

Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie?

Forschungsprojekt im Auftrag des
Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank
Projekt Nr. 9652

Kurzfassung

Projektleitung:

Univ.-Prof. Dr. Karl Ucakar

Institut für Staatswissenschaft und vergleichende Gesellschaftswissenschaft,
Universität Wien

AutorInnen:

Dr. Ulrike Kozeluh, Zentrum für Soziale Innovation, Wien

Dr. Michael Ornetzeder, Zentrum für Soziale Innovation, Wien

unter Mitarbeit von:

DI Judith Feichtinger

Katharina Handler

Susanne Lehrner



Wien, Februar 2004

*Quod omnes tangit de omnibus approbetur –
Was alle betrifft, soll von allen gebilligt werden
(Grundsatz des römischen Rechts)*

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Zentrum für Soziale Innovation

Linke Wienzeile 246

1150 Wien

www.zsi.at

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Nachhaltigkeit – Lokale Agenda 21	4
3	Politiktheoretische Verortung	6
4	Die politische Praxis österreichischer Agenda 21 Prozesse	9
4.1	Einleitung.....	9
4.2	Voraussetzungen für das Entstehen von Agendaprozessen.....	10
4.3	Institutionelle Verfasstheit.....	11
4.4	Interne Organisation der LA 21 Prozesse	12
4.5	Die Praxis der Bürgerbeteiligung	14
4.6	Thematische Integration	17
5	Fallstudien	19
5.1	Kontextanalyse: Vier Agendagemeinden im Vergleich.....	20
5.2	Entstehung und Verlauf der Agendaprozesse.....	21
5.3	Prozessanalyse	24
6	Schlussfolgerungen	27
7	Literatur.....	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Umsetzungsplan, Nachhaltigkeitsindikatoren, Überprüfung der Zielsetzungen	11
Tabelle 2	Planung und Durchführung des Agendaprozesses	12
Tabelle 3	Organisatorische Elemente der Agendaprozesse	13
Tabelle 4	Entscheidungsfindung im LA 21 Koordinationsteam	14
Tabelle 5	Ausmaß der Beteiligung der Bevölkerung am Agendaprozess.....	15
Tabelle 6	Durchschnittliche Ausgaben für den Agendaprozess und Beteiligung nach Bundesländern	16
Tabelle 7	Überblick über die ausgewählten Gemeinden	21
Tabelle 8	Charakterisierung der Agendaprozesse	23
Tabelle 9	Prozessanalyse im Vergleich	26

1 Einleitung

Der historische Ausgangspunkt für die Fragestellungen dieser Studie liegt im Jahr 1992. In diesem Jahr wurden mit der Verabschiedung der Agenda 21 die Kommunen in allen Regionen der Welt dazu aufgefordert, dem Vorbild des Rio-Prozesses zu folgen und unter Beteiligung von BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Wirtschaft eine eigene, auf die jeweiligen Bedingungen vor Ort abgestimmte *Lokale Agenda 21* zu erarbeiten. Die Agenda 21 ist ein auf der UNCED-Konferenz in Rio 1992 verabschiedetes Aktionsprogramm, das weltweit die Bedingungen einer Nachhaltigen Entwicklung sichern bzw. Hemmnisse zur Umsetzung der selben überwinden soll. Kommunen werden darin aufgefordert, ihren Beitrag zu einem umfassenden Paradigmenwechsel (weiträumige inhaltliche Ziele, die durch schemenhaft definierte Modelle des sozialen Wandels, wie z.B. mehr Partizipation und Einbeziehung aller relevanter Gruppen bei kommunalen Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsprozessen) zu leisten und im politischen Mehrebenensystem auch von „unten“ her durchzusetzen.

Sämtliche der daraus abgeleitenden Konzepte zur Durchführung solcher Prozesse gehen auf diese Überlegungen zurück. Damals entstand auch die Idee von der Lokalen Agenda 21 als ein kommunaler Entwicklungsansatz, in dem die drei Elemente *politics*, *policy* und *polity* mittels *Partizipation* miteinander verknüpft sein sollen. Mit den ersten Initiativen auf kommunaler Ebene wuchs auch die Erwartung, dass dieses *Neue Politikmodell* (oder besser die verschiedenen Modelle) wesentliche Beiträge zur Weiterentwicklung etablierter demokratischer Strukturen leisten könnte.

Eine Lokale Agenda 21 ist ein langfristiges Handlungsprogramm zur Umsetzung von Nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene und wird vor allem durch zwei Aspekte charakterisiert:

- (1) durch den integrativen Charakter des Ansatzes, d.h. dass Probleme, die bislang sektoral behandelt wurden, nun gemeinsam und in ihrer ökologischen, sozialen, ökonomischen Wechselwirkung wahrgenommen werden sollen, sowie
- (2) durch die Forderung nach Einbeziehung aller relevanten kommunalen Akteure bei der Erstellung eines derartigen Handlungsprogramms.

Motivation für die im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Forschungsarbeiten war daher die Suche nach Begründungen für Voraussetzungen und Hindernisse der Implementation von LA 21 Prozessen in kommunale Politikkontexte und die Frage nach *der demokratischen Qualität der Kommunikationsprozesse* zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen.

In Österreich laufen zur Zeit in rund 130 Gemeinden Politikprozesse, die sich am Konzept der Lokalen Agenda 21 orientieren. Als leitende Forschungsintention kristallisierte sich nach einer ersten Literaturübersicht heraus, zu analysieren, ob in der bisherigen Praxis österreichischer LA 21 Prozesse *qualitativ neue Partizipationsmodelle entstehen*, die als tragfähige Beispiele innovativer demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse gelten können.

Als These galt dabei, dass die Wahrscheinlichkeit, überhaupt auf einen Agenda-Prozess zu stoßen, wesentlich vom generell in den Kommunen vorhandenen politischen Innovationspotenzial abhängt. Folglich – so unsere Annahme zu Beginn der Studie – kann daraus auch geschlossen werden, dass unter den bereits bestehenden Agenda 21 Gemeinden Beispiele zu finden sein werden, die als Modelle partizipativer Demokratie über ihren jeweiligen lokalen Bezug von Bedeutung sind.

Dem Forschungsteam war dabei klar, dass als Einleitung für eine solche Analyse die Verortung des Begriffs Nachhaltigkeit in ideologische Konzeptionen sowie Überlegungen zu Demokratie und ihren Paradoxa Voraussetzung ist. Denn die Ausformulierungen partizipativer Demokratie, die in diesem Projekt untersucht werden, knüpfen in ihrem Selbstverständnis an die mit dem Aufkommen Neuer Sozialer Bewegungen entstandenen Formen unkonventioneller Beteiligung sowie des – historisch weitaus älteren – zivilgesellschaftlichen Engagements an. Untersuchungsfeld waren damit also nicht mehr nur konkrete Lokale Agenda 21 Prozesse, sondern auch Konzepte von Bürgerschaft und Civil Society, die als theoretische Orientierungen für die Einschätzung der politischen Agendapraxis dienen sollten.

Mit dem Forschungsprojekt wurden daher im Wesentlichen Ergebnisse auf vier Ebenen angestrebt:

- die politiktheoretische Verortung des Konzepts Nachhaltigkeit;
- eine erstmalige umfassende Bestandsaufnahme aller österreichischen Agenda-21-Initiativen;
- eine Analyse typischer Agendaprozesse als neue Formen partizipativer Demokratie;
- die Darstellung der Ergebnisse als Feedback aus der bisherigen Praxis der Agendaprozesse, also das Generieren eines Reflexionswissens, das aktuellen und zukünftigen kommunalen Entwicklungen zur Verfügung steht.

