen, lokalen Engagement und einem ebenso grossen Aufwand verbunden. Gemeinden müssen deshalb die wesentlichen Prozessindikatoren für die Planung, Qualitätssicherung und Durchführung des partizipativen Prozesses kennen, damit sie den Prozess steuern und evaluieren können. Die bisher in Wissenschaft und Praxis wenig erforschten und diskutierten Qualitätsstandards von LA 21- und anderen Partizipationsprozessen stehen deshalb im Mittelpunkt der vorliegenden Vorstudie und der weiter vorgesehenen Arbeiten.

Grafik 1: Unterschied zwischen Nachhaltigkeits- und Prozessindikatoren



32 Publikationen zu Erfolgsfaktoren

Vorschläge für Erfolgsfaktoren fand man zu Beginn dieses Projekts in der Literatur höchstens ansatzweise. Dass erst im Laufe des Jahres 2000 einige Publikationen zu Erfolg und Hemmnissen von LA 21-Prozessen erschienen sind, zeigt, dass mit diesem Thema Neuland betreten wird und es zugleich an Bedeutung gewinnt, national wie international. Auch das lebhafte Interesse von Schweizern sowie internationalen Instituten und Städten am Projekt «Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards partizipativer Prozesse in Gemeinden, Quartieren, Städten und Regionen» zeigt, dass ExpertInnen diesem Thema eine wachsende Bedeutung beimessen.

Die Zunahme von solchen Publikationen, insbesondere im deutschen Sprachraum, hängt unter anderem damit zusammen, dass in Deutschland rund 1400 Städte oder Gemeinden LA 21-Prozesse gestartet haben, viele von ihnen aber aus verschiedenen Gründen stecken geblieben sind oder auf wenig Resonanz stossen. Im Folgenden werden Studien vorgestellt, die sich mit den Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der LA 21 beschäftigen. Viele der Erkenntnisse decken sich mit den hier vorgeschlagenen Erfolgsfaktoren.

Minu Hemmati: Multi-Stakeholder-Prozesse

Das Ziel von Multi-Stakeholder-Prozessen (MSP) ist, möglichst alle wichtigen Stakeholder in einer neuen Form der Entscheidungsfindung zusammenzubringen. Hemmati (2001) betrachtet solche Prozesse als Werkzeuge, die wesentlich zu einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen. Ihre Erkenntnisse gelten insbesondere für partizipative Verfahren auf internationaler Ebene.

In der Abhandlung «Multi-Stakeholder Processes: A Methodological Framework» stellt Hemmati aufgrund einer Analyse verschiedener Verfahren (auch von LA 21-Prozessen) eine Liste zusammen, die bei der Ausgestaltung von MSP zu berücksichtigen ist:

- Start eines MSP zusammen mit andern Stakeholdern;
- Klare Zielsetzungen, denen alle Beteiligten zustimmen können;
- Bereitschaft der Beteiligten, voneinander zu lernen;
- Dokumentation der Ausgestaltung des Prozesses.

Ein Vergleich mit den in unserer Arbeit beschriebenen Erfolgsfaktoren zeigt, dass offenbar ähnliche Bedingungen für partizipative Prozesse auf internationaler Ebene gelten wie im lokalen und regionalen Rahmen.

Gerhard de Haan: Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen

Gerhard de Haan analysierte zusammen mit Udo Kuckartz und Anke Rheingans-Heintze Kommunikations- und Organisationsforen von LA 21-Initiativen in Deutschland (de Haan, Kuckartz und Rheingans-Heintze 2000) und entwickelte Erfolgsfaktoren für solche Prozesse.

Beispiele für Erfolgsfaktoren

- Die finanzielle Unterstützung des Agenda-Prozesses;
- Die symbolische Unterstützung des Agenda-Prozesses durch Politik und Verwaltung;
- Die Thematisierung der LA 21 in den Medien;
- Integration der LA 21 in bestehende, möglichst ressortübergreifende Arbeitsgruppen der Verwaltung. Aufspüren von Anknüpfungspunkten und Facetten, die für die Verwaltung relevant sind;
- Klare Formen der Entscheidungsfindung, systematische Herangehensweise;
- Erarbeitung grundsätzlicher Strategien im Konsens.

Beispiele für Hemmnisse

- Finanzielle Situation der Quartiere;
- Mangelnde Resonanz in den Medien;
- Diffuse Begriffe: LA 21 ist erklärungsbedürftig, Menschen fühlen sich nicht unmittelbar angesprochen und betroffen;
- Verwaltung ist im Ressortdenken gefangen, LA 21 erfordert Querschnittsdenken.

Hilligardt und Preiss: Hemm- und Erfolgsfaktoren

Auch Hilligardt und Preiss haben in ihrer Studie Hemm- und Erfolgsfaktoren in deutschen LA-Prozessen identifiziert (Kommunale Umweltbriefe 2000).

Beispiele für Erfolgsfaktoren

- Professionelle Moderation und Prozessmanagement;
- Intensivere Aufklärung der VerwaltungsmitarbeiterInnen über die Thematik der LA 21; die Vorteile, welche eine Tätigkeit nach den Grundsätzen der LA 21 bietet, müssen verdeutlicht werden.

Beispiele für Hemmfaktoren

- Das Fehlen eines einstimmigen parlamentarischen Beschlusses;
- Das mangelnde Engagement der gesellschaftlichen und politischen Vertreter;
- Ungenügende Öffentlichkeitsarbeit und in der Folge erkennbare Informationsdefizite.

Brand, Christ und Heimerl: Lassen sich LA 21-Prozesse auf Dauer stabilisieren?

Unter dem Titel «Lassen sich LA 21-Prozesse auf Dauer stabilisieren?» haben die Autoren Brand, Christ und Heimerl verschiedene Stabilisierungskriterien evaluiert, die für LA 21-Prozesse konstruktiv sind und in diesem Sinn auch als Erfolgsfaktoren zu verstehen sind (Heinelt, Mühlich 2000). Je stärker die folgenden Elemente in einer LA 21 verankert sind, «desto eher lässt sich von einer institutionellen Stabilisierung lokaler Agenda-Prozesse sprechen»:

- Organisatorische Verankerung für die LA 21;
- Prozessuale Effizienz im Sinne eines zielgerichteten Verfahrens zur Konkretisierung der lokalen Leitbilder und Ziele Nachhaltiger Entwicklung anhand handlungsorientierter Indikatoren;
- Möglichst breite, dauerhafte Partizipation und Engagement der BürgerInnen;
- Möglichst einen breiten Konsens über die Ziele und Inhalte des LA 21-Prozesses erzielen; wird durch die Einbindung aller relevanten Akteure einer Gemeinde in die LA 21 begünstigt;
- Problemlösungsverfahren im Dialog: Die Einrichtung von runden Tischen oder anderen öffentlichen Dialogen ist erforderlich, damit Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Positionen gezielt, in moderierter Form, miteinander ins Gespräch kommen;
- Öffentliche Sichtbarkeit: LA 21 braucht einen hohen Bekanntheitsgrad. Die Leitbilder und Ziele müssen im öffentlichen Bewusstsein einen hohen Stellenwert erhalten. Erst dadurch wird der Aufwand für breite partizipative Prozesse überhaupt legitimiert und Motivation zum Mitmachen geschaffen.

Anja Kessel: LA 21 in Stuttgart

Anja Kessel untersuchte im Jahr 2000 die LA 21 von Stuttgart und gewann dabei wichtige Erkenntnisse, warum der Prozess dort nur mit «ausreichend» bewertet werden kann: zu wenig Bürgerbeteiligung und zu schwache Öffentlichkeitsarbeit sind unter anderen die Hauptgründe (Kessel 2000). Sie empfiehlt deshalb:

- Professionelle Moderation;
- Planung konkreter, überschaubarer Projekte;
- Einheitliches Logo;
- Gewinnen von Prominenten als Fürsprecher;
- Einbindung von Schulen und Unternehmen in die LA 21;
- Aufstockung der finanziellen Ressourcen;
- Öffentliche Anerkennung der Arbeit ehrenamtlicher Tätiger.

Bundesland Hessen: Förderungsprogramm LA 21

Das Bundesland Hessen hat seit 1998 in 119 hessischen Städten und Gemeinden LA 21-Prozesse mit einem Förderungsprogramm unterstützt. In einer Zwischenbilanz werden die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse vorgestellt (Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 2000):

- Hohe Beteiligung von BürgerInnen als entscheidender Faktor für Erfolg versprechenden Agendaprozess;
- Finanzielle Unterstützung des Bundeslandes für professionelle Moderation von Veranstaltungen, für Strategieplanung und für die fachliche Aufbereitung der Ergebnisse;
- Je grösser die Transparenz, desto eher sind die Angesprochenen bereit, sich am Prozess zu beteiligen;
- Prozess stringent und zeitlich straffen und dadurch ziel- und ergebnisorientiert und effektiver gestalten.

Die anonyme Befragung von 100 Agenda-Beauftragten zeigte weitere, interessante Erkenntnisse:

- Es ist sinnvoll während der Vorbereitungsphase Verwaltung und Politiker über die Chancen des Prozesses und dessen Ablauf möglichst umfassend zu informieren;
- Es beteiligen sich Personen am Prozess, die «wir vorher noch nie gesehen haben», die mit der Teilnahme am Prozess eine Möglichkeit sehen, sich unabhängig von festgelegten Vereinsstrukturen und auch zeitlich begrenzt zu engagieren;
- Eine Mischung aus verschiedenen Formen der Partizipation (Arbeitsgruppen, Zukunftswerkstätten, Feste, Ausstellungen etc.) stellte einen hohen Grad an Partizipation sicher. Bürgerbefragungen und Vortragsreihen führten nur in wenigen Städten zum Erfolg;
- Die kurzfristige Umsetzung von Projekten hat neue Personen motiviert, am Prozess teilzunehmen und bereits Beteiligte zum Weitermachen motiviert;
- Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren, die zuvor nicht zusammengearbeitet haben;
- Entstehen von neuen Kommunikationsformen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern.

Dominik Bauersch: LA 21 als Alibiveranstaltung

LA 21-Prozesse sind in vielen Gemeinden und Städten eine Alibiveranstaltung. Diesen Schluss zieht Dominik Bauersch nach der Auswertung einer Umfrage in 386 Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Häufig sehen die staatlichen Akteure die LA 21 nicht als Instrument zur Lösung von lokal auftretenden und lösbaren Problemen an (Kommunale Umweltbriefe 2001).

Deutsche Umwelthilfe: zukunftsfähigste Kommune

Die Deutsche Umwelthilfe führt seit Frühling 2001 einen bundesweiten Wettbewerb durch, mit dem die «zukunftsfähigste Kommune» ermittelt wird. Der Wettbewerb soll den Gemeinden als Agenda 21-Qualitätskontrolle, einer Art Nachhaltigkeitsbilanz dienen und «tritt damit den allseits zu beobachtenden Erschlaffungserscheinungen lokaler Agendaprozesse entgegen» (Zipf 2001). Im Rahmen dieses Wettbewerbs werden die Kommunen an 39 Nachhaltigkeitsindikatoren und 28 Kriterien für die Qualität der Bürgerbeteiligung geprüft.

ICLEI: Selbstevaluation für Gemeinden

Der Internationale Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) hat im April 2000 ein internetgestütztes Selbstevaluierungsprogramm gestartet, an dem sich bisher 230 europäische Gemeinden beteiligt haben. Das Projekt dokumentiert die Fortschritte, zu denen die LA 21 beiträgt, und zwar in den Bereichen Ökoeffizienz von «Urban Management».

Studien in der Schweiz

In der Schweiz finden sich nur sehr wenige Publikationen oder Projekte zu diesem Thema. In «Sierre Region» zum Beispiel haben die Projektverantwortlichen für ihre Agendaprozesse eine Bewertungsmethode der «Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne» weiterentwickelt. Diese Methode legt das Schwergewicht auf die qualitative Bewertung von LA 21-Prozessen. Sie überprüft, ob die für Inhalte und Prozess relevanten Faktoren berücksichtigt sind.

Das Sozialpsychologische Institut der Universität Zürich verfolgt seit Dezember 2000 im Rahmen eines Forschungsprojekts das Thema der Erfolgsfaktoren: Rund 60 Akteure aus 12 Kommunen in Deutschland werden ab Januar 2000 befragt, was aus ihrer Sicht die Erfolgsfaktoren einer LA 21 sind.

Fazit zur Literatur

Trotz all dieser Projekte fehlen immer noch Antworten auf die Frage nach dem wirkungsvollsten Instrumentarium, von Qualitätsmerkmalen oder «Best Practices» für partizipative Prozesse. Ein solches Instrumentarium ist insbesondere für Schweizer Verhältnisse von Bedeutung, da die meisten partizipativen Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung erst in den Anfängen stecken. Die Beteiligten sollten deshalb schon zu Beginn des Prozesses und danach laufend überprüfen können, ob im gewählten Vorgehen die Erfolg versprechenden Elemente enthalten sind.

33 Vorgehen zur Entwicklung der Erfolgsfaktoren

Definition Nachhaltige Entwicklung

Diese Arbeit orientiert sich an der Brundtland'schen Definition einer Nachhaltigen Entwicklung: «Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken.» (Hauff 1987). Lösungen, die zu einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen, beinhalten die Umsetzung von Massnahmen, die langfristig betrachtet nicht zum Nachteil einer der drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft) gereichen.

Abprache mit Ämtern und Institutionen

ecos sprach sich zu Beginn des Projekts mit den VertreterInnen von SSP Umwelt, «Energistadt», «Aktionsplan Umwelt und Gesundheit» und der EPF Lausanne ab, um sicherzustellen, dass mit der Entwicklung von Erfolgsfaktoren keine Doppelspurigkeiten mit laufenden Bundesprojekten auftreten.

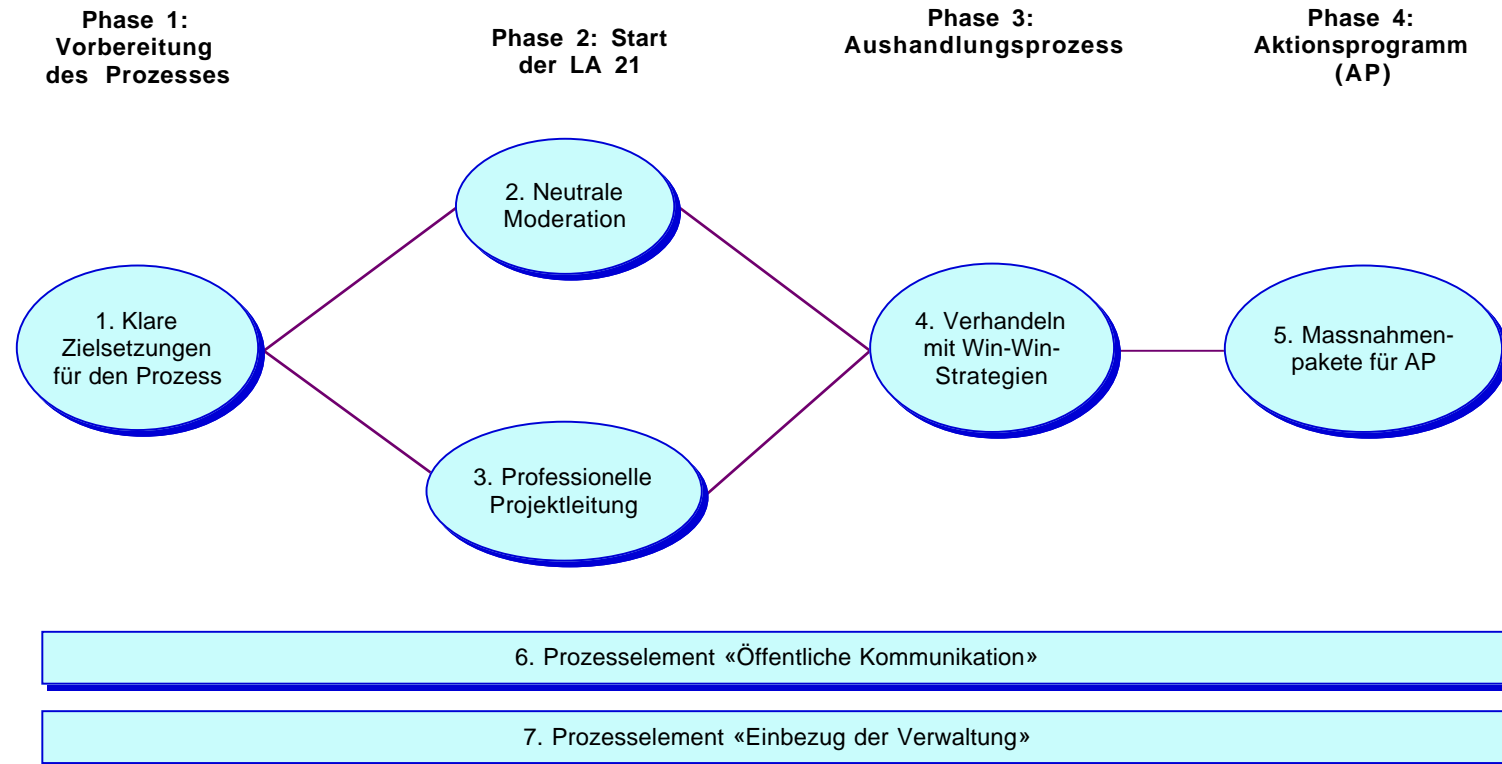
Entwicklung der Erfolgsfaktoren

Die vorliegenden Erfolgsfaktoren stützen sich auf Literaturlauswertung, auf Interviews mit ExpertInnen und auf eigene Erfahrungen mit partizipativen Prozessen (Stadt München, Stadt Freiburg im Breisgau, Basel-Stadt, nationales Projekt zur Ausbildung von BotschafterInnen der Lokalen Agenda 21). Bei der Aufbereitung der Literatur zeigte sich, dass sich unsere Prozessverfahren mit Erfahrungen von anderen partizipativen Prozessen deckten.

Beim Ablauf einer LA 21 unterscheiden wir vier Phasen: Vorbereitung, Start, Aushandlungsprozess und Aktionsprogramm (siehe auch Kapitel 33, Tabelle 1). Für jede Phase wurde je ein Haupterfolgssfaktor festgelegt. Haupterfolgssfaktoren zeichnen sich dadurch aus, dass sie für die jeweilige Phase oder für das jeweilige Prozesselement von zentraler Bedeutung sind. Die Festlegung der insgesamt sieben Haupterfolgssfaktoren (siehe Grafik 2) basiert auf eigenen Prozessverfahren und auf Aussagen der beigezogenen ExpertInnen. Die Auswahl ist als Diskussionsvorschlag und Hypothese zu verstehen. Die Überprüfung dieser Gewichtung ist Gegenstand der anschliessenden zweiten Forschungsphase (siehe Kapitel 6).

Die Grafik 2 gibt einen Überblick der sieben Haupterfolgssfaktoren. In Klammern ist jeweils die Nummer angegeben, unter der Erfolgssfaktor in den Kapiteln 51 bis 56 näher ausgeführt wird.

Grafik 2: Die sieben Haupterfolgsfaktoren einer Lokalen Agenda 21



Gespräche mit ExpertInnen

ecos diskutierte die Erfolgsfaktoren und das Bewertungssystem (siehe unten) mit sieben ExpertInnen, die über theoretisches Hintergrundwissen oder praktische Erfahrungen mit LA 21-Prozessen verfügen:

- Michael Emmenegger, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich
- Martin Graf, Stadtpräsident Illnau-Effretikon
- Sonja, Kahlmeier, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel
- Prof. Heinz Kleger, Universität Potsdam
- Angelika Lintzmeyer, Ralf Buman, Werner Gruban, Agendabüro München

Den ExpertInnen wurden folgende vier Fragen gestellt:

- Betrachten Sie das Instrumentarium mit den Erfolgsfaktoren insgesamt als geeignet für EntscheidungsträgerInnen?
- Welches sind aus Ihrer Sicht die sechs wichtigsten Erfolgsfaktoren? Bitte wählen Sie aus jedem Bereich einen Haupterfolgswfaktor aus und begründen Sie, warum dieser der wichtigste ist.
- Haben Sie noch ergänzende Erfolgsfaktoren zum vorgeschlagenen Instrumentarium?
- Was halten Sie vom Bewertungssystem?

In den Gesprächen bestätigten die ExpertInnen weitgehend die vorgeschlagenen Erfolgsfaktoren und begrüßten die Idee des Bewertungssystems. Aufgrund der Expertenaussagen wurde die erste Fassung der Erfolgsfaktoren ergänzt und zu den vorliegenden Erfolgsfaktoren aufbereitet (siehe Kapitel 5).

Bewertungssystem

Damit EntscheidungsträgerInnen feststellen können, ob ihr Konzept alle erfolgsrelevanten Elemente umfasst, überprüfen sie, ob die Erfolgsfaktoren für das LA 21-Konzept zutreffen oder nicht, und bewerten diese entsprechend. Wenn ein Haupterfolgswfaktor im LA 21-Konzept enthalten ist, wird dieser doppelt gewichtet. Die Checkliste im Kapitel 7 dient als Grundlage für die Überprüfung.

Die Skala für die Bewertung lautet folgendermassen:

	Gewichtung Haupterfolgswfaktor	Gewichtung Erfolgswfaktor
Trifft zu	4	2
Trifft nur wenig zu	2	1
Trifft etwas zu	0	0
Trifft gar nicht zu	-2	-1

4 Erfolgsfaktoren partizipativer Prozesse

Im Rahmen dieses Projekts erarbeitete ecos 28 Erfolgsfaktoren aufgrund von Literaturrecherchen und Expertengesprächen (siehe Kapitel 43). Diese Erfolgsfaktoren sind nach den vier Phasen eines LA 21-Prozesses und den beiden Prozesselementen «Kommunikation» und «Einbezug der Verwaltung» gegliedert.

Jeder Erfolgsfaktor wird in einem Satz kurz zusammengefasst und anschliessend ausführlicher erläutert. Ein weiterer Abschnitt erklärt, welches der Nutzen des Erfolgsfaktors ist. Schliesslich sind zu jedem Erfolgsfaktor Fragen zur Erfolgskontrolle formuliert. Alle Kontrollfragen sind als Checkliste im Kapitel 7 dargestellt und können als Grundlage für die Selbstevaluation dienen.

4.1 Erste Phase: Vorbereitung einer LA 21

Erfolgsfaktor 1 (Haupterfolgsfaktor)

Für eine Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene braucht es klare Zielsetzungen, die einerseits auf die spezifische Situation der Gemeinde zugeschnitten sind und andererseits berücksichtigen, dass lokale Entscheide Auswirkungen auf die regionale und die globale Ebene haben.

Erläuterung: Zu Beginn legen die Beteiligten inhaltliche Zielsetzungen für die LA 21 und die einzelnen Teilschritte fest. Diese müssen sich auf die wichtigsten Probleme der Gemeinde oder des Quartiers beziehen und einen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene leisten. Bei der Zieldiskussion ist das Bewusstsein hilfreich, dass zwischen der lokalen und der globalen Ebene ein Zusammenhang besteht. So konzentrieren sich die Zielsetzungen nicht zu stark auf die lokalen Probleme.

Wenn die Zielsetzungen messbar sind, ist eine Erfolgskontrolle nach der Durchführung des Prozesses leichter und die politische Akzeptanz höher. Die Wirkungen der Massnahmen, die den Zielsetzungen dienen, müssen einen messbaren positiven Effekt für eine Nachhaltige Entwicklung haben.

Neben den inhaltlichen Zielen sollen auch Zielsetzungen für den Prozess formuliert werden, um Klarheit zu gewinnen, was mit dem partizipativen Verfahren erreicht werden soll. Eine solche Zielsetzung kann zum Beispiel sein, ein Aktionsprogramm zu erstellen, hinter dem alle Beteiligten so stehen können, dass sie es unterschreiben können (siehe Erfolgsfaktor 8).

Nutzen: Mit Zielsetzungen werden der Prozess und auch das abstrakte Konzept der Nachhaltigen Entwicklung konkret, handhabbar und messbar. Die Messung kann mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren erfolgen. Die Zielsetzungen dienen auch dazu, im Prozess Prioritäten zu setzen oder am Schluss des Prozesses die Ergebnisse zu bewerten zum Beispiel anhand von Zielsetzungen Massnahmen zu beurteilen, die Gegenstand des Aktionsprogramms sein sollen.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Leisten die Zielsetzungen einen Beitrag zu allen drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft)?
- Wirkt sich die Realisierung der Zielsetzungen in keiner der drei Dimensionen negativ aus?
- Sind problemorientierte Ziele auf lokaler Ebene zur Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung als Resultat des Prozesses festgelegt?
- Sind auch Zielsetzungen für den Prozess der LA 21 selbst formuliert worden?

Erfolgsfaktor 2

Die Ziele des Prozesses müssen Interessengruppen übergreifend sein, damit alle BewohnerInnen von der Umsetzung der Massnahmen, die diesen Zielen dienen, profitieren.

Erläuterung: Die Ziele müssen interessenübergreifend formuliert sein, das heisst, die Resultate des Prozesses beziehungsweise die Umsetzung von Massnahmen nützen allen BewohnerInnen. Dies bedeutet aber nicht, dass Zielsetzungen auszuschliessen sind, die zur Nachhaltigen Entwicklung beitragen, aber nur für eine spezielle Zielgruppe formuliert sind.

Nutzen: Interessengruppenübergreifende Ziele ermöglichen, dass sich möglichst viele Personen mit dem Prozess einverstanden erklären. Damit wird die Motivation zur Teilnahme am Prozess erhöht.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Aus welchen Schichten der Bevölkerung (Bildung, Alter etc.) beteiligten sich Personen am Prozess? (Dabei wird deutlich, ob die Ziele übergreifend formuliert sind.)
- Erklären sich die BewohnerInnen effektiv mit den Zielen einverstanden?

Hinweis: Antworten zur ersten Frage verdeutlichen, dass die Ziele interessenübergreifend sind. Zur Beantwortung dieser beiden Fragen wird vorgeschlagen, während des Prozesses entsprechende Angaben zu erheben, beispielsweise mit einer Befragung.

Erfolgsfaktor 3

Klare politische Beschlüsse zur LA 21 legen das Fundament für die wirkungsvolle Umsetzung des Prozesses.

Erläuterung: Bei allen politisch verbindlichen Entscheidungen zur LA 21 – von der Konzeption über Zielsetzungen bis zur Umsetzung der Massnahmen – sucht die Exekutive vorab den grösstmöglichen politischen Konsens, um anschliessend im Parlament die grösstmögliche Mehrheit zu erreichen, so dass eine deutliche Mehrheit hinter der LA 21 steht und ein klarer politischer Wille zur LA 21 zum Ausdruck kommt.