Der Aufbau der Studie entspricht auch einer Suche nach Orientierung und Konkretisierung im Diskurs um die Begriffe Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21 und ihrer politiktheoretischen Verortung:

Einleitend wurde der historische Kontext des Begriffes Nachhaltigkeit und die wichtigsten internationalen Dokumente, die diese Politik festschreiben und Rückgrad für die Kommunen bei der Implementation sein sollen, dargestellt. Ein kurzer Einblick in die unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Zugänge der Klassifizierung und Systematisierung von Lokalen Agenda 21 Prozessen bildet den Übergang zur Vorgangsweise dieser Studie, nämlich dem Versuch der Einbettung des Konzepts Nachhaltigkeit in demokratiethoretische Überlegungen.

Um dem Anspruch einer ersten umfassenden Bestandsaufnahme der Praxis österreichischer LA 21 Prozesse gerecht zu werden, gründet sich der empirische Teil des gegenständlichen Projekts auf eine Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden. Eine derartige Methodenkombination ermöglicht neben Aussagen, die sich auf die gesamte bisherige Agenda 21 Praxis in Österreich beziehen auch vertiefte Erkenntnisse über spezifische, jeweils typische Formen partizipativer Demokratie. Im Konkreten handelt es sich um zwei zentrale Erhebungsschritte:

- Der erste Erhebungsteil besteht aus einer schriftlichen standardisierten Befragung aller bisherigen LA 21 Initiativen. Mit dem dafür entwickelten Fragebogen wurden Eckdaten der Gemeinde und des Agendaprozesses, die Entstehung der LA 21 in der Gemeinde, die institutionelle Verfasstheit, die interne Organisation, die verschiedenen Beteiligungsmethoden und die inhaltlichen Themen der LA 21 erhoben. Dieser Fragebogen wurde an sämtliche 133 Agenda-Gemeinden (genaugenommen an die jeweilige LA 21 Kontaktperson) mit der Bitte um Beantwortung verschickt. Die Rücklaufquote betrug rund 50 %. Die statistisch ausgewerteten Ergebnisse dieses empirischen Teils sind zwar – mangels Rücklaufkontrolle – streng genommen nicht repräsentativ für die gesamte Grundgesamtheit, ein einigermaßen zuverlässiges Bild von der Situation der lokalen Agenda 21 in Österreich lässt sich auf dieser Grundlage allerdings sehr wohl skizzieren.
- In einem zweiten empirischen Erhebungsschritt wurden vier Fallstudien in ausgewählten LA 21 Initiativen durchgeführt. Für diesen vorwiegend qualitativen Teil wurden zwei kleine Landgemeinden sowie zwei Städte (Stadtbezirke) ausgewählt: Munderfing in Oberösterreich und Zwischenwasser in Vorarlberg sowie Linz und Wien (Alsergrund). Diese vier Beispiele sollten möglichst unterschiedliche Agendaprozesse repräsentieren: umfassende Beteiligung versus „Verwaltungs-Agenda“, Stadt versus Land sowie unterschiedliche regionale Kontexte. Gezielt haben wir solche Gemeinden ausgewählt, die bereits seit längerer Zeit an einen Agendaprozess arbeiten, um auch mögliche (längerfristige) Auswirkungen abschätzen zu können. Die Ergebnisse beruhen auf mehr als 20 ausführlichen Leitfadeninterviews mit BürgermeisterIn und Bezirksvorstehern, BeraterInnen, VertreterInnen kommunaler Verwaltungen, engagierten BürgerInnen und sonstigen LA 21 ExpertInnen. Zusätzlich wurden für die Fallstudien eine Reihe schriftlicher Materialien herangezogen (Statistiken, Leitbilder, Materialien aus den Beteiligungsprozessen etc.).

2 Nachhaltigkeit – Lokale Agenda 21

In sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zur Implementation von LA 21 Prozessen in kommunale Politik-Kontexte wird immer wieder auf Schwierigkeiten verwiesen, den umfassenden Ansprüchen des Nachhaltigkeitsbegriffs auf lokaler Ebene gerecht zu werden. Methodisch wurden diese Implementationsschwierigkeiten vor allem mittels politikwissenschaftlicher Government- bzw. Governance-Analysen, organisationssoziologischer Zugänge, Problemfeldanalysen oder spieltheoretischer Ansätze erfasst.

Die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage forderte zu aller erst, Orientierung betreffend die politiktheoretische Einbettung und Verortung des Konzepts der lokalen Agenda 21 zu finden. Ebenso war eine Auseinandersetzung mit den Begründungszusammenhängen des vielzitierten europäischen, nationalstaatlichen und lokalen Demokratiedefizits unumgänglich, wenn Kategorien von Demokratiequalität bestimmt werden sollen.

Als inhärente Schwierigkeit begegnete uns dabei durchgehend, dass Nachhaltigkeit eine „Catch all Phrase“ (Conrad 1997: 51) darstellt, die sich zwar ideologiefrei präsentiert, jedoch durchaus – wie jedes politische Konzept – ideologisch interpretiert und instrumentalisiert werden kann.

Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung versucht zwei globale Problemstellungen zu verknüpfen und konzeptionell zu überwinden: ökonomische Verteilungs- und Umweltproblemstellungen. Als genuin entwicklungspolitisches Konzept verbindet die Nachhaltige Entwicklung die Begriffe Lebensqualität, ökonomisches Wachstum, Ressourcenschonung mit sozialer Sicherheit und Bürgerbeteiligung und konzipiert so einen Idealtypus moderner Industriegesellschaften. Der Begriff Nachhaltigkeit gilt dabei nicht als Endzustand, sondern als Katalysator gesellschaftlicher Entwicklung.

Geprägt ist dieses Konzept von einem inhärenten Steuerungsoptimismus, der jedoch nicht über eine weitgehende Unverbindlichkeit hinwegtäuschen kann.

Die Agenda 21 hat nicht den Status eines völkerrechtlichen Dokuments, sondern stellt – eine Unterzeichnung vorausgesetzt – eine moralisch motivierte Selbstverpflichtung dar, Konzepte und Strategien zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Indirekt bezieht eine solche Selbstverpflichtung auch ein Bekenntnis zu „Gutem Regieren“¹ ein. Die mangelnde Verbindlichkeit des Dokuments schafft dabei einerseits eine hohe Offenheit für unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungsstrategien, andererseits aber auch Spielräume für Irritationen und Missverständnisse. *Orientierung* ist also gleichzeitig Auftrag und Defizit Nachhaltiger Entwicklung.

¹ Fünf Prinzipien machen laut EU das Gute Regieren (Good Governance) aus, das den Vorwurf des Demokratiedefizits in Repräsentativdemokratien entkräften soll: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.

In Teil 3 der Agenda 21, Kapitel 28, wird zwar auf die zentrale Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung hingewiesen, jedoch zeigt die darin formulierte Annahme, dass „durch Konsultationen und Herstellung eines Konsenses [...] die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-Wirtschafts- und Gewebeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“ (BMUNR 1997: 231) würden, demokratietheoretische Inkonsistenzen. Zwischen einer Konsultation und der Herstellung eines Konsenses liegen, was Intention und Modus der Durchführung dieser Partizipationsarten betrifft, erhebliche Unterschiede, die nicht ohne weiteres überbrückt werden können. Das Erreichen einer konsensualen Entscheidung verlangt Perspektivenübernahme, Diskussion und Dialog, während die Konsultation als Einweg-Informationseinholung verharren kann.

Auch wenn die Absicht, Dialog und Kooperation zwischen BürgerInnen zu stärken, wichtige Aussage des Dokumentes ist – wie und vor allem unter welchen Prämissen von Demokratie-Qualität dies geschehen soll, wird weder in der Agenda 21 noch in den meisten darauf aufbauenden Konzepten weiter ausgeführt.

Die Lokale Agenda 21 setzt also einerseits Annahmen von Idealstandards von Demokratie voraus. Andererseits stellt sie erneut die Frage nach den Ermöglichungsbedingungen von Demokratie, denn neben der Forderung nach „mehr Demokratie“ und „verbesserten Partizipationschancen“ impliziert sie eine (Neu-)Definition von BürgerInnen als ReformakteurInnen und eine Aufwertung von Prozessen des „Politikmachens“ in der lokalen Community.

Die Akteure der Lokalen Agenda 21 kommen daher nicht umhin, sich mit den Dilemmata der Demokratie und ihren ideologischen Deutungen auseinander zu setzen, wenn eine mangelnde Implementation des Prozesses und alle damit einhergehenden Enttäuschungen vermieden werden sollen.

3 Politiktheoretische Verortung

Hauptfragen, deren Beantwortung einerseits der politiktheoretischen Einbettung des Konzepts LA 21 dienen, und andererseits Hilfestellung bei der Suche nach dem Neuen, Modellhaften leisten, sind:

- Welche Vorstellungen von Demokratie und ihrer Qualität begleiten den Wunsch nach einem „sozialen Wandel“?
- Welche Vorstellungen von Bürgerschaft und ihren Tugenden sollen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 umgesetzt werden?
- Welches Konzept von „Öffentlichkeit“ soll verfolgt werden?
- Wie soll das Verhältnis von Repräsentation und Partizipation gestaltet sein?
- Welche Modi von Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsprozessen sollen präferiert werden?

Neben der Beantwortung dieser Fragen ist die Spurensuche nach jenen ideologischen Bausteinen, aus denen das Konzept der Lokalen Agenda 21 aufgebaut ist und die eine Notwendigkeit von Partizipation unterschiedlich begründen, für eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Implementation der LA 21 in kommunale Politikstrukturen unabdingbar.

Eine Analyse der gängigen LA 21 Definitionen zeigt, dass die darin vertretenen Vorstellungen über „Beteiligung“, „öffentlichen Raum“ und „Zivilgesellschaft“ unterschiedlich gedeutet werden können, je nach Kontext, nämlich sowohl dem zivilgesellschaftlichem Republikanismus und dem politischen Liberalismus, als auch dem Kommunitarismus verpflichtet (Brodocs/Schaal 2001 und 2002).

Während ersterer in Anlehnung an das klassische republikanische Denken Politik als Reflexionsform eines sittlichen Lebenszusammenhangs begreift und die Kontrollfunktion des/der AktivbürgerIn in den Mittelpunkt stellt², steht im politischen Liberalismus eine, das tugendhafte Handeln der BürgerInnen leitende Gerechtigkeitskonzeption im Zentrum letzterer.

Das kommunitaristische Denken wiederum präferiert eine Common-Good-orientierte „Verpflichtung zur Zugehörigkeit“ in einer Community als Korrektiv zum liberal geprägten Individualismus³.

² Vgl. Agenda 21, Kapitel 28, Ziel 1: BürgerInnen sollen sich im Rahmen von Konsultationsprozessen für die Agenda 21 entscheiden und deren Durchführung im Rahmen der Ziele der Nachhaltigkeit mittragen.

³ Kommunalverwaltungen sollen ihre BürgerInnen in dem Maße aktivieren, dass sie sich für die Belange ihres unmittelbaren Lebensumfeldes interessieren, einsetzen und Verantwortung

Nach der ideologisch-konzeptionellen Verortung gibt die partizipative Demokratietheorie Aufschluss über die unterschiedlichen Möglichkeiten der methodisch-konzeptionellen Einbettung von Lokalen Agenda 21 Prozessen, denn sie rückt die Möglichkeiten der tätigen Mitwirkung der BürgerInnen sowie Möglichkeiten der diskursiven Konfliktregelung in den Mittelpunkt ihrer Untersuchungen. Partizipation kann dabei als erzieherisch, common-sense-stärkend orientiert oder prozedural-deliberativ im Sinne Habermas' (1992), gedeutet werden. Die Lokale Agenda 21 bedient sich dieser Interpretationen von Partizipation in unterschiedlich gewichteter Weise.

Partizipation – welcher Rechtfertigungsdoktrin auch immer – wird in der Lokalen Agenda 21 als Instrumentarium ernst genommen. Das klassische Spannungsverhältnis zwischen der Durchsetzung von Eigeninteressen mittels Partizipation und dem Bekennen zu einem kommunalen Common Good mittels Partizipation (Held 1996, Gastil 1993 et al.) wird auch in Lokalen Agenda 21 Prozessen virulent und kann, als mangelnde Durchsetzungskraft einzelner gedeutet, durchaus zu Demotivation der BürgerInnen führen.

Auch in der politikwissenschaftlichen Literatur wird bei Partizipationsprozessen das Eigen-Interesse als relevant für die Motivation einzelner, zu partizipieren, festgestellt (Scharpf 2000). Dieses Paradoxon wird aber, so zeigen die Ergebnisse unserer empirischen Untersuchungen, in der Praxis nicht als Problem empfunden. An der Leitbilderstellung nehmen zentrale Reformakteure teil, die stärker ziel- und ergebnisorientierten Beteiligungsformen (Projektgruppen) beschränken sich auf jene Felder, wo (gemeinsames) Interesse bereits vorhanden ist, etwa durch einen entsprechenden Problemdruck, oder zumindest leicht herstellbar ist.

„Aufwertung der Civil Society“ heißt die Formel, die dieses Spannungsverhältnis zumindest abmildern soll. Problemstellungen der Inklusivität, Differenz, Partizipation, Legitimation sollen in kommunalen zivilgesellschaftlichen Kontexten, so nimmt die Lokale Agenda 21 an, eher zu bewältigen sein, als im Rahmen der bisherigen institutionalisierten Verfahren der Politikgestaltung.

Auch hier ist ein Blick auf unterschiedliche Konzepte der Civil Society (Kneer 1997) hilfreich, um zu erfahren, welche Vorstellungen von Zivilgesellschaft die Lokale Agenda im jeweiligen kommunalen Kontext verfolgt. Dabei ist eindeutige Zuordnung jedoch weder möglich noch Ziel. Konzeptionen von Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft oder Civil Society⁴ lassen jedoch Rückschlüsse auf die Interpretation von Bürgerpflichten, Bürgertugenden, Gemeinwohlorientierung und der Durchsetzungsmöglichkeit von Einzelinteressen zu. Vier Theorierichtungen, die den Begriff Zivilgesellschaft an prominenter Stelle führen, treffen auch in unterschiedlicher Gewichtung auf Vorstellungen im Rahmen Lokaler Agenda 21 Prozesse

übernehmen („participatory target setting ... in order to achieve the vision and goals set out in a community action plan“, UN 2000: 6).

zu. Liberale, kommunitaristische, radikaldemokratische und diskurstheoretische Entwürfe von Zivilgesellschaft beeinflussen das Konzept der Neugestaltung kommunaler Politik, wie sie die Lokale Agenda entwirft.