Hinweis: Je nach politischer Situation in der Gemeinde oder in einem Quartier braucht es viel Zeit, bis alle politischen AkteurInnen hinter dem LA 21-Prozess stehen.

Nutzen: Mit Beschlüssen legen Behörden oder Legislative ein stabiles Fundament für die wirkungsvolle Umsetzung des Prozesses und anschliessend der Massnahmen. Der Prozess wird zudem für die Beteiligten glaubwürdig, weil sich die Politik – Exekutive oder Legislative – verbindlich verpflichtet und damit den Prozess legitimiert. Die Tatsache, dass die Exekutive durch diesen Beschluss zum Auftraggeber des Prozesses wird, motiviert die Beteiligten. Beschlüsse verdeutlichen zudem, dass sich die Politik zum Konzept der Nachhaltigen und damit zur dauerhaften Entwicklung bekennt und nicht an kurzfristigen Lösungen interessiert ist. Dies motiviert die Beteiligten ebenfalls zur Prozessteilnahme, denn es ist für sie eine entscheidende Grundlage für die folgende Diskussion im Prozess.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Hat der Gemeinde- oder Stadtrat (Exekutive) den LA 21-Prozess und dessen Ziele verbindlich beschlossen?
- Sind die BewohnerInnen aufgrund der Beschlüsse motiviert, sich am LA 21-Prozess zu beteiligen?

Hinweis: Zur Beantwortung dieser Frage wird vorgeschlagen, eine Befragung durchzuführen.

Erfolgsfaktor 4

Gleich zu Beginn des Prozesses muss die Exekutive über die zur Verfügung stehenden Mittel für den Prozess und die Umsetzung öffentlich informieren.

Erläuterung: Die Exekutive muss über die finanziellen Möglichkeiten öffentlich informieren. Dabei soll sie auch informieren, ob finanzielle Mittel für die Umsetzung von Massnahmen aus dem Prozess bereitstehen und wenn ja, auch grobe Angaben zum finanziellen Rahmen machen.

Nutzen: Die öffentliche Information zwingt die Verantwortlichen, sich bereits von Beginn an Klarheit in diesem Punkt zu verschaffen. Dies ist unerlässlich, um zu vermeiden, dass sie enttäuscht werden und frustriert oder gar verbittert sind, wenn später kein oder zuwenig kein Geld für die Umsetzung der ausgehandelten Massnahmen vorhanden ist. Zweitens motiviert diese Information die Bevölkerung, sich am Prozess zu beteiligen, wenn ersichtlich wird, dass auch finanzielle Mittel für die Umsetzung bereitstehen.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Besteht Klarheit zu den finanziellen Möglichkeiten des Prozesses?
- Kommuniziert die Exekutive die finanziellen Möglichkeiten zu Beginn des Prozesses?

Erfolgsfaktor 5

Gleich zu Beginn des LA 21-Prozesses muss die Exekutive in der Öffentlichkeit Klarheit schaffen über die Möglichkeiten und Grenzen des Prozesses.

Erläuterung: Zu den Möglichkeiten von LA 21-Prozessen gehört insbesondere, dass die Exekutive öffentlich kommuniziert, wie, wann und in welchem Grad sie die Bevölkerung in den Prozess einbinden will.

Eine wichtige von der Exekutive zu deutlich zu machende Grenze von LA 21-Prozessen ist, dass die LA 21 kein Schattenparlament darstellt: Die Kompetenzen des Parlaments sind nicht in Frage gestellt und somit entsteht keine Konkurrenz zur Arbeit im Parlament.

Eine öffentliche Information zu den Möglichkeiten und Grenzen kann auch der Anlass sein, über die Zielsetzungen und den Ablauf der LA 21 zu informieren, zum Beispiel im Rahmen einer Auftaktveranstaltung.

Nutzen: Wenn der Grad des Einbezugs und die Rolle der Bevölkerung unklar sind, kann dies falsche Erwartungen wecken. Dies wiederum kann zu Enttäuschungen und Frustrationen führen, was den weiteren Verlauf des Prozesses gefährdet.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Besteht bei den Projektverantwortlichen Klarheit über den Grad des Einbezugs der BewohnerInnen in den Prozess der LA 21?
- Hat die Exekutive zu Beginn der LA 21 über die Grenzen und Möglichkeiten öffentlich so informiert, dass keine falschen Erwartungen geweckt wurden?
- Ist den BewohnerInnen der Grad ihres Einbezugs und ihre Rolle klar?

Erfolgsfaktor 6

Damit möglichst viele BewohnerInnen in der Startphase der LA 21 erreicht werden, muss die LA 21 in der Vorbereitungsphase mit einer Trägerschaft breit abgestützt sein. Diese unterstützt den Prozess während der gesamten Projektdauer und auch später im Sinne eines Lobbying.

Erläuterung: In der Startphase ist entscheidend, dass der Prozess in der Bevölkerung breit abgestützt ist. Deshalb müssen alle lokal relevanten Interessenverbände und Vereine motiviert werden, sich zu einer Trägerschaft zusammenzuschliessen und ihre Mitglieder direkt zum Prozess einzuladen.

Breit abgestützt meint, dass zur Teilnahme an der Trägerschaft auch jene Organisationen und Vereine eingeladen werden, die dem Verfahren der LA 21 eher skeptisch oder negativ gegenüberstehen.

Bei diesem Vorgehen muss darauf geachtet werden, dass Personen, die in keinem Verein organisiert sind, ebenfalls erreicht werden. Dies gelingt über den Einbezug der lokalen Medien (siehe Erfolgsfaktor 24) und über die MultiplikatorInnen (siehe Erfolgsfaktor 7).

Hinweis: Der Aufwand für diesen Prozessschritt ist hoch, denn es braucht viel Zeit, bis die entsprechenden AkteurInnen von der Idee und der Vorgehensweise überzeugt sind und den Prozess als Mitglied in einer Trägerschaft mittragen.

Nutzen: Mit einer Trägerschaft wird sichergestellt, dass möglichst viele BewohnerInnen via die Interessenverbände und Vereine erreicht werden.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Hat sich eine breit abgestützte Trägerschaft gebildet, die den Prozess in der Bevölkerung verankert?
- Sind alle lokal relevanten Interessenverbände und Vereine in der Trägerschaft Mitglied?
- Sind auch jene Organisationen zur Teilnahme an der Trägerschaft eingeladen, die dem Prozess einer LA 21 eher skeptisch gegenüberstehen, so dass die Trägerschaft und somit der Prozess wirklich breit abgestützt sind?
- Sind alle Organisationen eingeladen, die sich für das Thema der zukunftsbeständigen Gemeinde interessieren könnten?

Erfolgsfaktor 7**MultiplikatorInnen helfen strategisch, den Prozess zu verankern.**

Erläuterung: Die Nachhaltige Entwicklung ist ein relativ abstraktes Konzept. Aus dem Begriff «Lokale Agenda 21» zum Beispiel ist zudem kaum ersichtlich, welche Aufforderung dahinter steckt. Um diesen Begriffen die Anonymität zu nehmen, sind von Anbeginn Personen zu gewinnen, die dem Prozess gegenüber positiv eingestellt sind. Sie sind aufgrund konkreter Erfahrungen mit dem Prozess bereit, als MultiplikatorInnen öffentlich oder nichtöffentlich über den Prozess zu berichten. Sie helfen kraft ihrer Autorität, die Umsetzung der Ideen aus dem Prozess zu fördern, insbesondere indem sie die Ideen auch politisch kommunizieren.

Solche Personen können auch eine zweite Aufgabe übernehmen: Sie können sich zu einer Gruppe zusammenschliessen, welche die Projektleitung mit strategischen Überlegungen unterstützt. Die Gruppe hat das Ohr an der Bevölkerung und erkennt dadurch schnell, wenn Probleme beim Prozessverständnis auftreten. Entsprechend schnell kann sie auf offene, ungeklärte Fragen reagieren.

Um MultiplikatorInnen zu überzeugen, braucht es ein griffiges, verständliches Konzept des partizipativen Vorgehens, das ihnen zeigt, wo sie sich profilieren können.

Nutzen: MultiplikatorInnen helfen, das Verständnis für den Prozess zu fördern und die Akzeptanz zu erhöhen, denn die Komplexität des Prozesses kann leichter im direkten Gespräch vermittelt werden als durch Medien.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Konnten für den Prozess MultiplikatorInnen gewonnen werden, die aufgrund ihrer Erfahrungen der LA 21 gegenüber positiv eingestellt sind?
- Wie viele Gespräche führten die MultiplikatorInnen, an wie vielen Veranstaltungen haben sie über den partizipativen Prozess gesprochen?
- Wie viele Personen haben die MultiplikatorInnen für den Prozess gewinnen können?

Erfolgsfaktor 8

Um die Verbindlichkeit der zu erarbeitenden Massnahmen zu garantieren, soll zu Beginn des Prozesses geprüft werden, ob die Beteiligten bereit sind, die Ergebnisse schriftlich zu unterzeichnen.

Erläuterung: Die Beteiligten – seien dies die VertreterInnen der Bevölkerung oder der Interessenverbände – erklären sich damit einverstanden, am Ende der Verhandlungen zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene die getroffenen Vereinbarungen schriftlich zu unterzeichnen und damit deren Verbindlichkeit zum Ausdruck zu bringen.

Nutzen: Durch die schriftliche Unterzeichnung erhalten die Vereinbarungen einen verbindlichen Charakter. Dies unterstützt die Umsetzung der Massnahmen, da genau festgestellt werden kann, auf welche Punkte bzw. Formulierungen sich die Beteiligten geeinigt haben. Die Umsetzung von Massnahmen kann schneller voranschreiten, weil nicht unnötig Zeit mit ungeklärten Details verloren geht. Weil die Beteiligten die Vereinbarungen unterzeichnet haben, wird die Gefahr, dass die Umsetzung blockiert wird, reduziert.

Frage zur Erfolgskontrolle:

- Sind die Beteiligten bereit, sich verbindlich hinter die Massnahmen zu stellen, die im Laufe des Prozesses erarbeitet werden?

42 Zweite Phase: Start der LA 21

Erfolgsfaktor 9 (Haupterfolgsfaktor, zusammen mit Erfolgsfaktor 10)

Um ein Dialogverfahren durchzuführen, braucht es eine professionelle Moderation.

Erläuterung: Für den partizipativen Prozess ist eine professionelle und neutrale Moderation notwendig; sie darf nicht bei einem/einer politischen EntscheidungsträgerIn liegen. Die Aufgaben der Moderation können sehr vielfältig sein: Zum Beispiel moderiert die Projektleitung (siehe Erfolgsfaktor 10) den gesamten Prozess oder einzelne ModeratorInnen begleiten im Auftrag der Projektleitung Teilschritte (zum Beispiel eine Zukunftswerkstatt).

Die Moderation braucht es insbesondere bei der Zielsetzungsdiskussion, für die konzeptionellen Rahmenbedingungen von Massnahmen und für die Konsensfindung. Sie ist dafür verantwortlich, dass die Beteiligten die für den Prozess vereinbarten Spielregeln (z.B. die Konsensverhandlungen sind nicht öffentlich) einhalten. Natürlich ist in bestimmten Situationen auch Sachkompetenz erforderlich.

Hinweis: Der finanzielle Aufwand für Suche, Ausbildung und Coaching (z.B. während des Aushandlungsprozesses) von ModeratorInnen ist im Vergleich zu anderen Erfolgsfaktoren hoch.

Nutzen: Die Moderation unterstützt den Aushandlungsprozess, eines der Hauptelemente an die LA 21 (siehe Agenda 21, Kapitel 28) in zweifacher Hinsicht: Sie vermittelt erstens zwischen unterschiedlichen Interessen, die oft der Grund für Blockaden sind. Dadurch schafft sie das notwendige Gegengewicht zur heutigen Parteipolitik, deren Ziel vorwiegend die Abgrenzung ist. Zweitens erkennt die Moderation aus der Distanz der Aussenstehenden, wo Gemeinsamkeiten der scheinbar unterschiedlichen Interessenlagen liegen können. Dies führt zu Win-Win-Situationen (siehe auch Erfolgsfaktor 16) und kann langjährige Blockaden lösen helfen.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Liegt die Moderation bei einer neutralen und professionell ausgebildeten Person?
- Wird die Person im Hinblick auf die Veranstaltungen, die sie moderiert, in der Öffentlichkeit neutral wahrgenommen?

Erfolgsfaktor 10 (Haupterfolgsfaktor, zusammen mit Erfolgsfaktor 9)

Um eine LA 21 erfolgreich durchzuführen, braucht es eine von aussen klar erkennbare Projektorganisation.

Erläuterung: Für die Organisation und zur Koordination des Dialog- und Konsensprozesses sowie der Öffentlichkeitsarbeit braucht es eine professionelle und politisch neutrale Projektleitung mit Projektmanagementenerfahrung. Dafür kann zum Beispiel ein Agendabüro (staatlich oder privat) eingerichtet werden. Denkbar ist auch ein «Tandembüro»: Ein privates Büro führt zusammen mit der Verwaltung (die eine Querschnittsfunktion innehat) den partizipativen Prozess. So bleibt der Anspruch der Neutralität erhalten und der direkte Kontakt in die Verwaltung ist gewährleistet.

Die Projektleitung muss in der Hand von Personen sein, die als Persönlichkeit auf lokaler Ebene Gewicht und Durchsetzungsvermögen haben. Sehr effizient ist, wenn die Projektleitung der Moderation entspricht (siehe Erfolgsfaktor 9). Die Organisationsform schliesslich ist entscheidend für die politische Akzeptanz des Prozesses.