Mit der Agenda 21 untrennbar verbunden ist die Forderung nach einer Orientierung lokaler Politik an „neuen Aktions- und Kooperationsformen unter Beteiligung selbstorganisierender Potentiale“. Das erfordert zweierlei:

- einerseits die Fähigkeit der BürgerInnen, Zivilgesellschaft herstellen zu können,
- andererseits hohe Flexibilität der institutionellen Politik, die Bereitschaft zu Verhandlungsprozessen und dialogisch/diskursiven Verfahren, zu Verschiebungen im Bereich tradierter Kompetenzen.

Die Lokale Agenda, so konstatieren Brand et al. bereits 2001, weist Elemente unterschiedlicher Politikformen auf, neben repräsentativer Konkurrenz- und Konkordanzpolitik insbesondere von Kampagnen- und Initiativenpolitik, aber ebenso Elemente von Bargaining-Prozessen und dialogisch-partizipativen Verfahren. Die Lokale Agenda 21 stellt damit eine neue Mischform lokaler Politikprozesse dar, als sie ihren Fokus in kommunikativen und kooperativen Strategien zur Verbreitung, Konkretisierung und Durchsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung unter den jeweils kommunalen Bedingungen hat.

Für die auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politikprozesse – dies zeigt sowohl die Literaturrecherche als auch die empirischen Untersuchungen – kann keine Governance-Form allgemein als „passend“ festgestellt werden. Deutlich wird vielmehr, dass je nach Policy-Feld sowie der vorherrschenden politischen Kultur der Kommune ein spezifischer *Governance Mix* zustande kommt (ebd.).

⁴ Die Aufzählung meint den Begriff im jeweils historischen Kontext.

4 Die politische Praxis österreichischer Agenda 21 Prozesse

4.1 Einleitung

Das politische Handlungsangebot oder – aus einem anderen Blickwinkel gesehen – der Handlungsauftrag, der mit der lokalen Agenda 21 verbunden ist, wurde in Österreich im internationalen Vergleich erst sehr spät aufgegriffen. Sieht man von einigen besonderen Gemeindeentwicklungsprojekten, die nicht explizit als Agendaprozesse begonnen haben, ab, so gab es vor 1999 praktisch keine LA 21 Gemeinden in Österreich. In diesem Jahr starteten einige Prozesse in Oberösterreich und Tirol. Danach folgte die Steiermark und ein Jahr später das Bundesland Kärnten. In Vorarlberg gab es bereits Mitte der 1990-er Jahre in einigen Gemeinden Initiativen, die zwar nicht als Lokale Agenda bezeichnet wurden, den Intentionen dieses Konzepts allerdings sehr nahe kamen. Mit Stand Juli 2003 gab es in Österreich 128 laufende oder bereits abgeschlossene Agenda 21 Prozesse, das entspricht einem Anteil von 5,6 %. Gemessen an der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ (BMLFUW 2002) steht dieser Prozess also erst am Anfang.

Was ist nun neu an der lokalen Agenda? Aus Sicht der befragten Gemeinden befördert die Umsetzung des Agendaprozesses die Auseinandersetzung mit neuen Themen, ermöglicht Erfahrungen mit neuen Beteiligungsmodellen und steht insgesamt für eine ganz neue Qualität von Demokratie. Auf die überwiegende Mehrheit der Agenda-Gemeinden, nämlich auf jeweils rund 80 %, trifft diese (Selbst-)Einschätzung zu. Aber was bewirken nun die Agendaprozesse im Detail? Welche Voraussetzungen begünstigen die Implementierung einer lokalen Agenda, in welcher Weise sind die Prozesse institutionell verankert und welche Formen von Bürgerbeteiligung können tatsächlich beobachtet werden?

Abgesehen von der regional ungleichen Verteilung – mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl von Agendaprozessen in Oberösterreich und der Steiermark und bislang gar keinen Initiativen in Salzburg, Niederösterreich und dem Burgenland – repräsentiert die Verteilung der Agenda-Gemeinden nach der Einwohnerzahl im Großen und Ganzen die österreichische Gemeindestruktur. Die meisten Agenda-Initiativen sind folglich in Gemeinden zwischen 2000 und 5000 EinwohnerInnen zu finden. Nur etwa jeder zehnte Agendaprozess läuft zur Zeit in einer Stadt.

In der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden ist die ÖVP die stimmenstärkste Partei. In beinahe dem selben Ausmaß gehört auch der/die im Amt befindliche BürgermeisterIn der Volkspartei an. Ausnahme scheint hier Kärnten zu sein, wo in einem sehr hohen Anteil von SPÖ-dominierten Gemeinden Agendaprozesse laufen.

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, haben sich bislang eher Gemeinden mit geringen finanziellen Möglichkeiten für die Durchführung einer lokalen Agenda entschlossen. Die Lokale Agenda wird von den verantwortlichen Entscheidungsträgern teilweise auch als

Möglichkeit gesehen, das soziale Kapital in der Gemeinde zu mobilisieren, um anstehende Probleme budgetschonend zu lösen.

Ein durchschnittlicher Agendaprozess, der in der Regel – zumindest offiziell – mit dem Beschluss eines lokalen Nachhaltigkeitskonzepts abgeschlossen wird, dauert knapp drei Jahre. Hinsichtlich der finanziellen Aufwändungen für Planung und Abwicklung der Leitbildprozesse zeigen sich – selbst wenn man die Kosten mit der Größe der Gemeinden und der Prozess-Laufzeit in Beziehung setzt – extrem große Unterschiede. Pro EinwohnerIn und Jahr liegen finanziell „gut“ und „schlecht“ ausgestattete Agendaprozesse um den Faktor 50 auseinander. In der Hälfte der Gemeinden lagen die Gesamtausgaben (ohne Kosten für Umsetzungsprojekte) allerdings bei maximal 15.000 Euro. Im Durchschnitt kommen diese Mittel etwa zur Hälfte aus dem Gemeindebudget, die andere Hälfte setzt sich aus Landesfördermitteln, Sponsorgeldern und sonstigen Quellen zusammen.

4.2 Voraussetzungen für das Entstehen von Agendaprozessen

Bereits die großen Unterschiede hinsichtlich der Verbreitung der LA 21 zwischen einzelnen Bundesländern sind ein deutliches Indiz dafür, dass Förderprogramme zur Durchführung der lokalen Agenda von großer Bedeutung für die Entscheidung in den Gemeinden sind (Salzburg, Niederösterreich und das Burgenland verfügen bislang über kein Fördermodell). Zudem haben die in der Regel mit den Förderprogrammen verbundenen Informationskampagnen sowie bereits bestehende Vorbildgemeinden ganz wesentlich die Entscheidung für die Implementierung eines Agendaprozesses unterstützt. Vor Ort waren es hauptsächlich die jeweiligen BürgermeisterInnen, die sich für den Agendaprozess stark gemacht haben. Da die BürgermeisterInnen nicht nur in der Vorbereitungsphase und für die Entscheidung von großer Bedeutung sind, sondern auch während des gesamten Verlaufs zumindest formal die Verantwortung für die lokale Agenda übernehmen, kann – aus Sicht der Gemeinden – durchaus von „Bürgermeisterprozessen“ gesprochen werden.

Das kommunikations-, kooperations- und konsensorientierte Konzept der LA 21 scheint bei erfolgreicher Implementation der Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde durchaus zuträglich zu sein. Zum einen, um sich innerhalb der Gemeinde beim Wahlvolk durch Umsetzungsorientiertheit und Mitspracheangebote abzusichern, zum anderen, um die Tradition der Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg, wie sie historisch-verfassungsrechtlich durch den Proporz festgelegt ist, mit einem neuen Instrument fortzuführen.

Ebenfalls von großer Bedeutung für die Entscheidung, einen Agendaprozess zu initiieren, ist die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der untersuchten Gemeinden bereits auf Erfahrungen mit ähnlichen Gemeindeentwicklungsprozessen gesammelt hatten. Der darauf aufbauende Agendaprozess war in vielen Fällen also nicht „völliges Neuland“ für die Gemeinden,

sondern viel eher ein quasi evolutionärer nächster Schritt, beispielsweise von der partizipativen Dorferneuerung oder dem örtlichen Entwicklungskonzept hin zur Lokalen Agenda 21.

4.3 Institutionelle Verfasstheit

In Bezug auf die formale Einbettung der Agendaprozesse können wir festhalten, dass bis auf wenige Ausnahmen die Durchführung der Lokalen Agenda durch einen Beschluss des Gemeinde- oder Stadtrats legitimiert ist. Dieses Ergebnis ist alles andere als überraschend, da ein solcher Beschluss in den meisten Förderbestimmungen vorgeschrieben ist. Von größerer Relevanz für die Einschätzung des politischen Stellenwerts partizipativer Verfahren, ist hingegen die Frage, wie die Ergebnisse aus dem Prozess institutionell behandelt werden. Die Resultate von Leitbildprozessen – deren Beschluss im Gemeinderat nicht automatisch mit Kosten verbunden ist – wurden in etwas mehr als einem Drittel aller Fälle direkt, also ohne weitere Diskussion, aus den Arbeitskreisen und sonstigen Beratungsgremien übernommen und im Gemeinderat als offizielles Agendaleitbild beschlossen. Im Fall von Projektvorschlägen, die in der Regel Kosten nach sich ziehen, gilt dieses Prinzip nur in jeder zehnten Gemeinde. Normalerweise halten sich die zuständigen politischen Organe – je nach Höhe der Ausgaben – eine Entscheidung über die Realisierung von Projekten oder zumindest die Zustimmung zu finanziellen Förderungen vor.

Fragen der Erfolgskontrolle sind in der Praxis bislang nur in relativ wenigen Fällen klar geregelt. In nur knapp einem Drittel aller Agendaprozesse ist ein verbindlicher Umsetzungsplan für Maßnahmen und Projekte vorgesehen. Nachhaltigkeitsindikatoren sind bislang ebenfalls nur in rund einem Drittel der Gemeinden vorhanden. Dass die formulierten Zielsetzungen zumindest irgendwie überprüft werden sollten, stößt in etwa der Hälfte der Gemeinden auf Zustimmung, wobei auch in diesen Fällen meist nicht klar geregelt ist, wer letztlich für derartige Kontrollen zuständig ist. Vielfach wurden mehrere Zuständige genannt. Über die Förderbestimmungen der Bundesländer diffundierten aber gerade in den letzten Jahren in zunehmendem Ausmaß gewisse Kontrollmechanismen. Vor allem verbindliche Umsetzungspläne werden in den letzten Jahren verstärkt bereits im Rahmen von Leitbilddiskussionen erstellt.

Tabelle 1 Umsetzungsplan, Nachhaltigkeitsindikatoren, Überprüfung der Zielsetzungen

Elemente des Agendaprozesses vorhanden	Gesamt (in %)	bis 2000 (in %)	seit 2001 (in %)
Umsetzungsplan für LA 21 Projekte	31,7	20,0	90,0
Nachhaltigkeitsindikatoren	34,4	46,4	25,0
Überprüfung der Zielsetzungen	45,8	53,6	40,0

Bezüglich der Planung und Durchführung der Agendaprozesse sind die Zuständigkeiten notwendiger Weise bereits wesentlich klarer geregelt. Die Planung der Prozesse wird in dem meisten Fällen von externen ProzessbegleiterInnen in Zusammenarbeit mit einem lokalen Agendateam durchgeführt, an dem in dem meisten Fällen der/die BürgermeisterIn, einige GemeinderätInnen, Personen aus der Gemeindeverwaltung und einige engagierte BürgerInnen teilnehmen. Die selben Akteure sind in weiterer Folge auch für die Durchführung der Prozesse verantwortlich, wobei den Gemeindeverwaltungen in dieser Phase vermehrt Aufgaben übertragen werden.

Tabelle 2 Planung und Durchführung des Agendaprozesses

Verantwortliche Akteure (Mehrfachnennungen)	Prozessplanung (in %)	Durchführung (in %)
externe ProzessbegleiterInnen	68	52
lokales Agenda-Team	57	47
BürgermeisterIn	42	36
Gemeindebedienstete	18	36
Gemeinderat als Kollegialorgan	11	5
ehrenamtliche BürgerInnen	10	5
Gemeindevorstand als Kollegialorgan	5	2

4.4 Interne Organisation der LA 21 Prozesse

Die drei zentralen organisatorischen Einheiten in den bisherigen Agendaprozessen in Österreich sind

- externe ProzessbegleiterInnen,
- lokale LA 21 Koordinationsteams sowie
- themenspezifische Arbeitskreise und Projektgruppen.

LA 21 Beiräte oder eigene Agendabüros findet man nur in wenigen Fällen, meist in größeren Gemeinden oder Städten. Weit verbreitet ist auch, dass zusätzlich zu einem/einer BeraterIn, der/die den Prozess begleitet, noch weitere Fachleute – etwa zur Unterstützung von Arbeitsgruppen oder für öffentliche Vorträge – zugezogen werden. Während in beinahe allen Agendaprozessen externe ProzessbegleiterInnen engagiert sind und in dem meisten ein lokales Koordinationsteam vorhanden ist, sind Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung und Projektentwicklung – wie sie in sämtlichen theoretischen Agendamodellen vorgesehen sind – weit weniger verbreitet. Der relativ geringe Verbreitungsgrad von umsetzungsorientierten Projektgruppen, rund 40 % der Agendaprozesse verfügen über meist mehrere solche Gruppen, lässt sich zum Großteil damit erklären, dass viele Prozesse einfach noch nicht lange genug laufen (rund 30 % wurden erst in den Jahren 2002 bzw. 2003 gestartet). Dass

nur etwa jeder zweite Prozess auf Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung verweisen kann, hat hingegen andere Gründe. Die meisten Prozesse aus der „Pionierphase“ haben entweder überhaupt kein Agendaleitbild oder dieses wurde mehr oder weniger ohne Beteiligung der Bevölkerung entwickelt. Seit etwa drei Jahren sind Leitbildgruppen hingegen in der überwiegenden Mehrzahl fixer Bestandteil der Prozesse.