Nutzen: Eine klare Projektorganisation unterstützt den Prozess durch gezielte Koordination, Coaching der externen ModeratorInnen sowie Informationsaufbereitung und -verteilung an die Prozessbeteiligten und die Öffentlichkeit.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Ist die Projektorganisation klar definiert?
- Ist die Projektorganisation von aussen klar erkennbar?
Koordiniert eine politisch neutrale Stelle den Agendaprozess professionell?
- Ist die Projektleitung mit einer Persönlichkeit besetzt, die Gewicht und Durchsetzungsvermögen insbesondere auf lokaler Ebene hat?
- Ist die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen der Moderation und der Projektleitung gewährleistet, falls diese nicht von der gleichen Person oder Institution wahrgenommen werden?

Erfolgsfaktor 11

Eine LA 21 braucht einen partizipativen Prozess mit einem offen gestalteten Agenda-Setting, damit die BewohnerInnen selbst die Themen zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinde zur Sprache bringen können.

Erläuterung: Zu Beginn der LA 21 müssen alle BewohnerInnen die Möglichkeit haben, sich selbst am Prozess zu beteiligen, um die Themen zu nennen, die sie im Hinblick auf die Zukunft auf lokaler Ebene als relevant erachten (sog. Agenda-Setting). Gemäss Heinz Kleger sollten sich mindestens 10% der Gemeindebevölkerung am Prozess beteiligen. Mit Hilfe dieses Agenda-Settings werden die für den Prozess relevanten Themen deutlich, also was aus Sicht der BewohnerInnen besondere Dringlichkeit hat.

Der partizipative Prozess muss für alle offen sein, die sich beteiligen wollen. Niemand wird ausgeschlossen. Dadurch wird sichergestellt, dass keine prozessrelevanten Themen verloren gehen. Diese Offenheit braucht es auch für die Legitimation und Akzeptanz des Prozesses.

Nutzen: Die Identifikation der Beteiligten mit den zu behandelnden Themen wird erhöht und die Erfahrungen der BewohnerInnen werden direkt in den politischen Prozess eingebracht. Indem diese Themen aufgegriffen werden, verringert sich die Gefahr, dass sich der Prozess in der Bedeutungslosigkeit verliert. Das Agenda-Setting zeigt zudem, dass der Wille der Exekutive vorhanden ist, die Bevölkerung mit ihren Anliegen und mit ihrer Sichtweise ernst zu nehmen. Damit steigt die Bereitschaft, sich im Rahmen der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene zu engagieren. Das gemeinsame Agenda-Setting bedeutet auch, dass sich neue Menschen begegnen und dabei realisieren, dass sie gemeinsame Anliegen haben.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Haben die BewohnerInnen die Möglichkeit, die Themen der LA 21 selbst mitzubestimmen? Ist das LA 21-Konzept in dieser Hinsicht offen? Wird also niemand aus der Bevölkerung ausgeschlossen, der sich für die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde interessieren könnte?
- Beteiligen sich wegen der partizipativen Möglichkeiten auch Personen oder Gruppen, die sonst wenig oder kaum politisch aktiv sind? Oder haben sich diejenigen Personen/Gruppierungen beteiligt, die ohnehin immer politisch aktiv sind?
- Wird das Agenda-Setting ausgewertet?
- Wie viele BewohnerInnen haben sich in quantitativer Hinsicht am Agenda-Setting beteiligt?

Erfolgsfaktor 12

Damit es dem Hauptanliegen der Nachhaltigen Entwicklung gerecht wird, muss das LA 21-Konzept auch Jugendlichen und Schulen Möglichkeiten bieten, sich am Prozess zu beteiligen.

Erläuterung: Vielfach geht in Agendaprozessen die eigentliche Zielgruppe einer Nachhaltigen Entwicklung vergessen: Die Jugendlichen. Viele partizipative Beteiligungsverfahren sprechen Jugendliche oftmals nur bedingt an, denn diese wählen andere Formen, wenn sie ihre Ansprüche an eine Nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck bringen wollen. Deswegen muss ein LA 21-Konzept auch Vorschläge enthalten, wie diese Zielgruppe in den Prozess eingebunden werden kann. Die Projektleitung muss eine Verbindung zwischen den Veranstaltungen für Jugendliche und denen für die «restlichen» BewohnerInnen herstellen.

Nutzen: Mit der Umsetzung eines speziellen Angebots zur Beteiligung von Jugendlichen und Schulen am Prozess gelingt es, die eigentliche Zielgruppe der Nachhaltigen Entwicklung anzusprechen.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Enthält das LA 21-Konzept auch Elemente, um Jugendliche und Schulen einzubinden?
- Fühlen sich Jugendliche und Schulen von diesem Konzept angesprochen?

Erfolgsfaktor 13

Um weitere Meinungen zur Nachhaltigen Entwicklung einzuholen, ist es von Nutzen, eine schriftliche Beteiligung durchzuführen.

Erläuterung: Es gibt Menschen, die sich nicht an einem öffentlichen Agenda-Setting beteiligen; sei dies aus Termingründen oder sei dies, weil die neuen Partizipationsformen sie nicht ansprechen, da sie nicht den Rahmen bieten, in dem sie sich ausdrücken wollen. Deswegen muss ein partizipativer Prozess auch die Möglichkeit bieten, sich schriftlich zu äussern, zum Beispiel schriftlich Meinungen oder Ideen zur Nachhaltigen Entwicklung einzureichen. Mit dem Internet stehen hier auch interessante Möglichkeiten zur Verfügung, so dass sich auch Personen beteiligen, die sich sonst nicht von solchen Prozessen angesprochen fühlen (siehe Erfolgsfaktor 14).

Allerdings kann eine solche schriftliche Beteiligung nicht dem Prozess der Meinungsbildung, der Ideenentwicklung und Konsensfindung, der im Rahmen von solchen gruppendynamischen Prozessen stattfindet, gleichgesetzt werden. Denn erst während diese Prozesses erkennt man, was genau die Wünsche der Beteiligten sind und welche Probleme dahinter stecken. In solchen Prozessen laufen viele Interaktionen ab, die bei einer schriftlichen Beteiligung nicht möglich sind. Aus diesem Grund kann der schriftlichen Mitteilung nicht derselbe Stellenwert bei der Aufbereitung der Ergebnisse beigemessen werden wie einer Beteiligungsform im Rahmen eines interaktiven Agenda-Settings.

Der Stellenwert der schriftlichen Beteiligung muss die Projektleitung kommunizieren und erklären, wie diese Informationen im Prozess berücksichtigt werden.

Hinweis: Der Aufwand für die Bearbeitung der schriftlichen Antworten ist relativ hoch.

Nutzen: Es können sich auf diese Art Menschen beteiligen, die sich sonst nicht engagieren würden. Durch die schriftliche Beteiligung ist das Agenda-Setting breiter abgestützt.

- Enthält das LA 21-Konzept die Möglichkeit, sich auf schriftlichem Weg am Prozess zu beteiligen?
- Wie viele Personen engagieren sich auf dem schriftlichen Weg?

Erfolgsfaktor 14

Eine LA 21 muss auch auf dem Internet präsent und zugänglich sein.

Erläuterung: Das Internet bietet heute viele Möglichkeiten für neue Beteiligungsformen. Zum Beispiel im Rahmen von virtuellen Foren können sich vor allem auch Menschen an solchen Prozessen beteiligen, die, ähnlich wie in Erfolgsfaktor 13 beschrieben, kein Interesse an der persönlichen Teilnahme haben. Inputs, die im Rahmen von virtuellen Foren erfolgen, haben insofern einen höheren Stellenwert als schriftliche Beteiligung, da es um eine aktive Teilnahme an der Diskussion geht. Entscheidend ist, dass die Projektleitung diesen Stellenwert öffentlich kommuniziert und eine Verbindung zwischen den realen und den virtuellen Foren herstellt sowie die Kommunikation in diesem Sinn sicherstellt.

Nutzen: Auf diesem Weg können Personen in den Prozess zur Nachhaltigen Entwicklung eingebunden werden, die sich sonst nicht an der Diskussion zur Nachhaltigen Entwicklung beteiligen würden.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Ist der Prozess der LA 21 auch auf dem Internet präsent und zugänglich?
- Wird diese Internetseite regelmässig aktualisiert?
- Wie häufig wird die Internetseite besucht?

43 Dritte Phase: Aushandlungsprozess

Erfolgsfaktor 15 (Haupterfolgsfaktor)

Die Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene sind konkrete Projekte ohne lange Planungshorizonte.

Erläuterung: Die Massnahmen, die aus dem Aushandlungsprozess resultieren, sind projektorientiert: Das heisst, dass sich die Diskussion und eine allfällig notwendige Konsensfindung nicht um generelle Fragen dreht, welche die Gemeinde beschäftigt, sondern die Lösung konkreter Probleme im Vordergrund steht.

Nutzen: Die Orientierung an Projekten bewirkt, dass sich die Diskussion auf die unmittelbare Zukunft und die ersten Schritte in Richtung einer Nachhaltigen Entwicklung konzentriert: Die Beteiligten verlieren sich nicht in für sie schlecht fassbaren langen Planungshorizonten. Die Verhandlungen schreiten schneller voran, da einerseits über Lösungen zu konkreten Problemen gesprochen wird (z.B. die Aufwertung eines Dorfplatzes). Die Beteiligten sind aufgrund der Projektorientierung gezwungen, greifbare Zugeständnisse und keine Lippenbekenntnisse zu machen. Andererseits sind die Beteiligten motivierter, da die Resultate für sie spürbar werden: In Kürze wird eine Verbesserung der heutigen Situation sichtbar werden.

Sie können also kurz- oder mittelfristig einen Nutzen aus ihrer geleisteten Arbeit ziehen.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Steht bei der Erarbeitung der Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung die Lösung konkreter Probleme im Vordergrund? Sind die Massnahmen in diesem Sinn projektorientiert?
- Sind sich die Beteiligten bewusst, dass die Ergebnisse projektorientiert sein sollen?
- Überprüft die Projektleitung (oder die Moderation), ob die Ergebnisse dem Anspruch der Projektorientierung gerecht werden?

Erfolgsfaktor 16

Zur Vermeidung von Blockaden beim Erarbeiten und Umsetzen von Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene müssen alle lokal Betroffenen zum Aushandlungsprozess einbezogen werden.

Erläuterung: Um breit abgestützte Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, müssen alle relevanten, das heisst vom Thema betroffenen und handlungsmächtigen Gruppierungen (z.B. Interessenverbände, Parteien, QuartiervertreterInnen) frühzeitig eingebunden werden. Ein solches Vorgehen unterstützt die allenfalls notwendige Konsensfindung. Die in der Anfangsphase gebildete Trägerschaft kann zum Beispiel Unterstützung leisten, die jeweiligen Gruppierungen einzuladen.

Oft gibt es in kleineren Gemeinden, im Gegensatz zu grösseren, keine lokalen Zweigstellen oder Vertretungen der Interessenverbände. In diesem Fall ist es wichtig, die vom Thema betroffenen, lokal relevanten Akteure (z.B. einen Gewerbetreibenden) zu den Verhandlungen einzuladen.

Interessenverbände oder Einzelpersonen müssen insbesondere aus einem Grund ein Interesse an der Teilnahme haben: Sie sind von der Zukunftsfähigkeit der Gemeinde unmittelbar betroffen und können deshalb aus dem Aushandlungsprozess einer Nachhaltigen Entwicklung auch für ihre Situation Vorteile ziehen, denn es wird nach der Win-Win-Strategie gearbeitet. «Win-Win» meint dabei, dass die Beteiligten Vereinbarungen treffen, aus der alle einen Vorteil ziehen. Ein Ziel der Win-Win-Strategie ist zudem, Einsicht für die Interessen von anderen Beteiligten zu schaffen. Idealerweise finden solche Verhandlungen in einem nichtöffentlichen Rahmen statt.

Als Auskunft- und Fachpersonen können sich beim Verhandlungsprozess VertreterInnen aus der Verwaltung beteiligen, um die Massnahmen auch fachlich abzustützen.

Hinweis: Es braucht viel Zeit, bis alle vom Nutzen einer Beteiligung am Aushandlungsprozess, insbesondere die Skeptiker, Kritiker und Gegner überzeugt sind.

Nutzen: Die breite Beteiligung der Interessenverbände bildet die Voraussetzung dafür, dass die während des Prozesses erarbeiteten Massnahmen breit abgestützt sind. Dadurch ist eine schnelle Umsetzung der Resultate gewährleistet, da Blockaden, welche die Umsetzung behindern würden, zuvor im Konsensverfahren mittels der Win-Win-Strategie aus dem Weg geräumt werden.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Sind die handlungsmächtigen und betroffenen InteressenvertreterInnen in den Prozess einbezogen?
- Sind Personen aus allen drei Bereichen der Nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Umwelt und Soziales) vertreten?
- Schickt der Interessenverband Delegierte, die über Entscheidungskompetenz verfügen?
- Nehmen die Delegierten Rücksprache mit der Basis des Interessenverbandes? Sind die Verhandlungsergebnisse in diesem Sinn abgestützt?
- Wenn ja, sind die Delegierten von der Basis gewählt? Mit der Beantwortung dieser Frage lässt sich eine Aussage zur Legitimation des Interessenverbandes machen.
- Wie viele Mitglieder hat der Interessenverband? Ist dieser gross oder klein und somit unbedeutend? (Vergleiche auch die nächste Frage)
- Ist der Interessenverband innovativ und zukunftsgerichtet? Welches Gedankengut vertritt der Verband? **Hinweis:** Auch kleinere Interessenverbände können wesentliche Standpunkte vertreten.
- Wie hoch ist der Grad an Aktivität der Interessengruppe: Haben sie Einfluss auf politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Fragen?
- Finden die Verhandlungen in einem nichtöffentlichen Raum statt?
- Unterzeichnen die Beteiligten die Konsensvereinbarung schriftlich?