Tabelle 3 Organisatorische Elemente der Agendaprozesse

Elemente des Agendaprozesses (Mehrfachnennungen)	Gesamt (gerundet in %)	bis 2000 (gerundet in %)	seit 2001 (gerundet in %)
externe ProzessbegleiterInnen	98	100	97
LA 21 Trägergruppe (Kernteam)	82	75	89
externe ModeratorInnen	68	57	79
externe Fachleute	63	64	60
Arbeitsgruppen zur Leitbilderstellung	53	29	76
Arbeitsgruppen zur Projektentwicklung	42	43	39
Arbeitsgruppen zur Projektumsetzung	40	39	42
LA 21 Beirat (Lenkungskreis)	26	18	33
Agendabüro	-	-	-

Die Agendaprozesse werden sowohl organisatorisch als auch inhaltlich in hohem Ausmaß von externen BeraterInnen geprägt. Auch wenn formal gesehen die Verantwortung für den Prozessablauf in der Regel bei den BürgermeisterInnen liegt, die inhaltliche Beratung (z.B. Was ist Nachhaltigkeit?), die Konzeption der Abläufe und die Auswahl und Anwendung von Methoden wird in den meisten Fällen von externen BeraterInnen vorgegeben. Die geforderte Verbindung von inhaltlicher Beratung und Prozessbegleitung dürfte dabei in der Praxis zu einer potenziellen Überforderung führen, zumal in den meisten Fällen die externe Beratung von nur einer Person durchgeführt wird. In den letzten Jahren haben die Anforderungen, die an die Prozessbegleitung gestellt werden, tendenziell sogar noch zugenommen.

Interessanter Weise nicht in allen, aber doch in vier Fünftel der Agendaprozesse existiert ein LA 21 Koordinationsteam, das in der Praxis auch oft als Kernteam bezeichnet wird. Diese Arbeitsgruppen bestehen in der Regel aus VertreterInnen von Politik, Verwaltung sowie organisierter und nicht organisierter Bürgerschaft und werden speziell für die Abwicklung des Agendaprozesses gebildet. Diese Teams arbeiten gemeinsam mit den ProzessbegleiterInnen an der Planung der Prozesse, der Koordination und Umsetzung von konkreten Schritten und wirken zum Teil auch direkt an der Leitbildentwicklung mit. In der Hälfte aller Gemeinden besteht das Kernteam aus nicht mehr als zehn Personen. Durchschnittlich gesehen sind diese Teams aus zwei etwa gleich großen Gruppen zusammen gesetzt, die eine repräsentiert die lokale Politik und Verwaltung, die andere die organisierte (Vereine, Interessenvertretungen etc.) und nicht organisierte Bürgerschaft. Männer sind in diesem Gremium in der klaren Überzahl, im Durchschnitt findet man fast

doppelt so viele Männer als Frauen. Während in älteren Agendaprozessen zum Teil sehr große Teams, mit über 40 TeilnehmerInnen, zu finden sind, hat die durchschnittliche Größe in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Gleichzeitig haben sich aber in Bezug auf die Entscheidungsfindung in den Kernteams in den letzten Jahren zunehmend pragmatischere, auf Effizienz der Entscheidungsfindung bedachte Ansätze durchgesetzt. Wurden in den Prozessen, die vor 2001 begonnen wurden, in den meisten Fällen Konsenslösungen angestrebt, wird diese Praxis in den letzten Jahren verstärkt durch weniger aufwändige Entscheidungsfindungsverfahren, wie Abstimmungen durch einfache Mehrheiten, ergänzt.

Tabelle 4 Entscheidungsfindung im LA 21 Koordinationsteam

Hauptsächliche Art der Entscheidungsfindung	Gesamt in %	bis 2000 in %	seit 2001 in %
Konsensprinzip	62,3	68,0	55,6
sowohl Konsens- als auch Mehrheitsprinzip	26,4	12,0	40,7
eine Person entscheidet letztendlich	5,7	11,5	8,3
Abstimmung (Mehrheitsprinzip)	3,8	12,0	0
es werden keine Entscheidungen getroffen	1,9	4,0	0,0
gesamt	100,0	100,0	100,0

Während für die Zusammensetzung der Kernteams (meist von dem/der BürgermeisterIn und dem/der ProzessbegleiterIn) ganz gezielt bestimmte Personen ausgewählt und „angewoben“ werden, stehen die thematischen Arbeitsgruppen in der Regel für alle GemeindegängerInnen offen. Alle, die an einem Thema interessiert sind, können teilnehmen. Doch auch hier zeigt sich, dass es, um eine bestimmte Gruppengröße zu erreichen, vielfach notwendig ist, aktiv auf bestimmte BürgerInnen zuzugehen und sie gezielt für eine Mitarbeit zu gewinnen.

4.5 Die Praxis der Bürgerbeteiligung

In den Agenda-Gemeinden bemühen sich die Verantwortlichen in hohem Ausmaß, die Bevölkerung über die Aktivitäten so weit wie möglich zu informieren. Mitteilungen in der Gemeindezeitung, spezielle Aussendungen per Post, Informationsveranstaltungen und persönliche Gespräche, diese und eine Reihe anderer Informationskanäle werden intensiv genutzt. Auf Grund der Fallstudien-Ergebnisse kann jedoch angenommen werden, dass vieles davon nicht bei den BürgerInnen „ankommt“. Eine wirkliche Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit, mit dem Agendaprozess oder zumindest mit den Themen einer Arbeitsgruppe findet erst dann statt, wenn Menschen persönlich in den Prozess involviert sind.

Genau in dieser Hinsicht – dem Ausmaß der intensiveren Beteiligung – bleibt die Agendapraxis aber weit hinter den konzeptionellen Ansprüchen zurück. Die Einbeziehung

breiter Bevölkerungsgruppen bleibt auf punktuelle Ereignisse, wie Befragungsaktionen und Informationsveranstaltungen, beschränkt. Maximal 11 % der Bevölkerung beteiligten sich zumindest ein Mal aktiv am Agendaprozess, im Durchschnitt waren es 4 %. Kontinuierliche Mitarbeit ist hingegen auf einen noch weitaus kleineren Personenkreis beschränkt: Gemessen an der Einwohnerzahl waren durchschnittlich nur 1,6 % über mehrere Monate in den Agendaberatungen aktiv.