44 Vierte Phase: Aktionsprogramm

Erfolgsfaktor 17 (Haupterfolgsfaktor)

Die während des Prozesses erarbeiteten Massnahmen bilden die Grundlage für das Aktionsprogramm. Dies ist die Voraussetzung, damit sich die Beteiligten mit dem Aktionsprogramm einverstanden erklären können.

Erläuterung: Damit das Aktionsprogramm umgesetzt und damit ein Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung geleistet werden kann, müssen alle am Prozess beteiligten InteressenvertreterInnen auch hinter dem Aktionsprogramm stehen; Voraussetzung dafür ist, dass alle während des Prozesses erarbeiteten Massnahmen

sinn gemäss ins Aktionsprogramm übernommen werden müssen, falls sie den Zielsetzungen dienen. Die Beteiligten sollen also die Massnahmen im Aktionsprogramm als solche erkennen, die im Prozess entstanden sind. So können sie sich mit dem Aktionsprogramm einverstanden erklären.

Das Aktionsprogramm äussert sich zweitens zu allen zielrelevanten Problembereichen und enthält Angaben, wann die Massnahmen umgesetzt werden.

Die Massnahmen sind drittens im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung umfassend und vernetzt, das heisst, sie berücksichtigen die drei Aspekte Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

Die Massnahmen müssen als Einzelmassnahmen nicht optimiert sein: Entscheidend ist, dass sie im Verbund mit anderen Massnahmen eine optimale Wirkung im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung zeigen.

Schliesslich weisen die Massnahmen eine bestimmte Reichweite auf, so dass zum Beispiel nicht nur ein Strassenzug von der Umsetzung der Massnahmen profitiert, sondern ein ganzes Quartier.

Nutzen: Wenn das Aktionsprogramm die obigen Elemente berücksichtigt, können sich die Prozessbeteiligten damit identifizieren. Sie erkennen, dass ihr Engagement ernst genommen wird. Sie sind motiviert, sich ebenfalls für die Umsetzung einzusetzen und diese nicht zu blockieren.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Stimmen die im Prozess erarbeiteten Massnahmen mit den beschlossenen Inhalten des Aktionsprogramms überein? Finden die Beteiligten ihre Arbeit im Aktionsprogramm wieder?
- Enthält das Aktionsprogramm zu allen zielrelevanten Problembereichen konkrete Massnahmen?
- Haben die Massnahmen eine bestimmte Reichweite: Profitiert von der Umsetzung zum Beispiel nur ein Strassenzug oder ein ganzes Quartier?
- Akzeptieren die Beteiligten das Aktionsprogramm und erklären sie sich damit einverstanden?
- Erkennt sich die Bevölkerung im Ergebnis wieder?

Hinweis: Zur Überprüfung der beiden letzten Fragen ist eine Befragung der Bevölkerung notwendig. Da diese aufwändig sein kann, können auch nur ausgewählte Personen befragt werden. Die Auswertung sollte die Frage beantworten, ob sich nur Personen mit dem Aktionsprogramm einverstanden erklären, die unmittelbar am Prozess beteiligt waren, oder auch Aussenstehende. Damit lässt sich eine Aussage machen zur Qualität der im Aktionsprogramm enthaltenen Massnahmen bzw. zu den erzielten Konsensvereinbarungen; somit wird auch die Frage beantwortet, ob die InteressenvertreterInnen ihre Arbeit im Sinne der Repräsentativität geleistet haben.

Erfolgsfaktor 18**Impulsprojekte im Aktionsprogramm treiben die Umsetzung voran.**

Erläuterung: Damit die Umsetzung der Massnahmen aus dem Aktionsprogramm vorankommt und somit möglichst bald eine konkrete Wirkung zur nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene sichtbar wird, enthält das Aktionsprogramm Impulsprojekte als Umsetzungsmotoren, die prioritär umgesetzt und anhand von Terminplänen überprüft werden.

Nutzen: Dies löst einen Motivationseffekt aus, da die Beteiligten die Umsetzung der Massnahmen miterleben und so die Früchte ihrer Arbeit ernten können.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Enthält das Aktionsprogramm Impulsprojekte, welche die Umsetzung vorantreiben?
- Treiben die Impulsprojekte die Umsetzung anderer Massnahmen effektiv voran?

Erfolgsfaktor 19**InvestorInnen geben die Initialzündung für die Umsetzung des Aktionsprogramms.**

Erläuterung: Damit die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsprogramms nicht wegen mangelnder Finanzierung auf die lange Bank geschoben wird, braucht es InvestorInnen oder andere Körperschaften, die bereits vor der Veröffentlichung des Aktionsprogramms ihr Einverständnis erklären, die Umsetzung mitzufinanzieren.

Solche Projekte müssen einen bestimmten Konkretisierungsgrad aufweisen (erste Projektstrukturen müssen erkennbar sein), damit InvestorInnen mithelfen. Dabei muss man auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis aufzeigen können.

Nutzen: Die Aussicht auf rasche Umsetzung wirkt sich positiv auf das Engagement und die Entschlossenheit der politischen Basis und der Behörde aus.

Frage zur Erfolgskontrolle:

- Werden InvestorInnen einbezogen, die vor der Veröffentlichung des Aktionsprogramms eine Finanzierung von Massnahmenpaketen zusagen?

Erfolgsfaktor 20

Die Umsetzung der Massnahmenpakete erfolgt integral.

Erläuterung: Während des Prozesses haben sich die Beteiligten auf bestimmte Massnahmenpakete geeinigt (mittels Win-Win-Strategie). Problematisch wäre es, wenn bei der Realisierung der Massnahmenpakete nur ein Teil der Massnahmen berücksichtigt würde. Eine integrale Umsetzung bedeutet, dass die Massnahmenpaketen gesamthaft umgesetzt und nicht Einzelaspekte herausgepickt werden. Erst so können die Massnahmen auch eine integrale Wirkung zeigen, denn wenn ein Teil des Massnahmenpakets herausgebrochen und für sich zur Umsetzung vorgeschlagen wird, ist für die Beteiligten die zugrunde liegende Konsensvereinbarung nicht mehr ersichtlich.

Dieses Vorgehen schliesst aber nicht aus, auch kleinere Massnahmenpakete oder Einzelmassnahmen umzusetzen, um erste Signale zu geben, dass die Umsetzung eine ernsthafte Bemühung des Exekutive ist und um den Umsetzungsprozess in Gang zu halten. Dabei muss es sich um Einzelmassnahmen handeln, die aus keinem Massnahmenpaket herausgebrochen werden.

Nutzen: Mit der integralen Umsetzung eines Massnahmenpakets wird die Glaubwürdigkeit des politischen Auftraggebers erhöht. Durch diese Art der Umsetzung bleiben auch die Themen vernetzt. Damit wird ein wichtiger Anspruch des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung erfüllt.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Werden die Massnahmenpakete des Aktionsprogramms integral umgesetzt, so dass nicht Einzelaspekte von Massnahmenpaketen herausgebrochen werden?
- Werden kleinere Massnahmenpakete oder Einzelmassnahmen umgesetzt, die erste Signale geben, dass die Umsetzung eine ernsthafte Bemühung ist?

Erfolgsfaktor 21

Die Umsetzung des Aktionsprogramms muss kommuniziert werden, um bei den Beteiligten Erfolgserlebnisse auszulösen.

Erläuterung: Massnahmen und Projekte aus dem Aktionsprogramm, die umgesetzt werden, sind öffentlich und in regelmässigen Abständen zu kommunizieren. Die professionelle Veröffentlichung des Aktionsprogramms bildet nicht den Abschluss des partizipativen Verfahrens, sondern den Beginn eines neuen Abschnitts.

Über die Form der Veröffentlichung soll die Projektleitung nochmals zeigen, dass der partizipative Prozess etwas Attraktives war. Auch Nichtbeteiligte sollen merken, dass mit dem Aktionsprogramm eine Besonderheit vorliegt. Es empfiehlt sich deshalb, auf eine herkömmliche Bekanntgabe zu verzichten, und durch eine originelle Präsentation auch Personen für das Aktionsprogramm zu interessieren, die sich bisher nicht an der LA 21 beteiligt haben.

Nutzen: Mit der permanenten Kommunikation werden die Transparenz und die Glaubwürdigkeit des Projekts erhöht. Diese hat auch die Funktion eines Controlling, da öffentlich laufend überprüft werden kann, was schon umgesetzt ist und was noch nicht.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Wird die Umsetzung des Aktionsprogramms so kommuniziert, dass Erfolgserlebnisse ausgelöst werden?
- Wie stark ist die Medienpräsenz zur Umsetzung des Aktionsprogramms?
- Wie hoch ist der Bekanntheitsgrad des Aktionsprogramms beziehungsweise der umgesetzten Massnahmen?

Erfolgsfaktor 22

Auch die Umsetzung der Massnahmen ist prozessual organisiert, das heisst, die Bevölkerung kann sich daran beteiligen.

Erläuterung: Mit der Veröffentlichung des Aktionsprogramms ist der partizipative Prozess nicht abgeschlossen. Auch an der Umsetzung der Massnahmen selbst lässt die Verwaltung die BewohnerInnen und/oder Interessengruppen sich beteiligen. Falls die Projektorganisation der LA 21 bei einer privaten Vereinigung liegt, sollen jene Personen die Projekte realisieren, die sie ausgearbeitet haben.

Nutzen: Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass die Massnahmen in der Realisierungsphase im Sinn der zugrunde liegenden Vereinbarungen umgesetzt werden. Dies vermeidet erneut Frustration und Enttäuschung.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Können sich an der Umsetzung der Massnahmen Personen beteiligen, die sich im Rahmen des Aushandlungsprozesses engagierten?

Erfolgsfaktor 23

Für die Erfolgskontrolle zur Nachhaltigen Entwicklung braucht es Nachhaltigkeitsindikatoren.

Erläuterung: Nachhaltigkeitsindikatoren werden sinnvollerweise dann eingesetzt, wenn die Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung, die im Rahmen des Aushandlungsprozesses verabschiedet wurden, auch umgesetzt werden (siehe Grafik 1). Idealerweise werden solche Nachhaltigkeitsindikatoren verwendet, die Aussagen zu allen drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft) machen.

Nutzen: Durch die Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich quantitative Angaben zu den Wirkungen der Massnahmen machen.

Fragen zur Erfolgskontrolle

- Wird ein Instrument zur Beurteilung der Resultate der LA 21 eingesetzt?
- Sind Indikatoren ausgewählt, mit denen die Zielsetzungen für den Prozess gemessen werden können?
- Ist eine Datengrundlage für die ausgewählten Indikatoren vorhanden?

45 Prozesselement Kommunikation

Erfolgsfaktor 24 (Haupterfolgsfaktor)

Das Anliegen des Prozesses und ihre (Zwischen-)Ergebnisse müssen in periodischen Abständen und auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Mitteln (schriftlich, mündlich etc.) öffentlich kommuniziert werden, damit die Zukunftsfähigkeit zum öffentlichen Thema wird.

Erläuterung: Es ist generell darauf zu achten, wer mit der öffentlichen Kommunikation beauftragt ist. Hierfür muss die Projektleitung verantwortlich sein, da sie gesamthaft den Prozess steuert und den Überblick hat, zu entscheiden, wann welche Information kommuniziert werden muss. Sie achtet darauf, dass der Kommunikationsauftritt einheitlich gestaltet ist. Die Projektleitung soll strukturiert und in periodischen Abständen informieren. Dabei kann sie erläutern, was im Prozess läuft und wie. Hierbei soll sie auch den Mut zur Wahrheit beweisen und auch allfällige Schwächen des Prozesses diskutieren. Damit kann sie öffentlich die für solche Prozesse unerlässliche Transparenz und Offenheit schaffen.

Es braucht ein Kommunikationskonzept und intensive Vorleistungen, bis das abstrakte Thema der Nachhaltigen Entwicklung für die Medien ein Thema ist und bis ein fester Stock mit JournalistInnen aufgebaut ist. Wenn es gelingt, die Medien von Beginn darauf zu sensibilisieren, dass eine LA 21 «heisse Eisen» auf lokaler Ebene anpackt, ist deren Interesse schnell geweckt. Ebenso wichtig wie die Information via Medien ist die direkte Information an die Prozessbeteiligten, zum Beispiel mit Infobulletins oder Flugblättern.

Nutzen: Kommunikation erhöht die Transparenz des Prozesses, insbesondere für Personen, die sich nicht unmittelbar am Prozess beteiligen. Erfolgsmeldungen aus dem Prozess motivieren die Beteiligten. Erfolgserlebnisse sollten deshalb so vermittelt werden, dass sie für die Beteiligten als Früchte ihres Engagements erfahrbar und erkennbar sind. Wenn eine professionelle Medienarbeit den gesamten Prozess von Beginn bis zur Umsetzung des Aktionsprogramms begleitet, führt dies zum Abbau von Informationsdefiziten, zu einer breiten, öffentlichen Diskussion und fördert das Verständnis für den Prozess.