Tabelle 5 Ausmaß der Beteiligung der Bevölkerung am Agendaprozess

Art der Beteiligung (n=57)	Gesamt	Durchschnitt pro Gemeinde	Anteil an der Bevölkerung
Zumindest ein Mal aktiv teilgenommen	3876	68	4,00 %
Mehrere Monate am Prozess teilgenommen	1594	28	1,60 %
- davon BürgerInnen	1052	20	1,20 %
BürgerInnen im Koordinationsteam	429	7,5	0,59 %
InteressenvertreterInnen im Koordinationsteam	156	2,7	0,21 %

Die Bereitschaft der Bevölkerung, sich aktiv an der Gemeindepolitik zu beteiligen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Prinzipiell scheint es noch wesentlich leichter zu sein, Menschen für konkrete Projekte mit Realisierungschance zu gewinnen, als für „theoretische“ Leitbilddiskussionen. Im ersteren Fall besteht zumindest prinzipiell die Aussicht, eigene Interessen verwirklichen zu können und in der Gruppe „Erfolge zu feiern“. Trotz dieser Bedingungen, die allesamt nicht kurzfristig beeinflussbar sind, bestehen in gewissem Rahmen Möglichkeiten, durch eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Prozessorganisation das Ausmaß der aktiven längerfristigen Beteiligung positiv zu beeinflussen. Gemeinden, die mehr Mittel für die Organisation des Agendaprozesses bereitstellen, bieten eine größere Vielfalt von Beteiligungsmöglichkeiten an und erreichen damit auch ein deutlich größeres Publikum. Auch relativ gesehen korrelieren die Ausgaben mit dem Grad der Beteiligung. Wurden durchschnittlich rund 15 Euro pro EinwohnerIn für den Agendaprozess ausgegeben, waren es in der Gruppe mit mehr als 5 % Beteiligung der Bevölkerung im Durchschnitt 26 Euro. In den Gemeinden mit hoher Beteiligung wurde damit pro Kopf mehr als doppelt so viel ausgegeben wie in jenen mit weniger als 5 % Beteiligungsquote. Bei dieser Gruppe lagen die durchschnittlichen Ausgaben bei knapp 11 Euro.

Die Formel, je höher die Ausgaben, desto höher die Beteiligung, gilt zum Teil auch für die Aktivitäten in den einzelnen Bundesländern. In Vorarlberg und Oberösterreich – zwei Bundesländer mit überdurchschnittlich hoher Beteiligung der Bevölkerung – lagen auch die Ausgaben über bzw. am Niveau des Durchschnitts. In Kärnten und der Steiermark lagen hingegen sowohl die Ausgaben (leicht bzw. deutlich) als auch die Beteiligungsquoten unter dem Bundesdurchschnitt. Einzige Ausnahme ist Tirol, wo geringe Ausgaben einer (relativ zur

Bevölkerung gesehen) großen Beteiligung gegenüber standen. Die Tiroler Ergebnisse beruhen allerdings auf nur drei Fällen und sind daher von geringerer Aussagekraft.

Tabelle 6 Durchschnittliche Ausgaben für den Agendaprozess und Beteiligung nach Bundesländern

Ausgaben für den Agendaprozess in €	Gesamt	K	OÖ	S	T	V
Durchschnittliches Gesamtbudget pro Gemeinde	21.800	28.700	23.400	12.000	8.100	50.100
Durchschnittliches Gesamtbudget pro Einwohner	14,9	14,2	17,9	11,8	4,5	14,9
Beteiligung der Bevölkerung in Prozent	4,0 %	1,9	4,5	3,8	4,9	5,8

Aktiv und über einen längeren Zeitraum beteiligen sich nur ganz bestimmte Personengruppen, keinesfalls handelt es sich um einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung (ausgenommen jene seltenen Fälle, bei denen TeilnehmerInnen per Zufall ausgewählt wurden). Eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Voraussetzung scheint die Verfügbarkeit von ausreichenden Zeitressourcen zu sein. In vielen Prozessen findet man daher Frauen, SeniorInnen, Wirtschaftstreibende oder Personen aus der Landwirtschaft in überdurchschnittlich hohem Ausmaß. Auch ist es eher wahrscheinlich auf Personen mit Matura oder Universitätsausbildung zu stoßen. Personen mit höherer Bildung verfügen nicht nur über bestimmte fachliche Voraussetzungen, auch die Überzeugung, dass politisches Engagement quasi „Bürgerpflicht“ ist, ist in dieser Gruppe viel häufiger anzutreffen. Schließlich verbinden „interessierte BürgerInnen“ auch ganz bestimmte, individuelle oder (teil-)kollektive Ziele mit ihrem Engagement. Wenn diese Ziele erreicht sind oder sich im Zuge der Gruppentreffen herausstellt, dass eine Zielerreichung nicht realistisch erscheint, reduziert sich auch wieder das Engagement.

In welchem Ausmaß die beteiligten Gruppen die Ergebnisse der Agenda-Beratungen beeinflussen, wer sich gegen wen durchsetzt oder ob alle Beteiligten das Gefühl haben, dass sich die eigenen Vorstellungen in ausgewogenem Maß im Endergebnis spiegeln, sind entscheidende Fragen zur Bewertung der Qualität der Beratungsprozesse. Welche Antworten haben wir gefunden?

Der – in den Agendateams meist selbst definierte – Maßstab, dass in den Agendagruppen konsensuale Entscheidungen anzustreben sind, wird in der Praxis nur zu einem geringen Teil tatsächlich eingelöst werden. Am ehesten gelingt dies im Rahmen von Leitbilddiskussionen, im Bereich der Projektentwicklung sowie bei der Definition von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung werden die Entscheidungen vielfach von den BürgermeisterInnen oder den GemeinderätInnen dominiert. Das heißt mit anderen Worten, dass gerade in jenen Fällen, in den es eher schwer ist, BürgerInnen für Beratungsprozesse zu interessieren – in den Agendaprozessen sind dies die Leitbilddiskussionen, die vielfach als zu theorie- und konzeptlastig empfunden werden – zu Ergebnissen zu gelangen, die von

allen Beteiligten in etwa gleichem Ausmaß getragen werden. In umsetzungsorientierten Arbeitskreisen und Projektgruppen, wo die Beteiligung vor allem durch die Bevölkerung deutlich höher ist, werden die Entscheidungen von einigen wenigen Personen, meist handelt es sich um den/die BürgermeisterIn und/oder einige GemeinderätInnen, dominiert. Damit liefert die bisherige Praxis der österreichischen Agendaprozesse einen weiteren Beleg dafür, dass die Forderung, in einem Konsultationsprozess mit den BürgerInnen einen Konsens über eine kommunale Agenda 21 zu erzielen (vgl. Agenda 21, Kapitel 28), unter den derzeitigen politischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen nicht eingelöst werden kann.

Insgesamt gesehen ist die Konflikthäufigkeit in den Agendaprozessen gering und es fällt auf, dass es bei den Auseinandersetzungen nicht um inhaltliche Fragen, sondern um persönliche Meinungsverschiedenheiten mit politischem Hintergrund oder um Führungs- und Machtansprüche in den Gruppen geht. Diese auffallende „Abwesenheit“ inhaltlicher Gegensätze können wir ebenfalls mit dem Anspruch, im Rahmen des Agendaprozesses konsensorientierte Lösungen anzustreben, in Verbindung setzen. Die Vermutung, dass potenziell konflikträchtige Themen von vornherein ausgeklammert oder zumindest sehr rasch wieder an den Gemeinderat delegiert werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Durch den in den meisten Prozessen üblichen prinzipiell offenen Zugang zu Arbeitskreisen ist es auch sehr leicht möglich, bei inhaltlichen Differenzen, die Gruppe zu verlassen, und es bleiben nur jede zurück, die sich auf ein gemeinsames Ziel einigen können.