Die Kommunikation gibt den Beteiligten eine Plattform, sich zu äussern. Durch die öffentliche Kommunikation kann Kritik von dritter Seite am Prozess formuliert werden.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Begleitet eine professionelle Medienarbeit den gesamten LA 21-Prozess von Anfang bis zur Umsetzung der Ergebnisse?
- Wird die Öffentlichkeit periodisch, auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Mitteln über Zwischen- und Endergebnisse der LA 21 informiert?
- Ist die öffentliche Kommunikation auch während der Umsetzung der Massnahmen gewährleistet?
- Werden Erfolgserlebnisse so vermittelt, dass sie für die Beteiligten als Früchte ihres Engagements erfahrbar und erkennbar sind?
- Wie gestalten sich die quantitative und die qualitative Medienpräsenz des Prozesses?

Erfolgsfaktor 25

Die Behörden, die Legislative sowie die verschiedenen politischen Parteien müssen von Projektbeginn an laufend über den Prozess informiert werden, damit die Umsetzung optimal vorbereitet ist.

Erläuterung: Behörden, Gemeindeversammlung oder Stadtparlament (samt den Fraktionen) müssen über den Prozess informiert werden, das heisst zu dessen Ziel, Funktion, Ablauf und Ergebnissen. Diesen Gesprächen kommt insbesondere im Vorfeld von politischen Entscheidungen Bedeutung zu. Ziel ist dabei, dass der Prozess und die Umsetzung der Ergebnisse politisch möglichst breit mitgetragen werden.

Nutzen: Mit dem Einbezug der politischen Gremien erhöht sich das Verständnis für die Konsensvereinbarungen, welche die InteressenvertreterInnen getroffen haben. Zudem leistet die Informationsarbeit einen Beitrag dazu, dass PolitikerInnen die ausserparlamentarische Arbeit der LA 21 nicht als Konkurrenz betrachten. Deshalb kann vermieden werden, dass die Umsetzung nicht unnötig behindert wird.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Informiert die Behörde die Legislative sowie die politischen Parteien von Prozessbeginn an regelmässig über die Ziele, die Funktion, (Zwischen-)Ergebnisse und den Verlauf des LA 21-Prozesses?
- Nehmen PolitikerInnen die LA 21 als Schattenparlament wahr?

Erfolgsfaktor 26

Nicht jede LA 21 muss als LA 21 bezeichnet werden. Eine prägnante Markenbezeichnung mit Lokalbezug ist sogar vorzuziehen.

Erläuterung: Der Begriff «Lokale Agenda 21» ist abstrakt. Ausser in Fachkreisen ist wenig bekannt, was sich dahinter verbirgt. Häufig wird die LA 21 auch mit so genannten «Ökothemen» in Verbindung gebracht, weil bis anhin häufig Umweltgruppierungen die Initiative zur LA 21 ergriffen. Dieses Missverständnis kann bewirken, dass sich gewisse Gruppierungen von Beginn an nicht angesprochen fühlen.

Nutzen: sehr hoch; schafft Identifikation, Akzeptanz und Vertrauen. Gleicher Nutzen wie bei anderen Marken (Branding).

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Ist die LA 21 mit einer prägnanten Markenbezeichnung mit Lokalbezug benannt?
- Wie hoch ist der Bekanntheitsgrad der Marke in der Öffentlichkeit?

46 Prozesselement Einbezug der Verwaltung

Erfolgsfaktor 27 (Haupterfolgsfaktor)

Die Verwaltung muss sich am Prozess beteiligen, um den Prozess fachlich abzustützen, eine politische Akzeptanz für den Prozess zu finden und die Umsetzung optimal vorzubereiten und zu realisieren.

Erläuterung: Im politischen Prozess kommt der Verwaltung eine entscheidende Rolle zu, da sie über ein grosses Know-how verfügt und die Geschäfte der Exekutive inhaltlich und strategisch vorbereitet. Schliesslich ist die Verwaltung in den politischen «Strukturen» auch jene Einrichtung, die Kontinuität gewährleistet. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung der Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung.

Nutzen: Die Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene können nur dann effizient, effektiv und im Sinne der Konsensvereinbarung umgesetzt werden, wenn die strategische Ebene, d.h. Chefbeamte, bereits in die Konzeption des Projekts, also bevor sich die breite Öffentlichkeit am Projekt beteiligt, sowie in den gesamten Prozess (z.B. als ExpertInnen) eingebunden ist. Damit werden unnötige Verzögerungen oder Blockaden vermieden. Denn wenn die Verwaltung nicht von Beginn an einbezogen ist, ist auch die Nachvollziehbarkeit des Prozesses erschwert. Die Möglichkeit, den Prozess nachzuvollziehen, ist aber wichtig, denn das persönliche Miterleben erleichtert es den Zuständigen in der Verwaltung wesentlich, den Prozess zu akzeptieren. Für die Umsetzung ist dies entscheidend.

Ausserdem verbessert die Beteiligung der Verwaltung am Prozess die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Durch die Möglichkeit der direkten Kommunikation wird das gegenseitige Verständnis für die Anliegen der Bevölkerung und der Verwaltung gefördert.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Sind die Verwaltung und ihr Fachwissen von Anfang an in den Prozess einbezogen?
- Werden alle Verwaltungsstellen informiert und sensibilisiert im Hinblick auf den geplanten LA 21-Prozess?

Erfolgsfaktor 28

Die Federführung der LA 21 liegt bei einer Verwaltungsstelle mit Querschnittsfunktion und wird dadurch als Projekt gesamtheitlich wahrgenommen.

Erläuterung: Die LA 21 ist ein Querschnittsthema. Mit der Federführung der LA 21 muss jene Verwaltungsstelle beauftragt werden, welche die fachliche Kompetenz innehat zu entscheiden, welche anderen Verwaltungsstellen mit den jeweiligen Anliegen angesprochen werden müssen. Diese Stelle hat also auch eine Koordinationsfunktion. Gleichzeitig sollte diese Stelle eine Querschnittsfunktion innerhalb der gesamten Verwaltung und Entscheidungskompetenzen haben.

Hinweis: Für die Verwaltung erscheint der Aufwand anfangs hoch. Wenn der Auftraggeber der LA 21 die Exekutive ist, muss sich die Verwaltung in jedem Fall mit den Prozessergebnissen auseinandersetzen. Je früher sie dies tut, desto effizienter das Vorgehen. Der Aufwand wäre viel höher, wenn sich die Verwaltung erst am Ende mit dem Prozess und den Ergebnissen beschäftigen würde.

Nutzen: Indem es eine Stelle in der Verwaltung gibt, die einen offiziellen Auftrag für die LA 21 hat, wird die Glaubwürdigkeit des Prozesses bei den Beteiligten und in der Öffentlichkeit erhöht.

Fragen zur Erfolgskontrolle:

- Liegt die Federführung für die Geschäfte der LA 21, welche die Verwaltung betreffen, bei einer Querschnittsfunktion innerhalb der Verwaltung?
- Gibt es auf Verwaltungsebene Weiterbildungsprogramme zur nachhaltigen Entwicklung?

47 Einschätzungen der ExpertInnen

Professor Heinz Kleger, Universität Potsdam, Deutschland

Professor Kleger erachtet das Set mit den Erfolgsfaktoren als sehr ausgereift und vollständig: Alle relevanten Erfolgsfaktoren sind darin enthalten sowie die massgeblichen Erfahrungen von anderen Städten eingearbeitet. Die Anzahl der Erfolgsfaktoren sei an der «oberen Grenze». Insgesamt sind die Erfolgsfaktoren sehr verständlich und nachvollziehbar. Die von ecos vorgeschlagenen Haupterfolgsfaktoren sind auch aus seiner Sicht solche.

In partizipativen Verfahren sieht Kleger drei Schwachpunkte:

- 1) **Bürgerbeteiligung:** Partizipative Verfahren haben im Bezug auf die Ansprüche demokratischer Politik Schwächen, da sich vergleichsweise immer nur ein kleiner Ausschnitt der Bevölkerung daran beteiligt. Deshalb müssen Schulen, Jugendliche, Vereine und Kirchengemeinden noch stärker in solche Prozesse einbezogen werden.
- 2) **Einbezug der ParlamentarierInnen:** Parlamentsangehörige müssen noch viel stärker in den Prozess einbezogen werden, um dadurch das Verständnis zu fördern, dass dieser keine Konkurrenz zum Parlament ist.
- 3) **Verwaltung:** In Deutschland konkurrenzieren sich oft die Ämter stark, weshalb die interdepartementale Koordination nicht klappt. Aus dieser Beobachtung heraus erscheint eine Evaluierung der Verwaltungspolitik wichtig, insbesondere, weil in der LA 21 die Verwaltung eine bedeutende Rolle spielt, da sie die Kontinuität wahrt.

Kleger weist darauf hin, dass Befragungen als Mittel zur Erfolgskontrolle teuer und aufwändig sind. Er schlägt deshalb vor, Befragungen möglichst zu vermeiden oder via Internet durchzuführen. In kleineren Gemeinden kann man auch telefonische Befragungen durchführen.

Weiter macht Kleger darauf aufmerksam, die Erwartungen an den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung nicht zu hoch zu setzen.

Agendabüro München

Angelika Lintzmeyer, Leiterin des Agendabüros München

Die Erfahrung mit dem Projekt in München zeigt¹, dass Erfolgsfaktoren sinnvoll sind. Diese bewerten nicht, was gut oder schlecht war, sondern zeigen, was erfolgreich ist und wo die Schwierigkeiten liegen. Als gesamthaftes Instrumentarium findet Lintzmeyer das Set mit den Erfolgsfaktoren brauchbar. Sie sollen notwendigerweise zu Beginn des Prozesses zum Einsatz kommen.

¹ Eine Auswertung mit Erfolgsfaktoren zum Münchner Agendaprozess wurde 1997/98 erstellt.

Werner Gruban, Agendabeauftragter der Stadt München

Werner Gruban fragt sich, ob das Instrumentarium mit den Erfolgsfaktoren auch für ländliche Verwaltungen brauchbar ist. In Deutschland sind diese Verwaltungen meist schwer mobilisierbar für eine LA 21. Deswegen wird die Umsetzung einer Evaluation der LA 21 noch schwieriger sein. Ausserdem beobachtet er, dass in Deutschland viele Agendaprozesse in einer Art Senke und am Nullpunkt angelangt sind. Auch aus diesem Grund kann er sich kaum vorstellen, dass Agenda-Akteure heute die Energie aufbringen, eine Evaluation durchzuführen. Auch er ist der Meinung, dass ein solches Instrumentarium deshalb zu Beginn eines Prozesses eingesetzt werden sollte.

Ralf Bumann, Beauftragter für Kompass-Projekt zu Indikatoren der Nachhaltigen Entwicklung

Eine Checkliste mit Erfolgsfaktoren ist sinnvoll, um eine erste Richtung zu Beginn einer LA 21 vorzugeben.

Alle drei VertreterInnen des Münchner Agendabüros können gesamthaft nicht sagen, welches *die* Haupterfolgsfaktoren sind. Sicherlich sind bestimmte Erfolgsfaktoren unabdingbar. Sie betrachten die Haupterfolgsfaktoren aber vielmehr als «Obererfolgsfaktoren» und die anschliessenden als Erfolgsfaktoren als solche, die eine Aussage über die Qualität der «Obererfolgsfaktoren» machen.

Der Bewertungsvorgang wird als nicht transparent erachtet. Die Bewertung erscheint zufällig, beliebig und subjektiv. Falls dokumentiert würde, warum man zu dieser Bewertung kommt, wäre dies transparenter.

Michael Emmenegger, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich

Michael Emmenegger hält fest, dass für seine Arbeit in der Verwaltung Prozessindikatoren im Sinne der vorgeschlagenen Erfolgsfaktoren eine wichtige Arbeitshilfe darstellen und genau so wichtig sind wie Nachhaltigkeitsindikatoren. Gerade bei Prozessen kann man ziemlich genau sagen, was wichtig ist und was nicht. Bei Nachhaltigkeitsindikatoren hingegen ist es oftmals schwieriger zu sagen, welches die Grundlagen sind. Insgesamt findet er, dass das Set mit den Erfolgsfaktoren brauchbar sei.

Bei den Vorschlägen für die Haupterfolgsfaktoren ist Emmenegger teilweise anderer Ansicht. Der Erfolgsfaktor zu klaren, politischen Beschlüssen (Erfolgsfaktor Nr. 3) ist für ihn der Haupterfolgsfaktor, weil ein klarer Beschluss die Umsetzung der LA 21 in der Verwaltung erleichtert (der Diskussionsvorschlag von ecos ist, die Formulierung von klaren Zielsetzungen (also Erfolgsfaktor Nr. 1) als Haupterfolgsfaktor zu betrachten).

Anstelle des Erfolgsfaktors Nr. 9 (Moderation des LA 21-Prozesses) ist für Emmenegger der Erfolgsfaktor zum Agenda-Setting der Haupterfolgsfaktor (Erfolgsfaktor Nr. 11) in Phase 2, da es aus seiner Erfahrung zentral ist, die Themen festzulegen, über die man reden will und in welchem Bereich etwas erreicht werden soll. Für das Agenda-Setting sollte genügend Zeit innerhalb eines LA 21-Prozesses eingerechnet werden.

Martin Graf, Stadtpräsident Illnau-Effretikon

Martin Graf schätzt den Aufwand für das Monitoring, wie es mit den Erfolgsfaktoren vorgeschlagen wird, als relativ hoch ein. Deshalb sollte man die Erfolgsfaktoren auf sieben Faktoren reduzieren, indem man sich auf die wesentlichsten konzentriert. Man soll insbesondere Erfolgsfaktoren berücksichtigen, bei denen die Erfolgskontrolle einfach ist. Dann würde er das Instrumentarium als brauchbar erachten.

Er würde vor allem von solchen Erfolgsfaktoren absehen, die grössere Umfragen erfordern, da diese mit hohem finanziellem Aufwand verbunden sind. Solche Umfragen können auch politisch betrachtet gefährlich sein. Die Resultate können kontraproduktiv wirken, z.B. wenn sich herausstellt, dass nur 30% der Bevölkerung den Prozess kennen. Interessanter fände er eine Befragung bei den Prozessbeteiligten. Das wäre auch weniger aufwändig.

Graf erachtet die meisten der von ecos vorgeschlagenen Haupterfolgsfaktoren ebenfalls als solche. Aus seiner Sicht müssen für die LA 21-Initiative nicht nur Ziele formuliert sein, sondern diese müssen offiziell beschlossen werden. Das Verfahren muss offen sein und die Möglichkeit bieten, dass sich alle ohne Zwang beteiligen können. Schliesslich sollen sich wichtige Akteure in den verschiedenen Handlungsfeldern beteiligen.

Graf begrüsst die Beteiligung von InteressenvertreterInnen auf Konzept-, Zielsetzungs- und Massnahmenebene: Man soll sich mit ihnen darüber einigen, welches Ziel zu erreichen ist oder welche Massnahmen umzusetzen sind. Die anschliessende Umsetzung der Massnahme basisorientiert zu organisieren (Erfolgsfaktor Nr. 22), erachtet Graf aus seiner Erfahrung als schwierig: Wenn es um die konkrete Umsetzung einer Massnahme geht, beginnen bestimmte Personen zu blockieren, die sich zuvor nicht engagiert haben. Graf würde deshalb die Basisorientierung bei der Umsetzung der Massnahmen als Bewertungskriterium bei der LA 21-Bewertung nicht berücksichtigen.

Nach Graf gibt es drei Ebenen des Monitoring, nämlich die strategische Ebene zur Beurteilung der Entwicklung Richtung Nachhaltigkeit, die Prozessebene zur Beurteilung des «impacts» der LA 21-Initiative auf die Entwicklung und die Projektebene zur Beurteilung der Wirkung eines Projektes auf Prozess und Nachhaltigkeit. Die strategische Ebene mit messbaren Indikatoren zu versehen (siehe Erfolgsfaktor 23), erscheint Graf dabei am wichtigsten.

Sonja Kahlmeier, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel

Die Vertreterin des ISPM betont die Notwendigkeit und Wichtigkeit von solchen Erfolgsfaktoren für Prozesse wie die LA 21. Sie erachtet es als sinnvoll, diesen Ansatz beispielsweise im Rahmen der Evaluation von Prozessen in den Pilotregionen des Aktionsplans Umwelt und Gesundheit (APUG) einfließen zu lassen. Für die konkrete Anwendung in den Gemeinden schlägt sie eine Checkliste mit den Erfolgsfaktoren vor (siehe Kapitel 7).

5 Vorschlag zur Umsetzung der Erfolgsfaktoren

Die vorliegenden Erfolgsfaktoren sollen im Rahmen eines anwendungsorientierten Forschungsprojekts zu einem Instrumentarium weiter entwickelt werden, mit dessen Hilfe Behörden, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen auf Gemeinde- oder Quartierebene überprüfen können, inwiefern ihr partizipatives Vorgehen die erfolgsrelevanten Faktoren enthält und die Prozessergebnisse somit zu einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen können. Dieses Forschungsprojekt mit dem Titel «Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards für partizipative Prozesse in Gemeinden, Quartieren, Städten und Regionen» wird gegenwärtig von ecos im Auftrag des Vereins Lokale Agenda 21 und in Zusammenarbeit mit der interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie der Universität Bern bearbeitet. Kontakt: daniel.lehmann@ecos.ch.

51 Forschungsfragen

Im Zentrum dieses Folgeprojekts stehen die folgenden Fragen:

- Bestätigen sich die bisher formulierten Prozessindikatoren als Erfolgsfaktoren von partizipativen Prozessen?
- Kann eine Gewichtung der Prozessindikatoren vorgenommen werden?
- Müssen zusätzliche Indikatoren formuliert werden?
- Bewährt sich das Instrumentarium in der praktischen Anwendung?
- Erlauben die Ergebnisse der Prüfung in den Gemeinden die Entwicklung eines tauglichen Mittels zur Selbstevaluation, das von den Akteuren partizipativer Prozesse selbständig angewendet werden kann?

Um diese Fragen zu beantworten, wird, basierend auf diesem Entwurf, ein Pilotinstrumentarium entwickelt, das in drei bis vier Gemeinden getestet wird. Aufgrund dieses Tests wird das Instrumentarium überarbeitet und in eine definitive Version überführt. Diese steht den AnwenderInnen als praxisorientierter Handlungsleitfaden zur Verfügung.

Das Instrumentarium erfüllt drei Funktionen:

- EntscheidungsträgerInnen auf kommunaler Ebene dient es zur Selbstevaluation ihrer partizipativen Prozesse. Als Checkliste gibt das Instrumentarium EntscheidungsträgerInnen mehr Sicherheit, dass die Qualität ihres Prozesses stimmt und dass sie die vorhandenen Mittel effizient und wirksam im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung eingesetzt haben. Die Checkliste wird eingesetzt, sobald auf kommunaler Ebene klar ist, dass ein partizipativer Prozess gestartet werden soll.
- Mit dieser Checkliste kann auf nationaler Ebene die Qualität von partizipativen Verfahren vergleichend überprüft werden. Dies ist insbesondere von Bedeutung bei der Vergabe von Projektgeldern, aber auch im Hinblick auf die Konferenz «Rio plus 10»: Dort soll die

Schweiz zeigen können, wie sie die Qualitätssicherung von solchen Prozessen gewährleistet.

- Im Rahmen von «Rio plus 10» wird auch ein interkultureller Erfahrungsaustausch über «Best Practices» für die Prozessgestaltung angestrebt. Einerseits können damit die Schweizer Erfahrungen kritisch hinterfragt, geändert oder ergänzt werden und andererseits soll im internationalen Dialog die Frage untersucht werden, welche Erfolgsfaktoren vom kulturellen Kontext geprägt sind und welche eher allgemeine Gültigkeit haben.

52 Vorgehen und Methoden

Die Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt in sechs Schritten.

Forschungsschritt 1: Entwicklung eines Pilotinstrumentariums

Auf der Grundlage dieses Schlussberichts werden die hier dargestellten Erfolgsfaktoren zu einem Pilotinstrumentarium weiterentwickelt, das anschliessend in drei bis vier Gemeinden getestet wird.

An einer Auftaktveranstaltung werden das Pilotinstrumentarium und die Testmethoden interessierten Pilotgemeinden und Fachpersonen vorgestellt und zur Diskussion gebracht. Ziel ist dabei, aufgrund dieser Diskussion das Pilotinstrumentarium und die Testmethoden anzupassen, bevor die Forschungsarbeit in den Gemeinden beginnt.

Forschungsschritt 2: Festlegen der Methodik zur Überprüfung des Pilotinstrumentariums mit Gemeinden

In diesem Schritt wird im Detail festgelegt, nach welchem Verfahren das Pilotinstrumentarium geprüft werden soll:

- **Auswahl der Gemeinden:** Es sollen Gemeinden zur Teilnahme gewonnen werden, deren partizipativer Prozess bereits so weit fortgeschritten ist, dass die Beteiligten einschätzen können, ob er aus ihrer Sicht erfolgreich oder weniger erfolgreich verläuft bzw. verlaufen ist. Idealerweise sind das Gemeinden, die unterschiedliche «Typen» repräsentieren (deutscher versus französischsprachiger Teil der Schweiz, städtische versus ländliche Gemeinde, erfolgreicher versus weniger erfolgreicher partizipativer Prozess, grosse versus kleine Gemeinde). Die Auswahl der Gemeinden und das Treffen von verbindlichen Vereinbarungen erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Projektträgern. Zu dieser Frage wird auch das Amt für Raumentwicklung konsultiert. Bei der Auswahl der Gemeinden wird generell darauf geachtet, in welchem Mass bereits Forschungsarbeiten zum LA 21-Prozess in der Gemeinde stattgefunden haben. Wenn eine Gemeinde schon sehr intensiv erforscht wurde, muss mit dieser Gemeinde die Bereitschaft zur

Teilnahme an einem weiteren Forschungsprojekt abgeklärt werden (Problem der Forschungsmüdigkeit).

- Festlegung des Vorgehens: Voraussichtlich wird die Prüfung des Pilotinstrumentariums für jede Gemeinde in ein bis zwei moderierten Gruppensitzungen mit sechs bis zehn RepräsentantInnen der wichtigen Akteurgruppen der Gemeinde erfolgen. Noch im Detail geplant werden müssen die genauen Modalitäten (insbesondere betr. Unterlagen zur Vorbereitung, Moderation der Sitzung(en), Protokollieren und Auswertung der Ergebnisse) dieses Verfahrens.
- Eventuell probeweise Durchführung des Verfahrens beziehungsweise von Teilen davon im Sinne eines Pretests.

Forschungsschritt 3: Prüfung des Pilotinstrumentariums in Gemeinden

In diesem Schritt wird das Pilotinstrumentarium in den ausgewählten Gemeinden nach dem in Schritt 2 festgelegten Verfahren getestet. Die Durchführung gliedert sich für jede Gemeinde in folgende Abschnitte:

- Auswahl und Anfrage der teilnehmenden Personen. Festlegen eines geeigneten Zeitpunkts für die Durchführung der Gruppensitzungen.
- Zusammenstellen der Materialien für die Gruppensitzungen (aufgrund von Dokumenten über den bisherigen Prozess und evtl. ergänzenden Gesprächen mit GemeindevertreterInnen).
- Durchführung der Gruppensitzungen.
- Auswertung der Ergebnisse.
- Bei Bedarf: weitere Sitzung zur Validierung der Ergebnisse.

Forschungsschritt 4: Zwischenbericht zuhanden der Konferenz «Rio plus 10»

Bis zur Konferenz «Rio plus 10» wird ein Zwischenbericht verfasst, der erste Ergebnisse des Tests in den Gemeinden zusammenfasst. Mit diesem Zwischenbericht kann an der internationalen Konferenz gezeigt werden, wie die Schweiz die Qualitätssicherung von partizipativen Prozessen anpackt und umsetzt (siehe dazu auch Punkt 61).

Forschungsschritt 5: Überarbeitung des Pilotinstrumentariums und Erstellung des definitiven Instrumentariums

Das Instrumentarium wird aufgrund der Erfahrungen mit dem Testlauf in den Gemeinden angepasst und konkretisiert. Dieser Arbeitsschritt umfasst folgende Punkte:

- Abänderung des Pilotinstrumentariums.
- Entscheid über Beibehaltung der Erfolgsfaktoren nach Erfahrungen mit Testlauf (z.B. Praktikabilität des Vorgehens, Akzeptanz der Erfolgsfaktoren, Aussagekraft, Kommunizierbarkeit der Ergebnisse).
- Priorisierung der einzelnen Erfolgsfaktoren.

Aufgrund dieser Überarbeitung wird das Instrumentarium zu einem Handlungsleitfaden weiterentwickelt, das von allen Schweizer Gemeinden angewendet

werden kann. Damit entsteht ein standardisiertes Vorgehen, das vergleichbare Ergebnisse liefert. Dieser Handlungsleitfaden enthält auch Empfehlungen dazu, wie das Instrumentarium längerfristig angewendet und entwickelt werden kann..

Forschungsschritt 6: Kommunikation des Instrumentariums

Für dieses anwendungsbezogene Forschungsprojekt ist die Öffentlichkeitsarbeit von grosser Bedeutung. Der beste Handlungsleitfaden nützt nichts, wenn er nicht öffentlich bekannt ist und in den Gemeinden umgesetzt wird.

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts beziehungsweise der Handlungsleitfaden werden deshalb in einer für die Öffentlichkeit geeigneten Form aufbereitet und publiziert (zum Beispiel als Broschüre). Diese Publikation wird gegenüber interessierten Gemeinden/Kantonen und Bundesgremien an einer nationalen Tagung vorgestellt. Weiter schlagen wir vor, dass die Broschüre zusätzlich an einer Pressekonferenz vorgestellt wird.

Zudem kann die im Rahmen des Projekts pLANet 21 entwickelte Austauschplattform genutzt werden, um den Handlungsleitfaden auch unter LA 21-PraktikerInnen und ExpertInnen bekannt zu machen.

Tabelle 2: Zeitplan Forschungsprojekt

Schritt	Zeitpunkt	Arbeitsschritt
1. Phase		
1	Januar–Mai 2002	Ausarbeitung eines Pilotinstrumentariums, das in den Gemeinden überprüft wird
2	Januar–Mai 2002 Mai 2002	Festlegen der Testmethodik Auftakt-Veranstaltung, ev. im Rahmen einer Austauschplattform von pLANet21
3	Juni–November 2002 September 2002	Durchführung und Auswertung der Tests in Gemeinden Präsentation im Workshop „Interkultureller Erfahrungsaustausch zu Partizipationsprozessen“ in Johannesburg
Parallel zu 1 bis 3	Januar–Juni 2002	Vorbereitung der Präsentation im Workshop „Interkultureller Erfahrungsaustausch zu Partizipationsprozessen“ in Johannesburg im September 2002
4	Oktober–Dezember 2002	Erstellen des Berichts über die 1. Phase und Planung der 2. Phase
2. Phase		
5	Ab Oktober 2002	Überarbeitung des Pilotinstrumentariums und Entwicklung eines allgemein gültigen Instrumentariums
6	Bis August 2003	Kommunikation des Instrumentariums gegenüber Gemeinden/Kantonen/Bundesgremien (Internet, Tagung, Publikation)

6 Checkliste mit Fragen zur Erfolgskontrolle

Die folgende Liste ist eine Zusammenstellung zu Fragen der Erfolgskontrolle (siehe Kapitel 5). Als Checkliste unterstützt sie InitiantInnen und Verantwortliche bei der Vorbereitung, beim Start und bei der Durchführung von LA 21-Prozessen und dient dabei als Reflexions- und Diskussionsgrundlage. Fragen zu Haupterfolgskriterien sind fett gedruckt.

Ausserdem bildet die Checkliste eine der Grundlagen für die anschliessende Forschungsphase (siehe Kapitel 6).

Erste Phase: Vorbereitung einer LA 21

- Leisten die Zielsetzungen einen Beitrag zu allen drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft)?**
- Wirkt sich die Realisierung der Zielsetzungen in keiner der drei Dimensionen negativ aus?**
- Sind problemorientierte Ziele auf lokaler Ebene zur Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung als Resultat des Prozesses festgelegt?**
- Sind auch Zielsetzungen für den Prozess der LA 21 selbst formuliert worden?**
- Aus welchen Schichten der Bevölkerung (Bildung, Alter etc.) beteiligten sich Personen am Prozess?**
- Erklären sich die BewohnerInnen effektiv mit den Zielen einverstanden?
- Hat der Gemeinde- oder Stadtrat (Exekutive) den LA 21-Prozess und dessen Ziele verbindlich beschlossen?
- Sind sich die BewohnerInnen aufgrund der Beschlüsse motiviert, sich am LA 21-Prozess zu beteiligen?
- Besteht Klarheit bezüglich der finanziellen Möglichkeiten des Prozesses?
- Kommuniziert die Exekutive die finanziellen Möglichkeiten zu Beginn des Prozesses?
- Besteht bei den Projektverantwortlichen Klarheit über den Grad des Einbezugs der BewohnerInnen in den Prozess der LA 21?
- Hat die Exekutive zu Beginn der LA 21 über die Grenzen und Möglichkeiten öffentlich informiert, so dass keine falschen Erwartungen geweckt werden?
- Ist den BewohnerInnen der Grad ihres Einbezugs und ihre Rolle klar?
- Hat sich eine breit abgestützte Trägerschaft gebildet, die den Prozess in der Bevölkerung verankert?
- Sind alle lokal relevanten Interessenverbände und Vereine in der Trägerschaft Mitglied?
- Sind auch jene Organisationen zur Teilnahme an der Trägerschaft eingeladen, die dem Prozess einer LA 21 eher skeptisch gegenüberstehen, so dass die Trägerschaft und somit der Prozess wirklich breit abgestützt sind?

- Sind alle Organisationen eingeladen, die sich für das Thema der zukunftsbeständigen Gemeinde interessieren könnten?
- Konnten für den Prozess MultiplikatorInnen gewonnen werden, die aufgrund ihrer Erfahrungen der LA 21 gegenüber positiv eingestellt sind?
- Wie viele Gespräche führten die MultiplikatorInnen und an wie vielen Veranstaltungen haben sie über den partizipativen Prozess gesprochen?
- Wie viele Personen haben die MultiplikatorInnen für den Prozess gewinnen können?
- Sind die Beteiligten bereit, sich verbindlich hinter die Massnahmen zu stellen, die im Laufe des Prozesses erarbeitet werden?

Zweite Phase: Start der LA 21

- Liegt die Moderation bei einer neutralen und professionell ausgebildeten Person?**
- Wird die Person im Hinblick auf die Veranstaltungen, die sie moderiert, in der Öffentlichkeit neutral wahrgenommen?**
- Ist die Projektorganisation klar definiert?**
- Ist die Projektorganisation von aussen klar erkennbar?**
- Koordiniert eine politisch neutrale Stelle den Agendaprozess professionell?**
- Ist die Projektleitung mit einer Persönlichkeit besetzt, die Gewicht und Durchsetzungsvermögen insbesondere auf lokaler Ebene hat?**
- Ist die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen der Moderation und der Projektleitung gewährleistet, falls diese nicht von der gleichen Person oder Institution wahrgenommen werden?**
- Haben die BewohnerInnen die Möglichkeit, die Themen der LA 21 selbst mitzubestimmen? Ist das LA 21-Konzept in dieser Hinsicht offen? Wird also niemand aus der Bevölkerung ausgeschlossen, der sich für die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde interessieren könnte?**
- Beteiligen sich wegen den partizipativen Möglichkeiten auch Personen oder Gruppen, die sonst wenig oder kaum politisch aktiv sind. Oder haben sich diejenigen Personen/Gruppierungen beteiligt, die ohnehin immer politisch aktiv sind?**
- Wird das Agenda-Setting ausgewertet?**
- Wie viele BewohnerInnen haben sich in quantitativer Hinsicht am Agenda-Setting beteiligt?**
- Enthält das LA 21-Konzept auch Elemente, um Jugendliche und Schulen in die LA 21 einzubinden?**
- Fühlen sich Jugendliche und Schulen von diesem Konzept angesprochen?**
- Enthält das LA 21-Konzept die Möglichkeit, sich auf schriftlichem Weg am Prozess zu beteiligen?**
- Wie viele Personen engagieren sich auf dem schriftlichen Weg?**
- Ist der Prozess der LA 21 auch auf dem Internet präsent und zugänglich?**

- Wird diese Internet-Seite regelmässig aktualisiert?
- Wie häufig wird die Internet-Seite besucht?

Dritte Phase: Aushandlungsprozess

- Steht bei der Erarbeitung der Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung die Lösung konkreter Probleme im Vordergrund? Sind die Massnahmen in diesem Sinn projektorientiert?
- Sind sich die Beteiligten bewusst, dass die Ergebnisse projektorientiert sein sollen?
- Überprüft die Projektleitung oder die Moderation, ob die Ergebnisse dem Anspruch der Projektorientierung gerecht werden?
- Sind die handlungsmächtigen und betroffenen InteressenvertreterInnen in den Prozess einbezogen?
- Sind Personen aus allen drei Bereichen der Nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Umwelt und Soziales) vertreten?
Schickt der Interessenverband Delegierte, die über Entscheidungskompetenz verfügen?
- Nehmen die Delegierten Rücksprache mit der Basis des Interessenverbandes? Sind die Verhandlungsergebnisse in diesem Sinn abgestützt?
- Wenn ja, sind die Delegierten von der Basis gewählt? Mit der Beantwortung dieser Frage lässt sich eine Aussage zur Legitimation des Interessenverbandes machen.
- Wie viele Mitglieder hat der Interessenverband? Ist dieser gross, oder klein und somit unbedeutend?
- Ist der Interessenverband innovativ und zukunftsgerichtet? Welches Gedankengut vertritt der Verband?
- Wie hoch ist der Grad an Aktivität der Interessengruppe: Hat sie Einfluss auf politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Fragen?
- Finden die Verhandlungen in einem nichtöffentlichen Raum statt?
- Unterzeichnen die Beteiligten die Konsensvereinbarungen schriftlich?

Vierte Phase: Aktionsprogramm

- Stimmen die im Prozess erarbeiteten Massnahmen mit den beschlossenen Inhalten des Aktionsprogramms überein? Finden die Beteiligten ihre Arbeit im Aktionsprogramm wieder?
- Enthält das Aktionsprogramm zu allen zielrelevanten Problembereichen konkrete Massnahmen?
- Haben die Massnahmen eine bestimmte Reichweite: profitiert von der Umsetzung zum Beispiel nur ein Strassenzug oder ein ganzes Quartier?
- Akzeptieren die Beteiligten das Aktionsprogramm und erklären sie sich damit einverstanden?

- Erkennt sich die Bevölkerung im Ergebnis wieder?
- Enthält das Aktionsprogramm Impulsprojekte, welche die Umsetzung vorantreiben?
- Treiben die Impulsprojekte die Umsetzung anderer Massnahmen effektiv voran?
- Werden InvestorInnen einbezogen, die vor der Veröffentlichung des Aktionsprogramms eine Finanzierung von Massnahmenpaketen zusagen?
- Werden die Massnahmenpakete des Aktionsprogramms integral umgesetzt, so dass nicht Einzelaspekte von Massnahmenpaketen herausgehoben werden?
- Werden kleinere Massnahmenpakete oder Einzelmassnahmen umgesetzt, die erste Signale geben, dass die Umsetzung eine ernsthafte Bemühung ist.
- Wird die Umsetzung des Aktionsprogramms so kommuniziert, dass Erfolgserlebnisse ausgelöst werden?
- Wie stark ist die Medienpräsenz zur Umsetzung des Aktionsprogramms?
- Wie hoch ist der Bekanntheitsgrad des Aktionsprogramms beziehungsweise der umgesetzten Massnahmen?
- Können sich an der Umsetzung der Massnahmen Personen beteiligen, die sich im Rahmen des Aushandlungsprozesses engagierten?
- Wird ein Instrument zur Beurteilung der Resultate der LA 21 eingesetzt?
- Sind Indikatoren ausgewählt worden, mit denen die Zielsetzungen für den Prozess gemessen werden können?
- Ist eine Datengrundlage für diese Indikatoren vorhanden?

Prozesselement Kommunikation

- Begleitet eine professionelle Medienarbeit den gesamten LA 21-Prozess vom Anfang bis zur Umsetzung der Ergebnisse?
- Wird die Öffentlichkeit periodisch, auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Mitteln über Zwischen- und Endergebnisse der LA 21 informiert?
- Ist die öffentliche Kommunikation auch während der Umsetzung der Massnahmen gewährleistet?
- Werden Erfolgserlebnisse so vermittelt, dass sie für die Beteiligten als Früchte ihres Engagements erfahrbar und erkennbar sind?
- Wie gestalten sich die quantitative und die qualitative Medienpräsenz des Prozesses?
- Informiert die Behörde die Legislative sowie politische Parteien von Prozessbeginn an regelmässig über die Ziele, die Funktion, die (Zwischen-) Ergebnisse und den Verlauf des LA 21-Prozesses?
- Nehmen PolitikerInnen die LA 21 als Schattenparlament wahr?
- Ist die LA 21 mit einer prägnanten Markenbezeichnung mit Lokalbezug benannt?

- Wie hoch ist der Bekanntheitsgrad der Marke in der Öffentlichkeit?

Prozesselement Einbezug der Verwaltung

- Sind die Verwaltung und ihr Fachwissen von Anfang an in den Prozess einbezogen?
- Werden alle Verwaltungsstellen informiert und sensibilisiert im Hinblick auf den geplanten LA 21-Prozess?
- Liegt die Federführung für die Geschäfte der LA 21, welche die Verwaltung betreffen, bei einer Querschnittsfunktion innerhalb der Verwaltung?
- Gibt es auf Verwaltungsebene Weiterbildungsprogramme zur Nachhaltigen Entwicklung?

6 Literatur

Bauersch, Dominik (2001): Die Umsetzung der lokalen Agenda 21 in Nordrhein-Westfalen unter besonderer Berücksichtigung der Städte und Gemeinden des ländlich geprägten Raums (siehe auch kommunale Umweltbriefe, Nr. 1/3.1.2001)

Brand, Karl-Werner, Christ, Eva und Heimerl, Angelika (2000): Lassen sich Lokale Agenda-Prozesse auf Dauer stabilisieren? In Heinelt, Hubert und Mühlich, Eberhard (Hrsg): Lokale «Agenda 21» Prozesse: Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse (Band 7 der Reihe «Städte und Regionen in Europa»), Verlag Leske und Budrich, Opladen.

Hauff, V. (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtlandbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp

de Haan, Gerhard, Kuckartz, Udo und Rheingans-Heintze, Anke (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen, Verlag Leske und Budrich, Opladen.

Deutsches Institut für Urbanistik (1999): Evaluation des Berliner Koordinatoren-Modells zur Lokalen Agenda 21.

Hemmati, Minu (2001): Multi-Stakeholder Processes: A Methodological Framework: Executive Summary, Principles, Step-By-Step-Guide, UNED Forum, London, UK.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2000): Lokale Agenda 21 in Hessen: eine Zwischenbilanz des Förderprogramms, RKW-Verlag, Eschborn.

Hilligardt, Jan und Preiss, Oliver (2000): Hemmnisse in Lokale Agenda 21-Prozessen, kommunale Umweltbriefe 6/ 15.3.2000.

Keating, Michael (1993): Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung – eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio, Centre for our Common Future, Genf.

Kessel, Anja (2001): Einfluss der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Umsetzung der Lokalen Agenda Stuttgart – Problem-sicht und Lösungsansätze der politischen Entscheidungsträger in einzelnen Stadtbezirken, Diplomarbeit an der Fachhochschule Ludwigsburg.

Verein Lokale Agenda 21 (Hrsg.) (2000): Handbuch Lokale Agenda 21 – der erste Reiseführer zur Nachhaltigen Entwicklung, ecos, Basel.

Zipf, Markus (2001): Zukunftsfähige Kommune: Wettbewerb im Wandel, punkt.um 1/2001, München.