4.6 Thematische Integration

Die scheinbare Abwesenheit inhaltlicher Gegensätze zeigt sich auch in den Themen, die bislang in den Agendaprozessen aufgegriffen werden. Auf den ersten Blick und bezogen auf sämtliche Agendagemeinden dominiert inhaltliche Vielfalt. Es lässt sich kaum ein Themenbereich finden, der nicht zumindest in einem der Prozesse bereits behandelt wurde. Diese Vielfalt wird in den Konzepten zur Erstellung einer lokalen Agenda 21 ja eingefordert und ist zum Teil durch die Förderrichtlinien der Länder vorgegeben. Vergleicht man die einzelnen Gemeinden, so findet man einerseits Themen, die in so gut wie jedem Agendaprozess aufgegriffen werden, andererseits eine Fülle an weiteren, aber insgesamt selten behandelten Fragestellungen, wodurch lokal gesehen ganz spezifische Konstellationen entstehen.

Zu den am häufigsten behandelten Themen zählen die Folgenden:

- Nahversorgung,
- Tourismus,
- Wirtschaftsentwicklung der Gemeinde,
- Kulturelle Entwicklung der Gemeinde,
- Energieverbrauch und Energieversorgung,
- Gesundheit und
- Verkehr.

Während die tatsächliche Integration sozialer, ökologischer und ökonomischer Politikbereiche auf der Konzeptebene (in den LA 21 Leitbildern) noch einigermaßen gelingt, gelingt dies auf Projektebene bislang jedoch nur in ganz wenigen Fällen. In den Prozessen stehen solche Themen im Vordergrund, die von unmittelbarer Relevanz für die Gemeinde sind, d.h. bestimmte Themen werden in der Regel nicht deshalb behandelt, weil sie in der Agenda 21 als relevant eingestuft wurden, sondern weil es vor Ort Akteure gibt, die bereit sind, sich für eine Sache zu engagieren, und/oder weil in der Gemeinde ein bestimmter Problemdruck auf Grund von allgemein wahrnehmbaren und artikulierten Defiziten vorhanden ist (wie beispielsweise das völlige Fehlen von Jugendeinrichtungen oder Einkaufsmöglichkeiten im Ort). Leitbilder und Umsetzungsprojekte stehen in dem meisten Fällen nur indirekt und partiell zueinander in Bezug. Das Leitbild orientiert sich am Vorbild der Agenda 21. Im Bereich der Umsetzung geht es um Lösungen für die dringlichen Probleme der Gemeinde aber auch um die Schaffung von Freiräumen für die (Selbst-) Verwirklichung „interessierter BürgerInnen“.

5 Fallstudien

Nachdem wir uns nun an Hand der Befragungsergebnisse einen Überblick über die laufenden LA 21 Aktivitäten in Österreich verschaffen konnten, wollen wir im Folgenden auf einige ausgewählte Agendaprozesse im Detail eingehen.

Grundlage der Fallstudien waren offene Interviews in vier Österreichischen Agendagemeinden mit Personen, die für längere Zeit am Agendaprozess aktiv mitgearbeitet haben. Es waren dies mehr als 20 ausführliche leitfaden-gestützte Interviews mit Bürgermeistern und Bezirksvorstehern, BeraterInnen, VertreterInnen kommunaler Verwaltungen, engagierten BürgerInnen und einigen LA 21 ExpertInnen. Darüber hinaus liegen diesen Ergebnissen eine Reihe schriftlicher Materialien zu Grunde (Statistiken, Leitbilder, Materialien aus den Beteiligungsprozessen etc.), die uns dankenswerter Weise von einigen der Befragten zur Verfügung gestellt wurden.

Für diese Interviews haben wir vier Österreichische Agenda-Gemeinden ausgewählt. Wichtig war uns dabei,

- dass sich die Gemeinden schon seit einigen Jahren mit dem Thema LA 21 beschäftigt haben, um Auswirkungen des Prozesses auf die politische Kultur der Gemeinde erfassen zu können.
- dass unterschiedliche „Agendaphilosophien“ vertreten sind, also jeweils typische und sich unterscheidende Prozesse sollten vertreten sein;
- dass mit der Auswahl unterschiedliche geografische Regionen und damit auch länderspezifische Herangehensweisen abgedeckt sind; und
- dass ein Vergleich zwischen Prozessen in kleinen Landgemeinden und solchen im städtischen Bereich möglich ist.

Ausschlaggebend für die Auswahl waren zusätzlich die Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Letztlich haben wir die beiden Landgemeinden Munderfing in Oberösterreich und Zwischenwasser in Vorarlberg sowie die beiden Städte Linz und Wien (Alsergrund) als Untersuchungsfelder gewählt.

5.1 Kontextanalyse: Vier Agendagemeinden im Vergleich

Die beiden Landgemeinden Munderfing und Zwischenwasser repräsentieren in mehrfacher Hinsicht den Großteil der Österreichischen Agendagemeinden. In beiden Gemeinden hat die Landwirtschaft noch eine sichtbare Bedeutung, ein Großteil der jeweils rund 3000 EinwohnerInnen arbeitet jedoch außerhalb des Ortes. Die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden können – auf Grund fehlender Großbetriebe – als eher beschränkt bezeichnet werden. Der Pendleranteil unter der berufstätigen Bevölkerung ist traditioneller Weise sehr hoch (in Munderfing hat sich diese Situation erst in den letzten Jahren durch Betriebsansiedlungen etwas verändert). Trotz eines aktiven Gemeindelebens hat in beiden Fällen auch das Bild vom „Schlafdorf“ seine Berechtigung. Beide Gemeinden haben eher dörflichen Charakter: Die BewohnerInnen kennen einander persönlich, auch der Zugang zur Gemeinde (bzw. zu den politischen FunktionärInnen) ist sehr direkt. Wie in der Mehrzahl der Österreichischen Landgemeinden ist auch in Munderfing und Zwischenwasser die Österreichische Volkspartei seit ihrem Bestehen die stimmenstärkste Partei. In beiden Fällen verfügt die ÖVP (in Zwischenwasser ist es eine ÖVP-nahe Namensliste) nach den letzten Wahlen mit jeweils rund 55 % sogar über absolute Mehrheiten. Auch die Bürgermeister werden von der ÖVP (bzw. ÖVP-Namensliste) gestellt.

Die beiden Städte Wien und Linz verkörpern in nahezu jeder Hinsicht genau das Gegenteil von Munderfing und Zwischenwasser. Wien ist mit rund 1,8 Mio. die größte, Linz mit rund 200.000 EinwohnerInnen nach Graz die drittgrößte Stadt Österreichs. Wien und Linz sind die beiden wichtigsten Wirtschaftszentren Österreichs. Bedingt durch die hohe Anzahl an Arbeitsplätzen ist der Anteil von Tagespendlern in beiden Fällen sehr hoch. Als bedeutende Wirtschaftsstandorte und Landeshauptstädte sowie auf Grund der hohen Einwohnerzahlen verfügen Wien und Linz auch über entsprechend hohe finanzielle Ressourcen. Zudem sind sie auch kulturell Zentren mit nationaler bzw. internationaler Bedeutung. In beiden Städten findet man eine Vielzahl an Sozial-, Kranken-, Bildungs- und Serviceeinrichtungen. Sowohl Linz als auch Wien sind zudem bedeutende Österreichische Universitätsstandorte. Ebenso traditionell wie in den Landgemeinden die ÖVP seit vielen Jahren regiert, ist es in Linz und Wien die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ), die seit 1945 durchgehend als die stimmenstärkste Partei im Gemeinderat vertreten ist.

Tabelle 7 Überblick über die ausgewählten Gemeinden

	Munderfing	Zwischenwasser	Linz	Wien-Alsergrund
Bundesland	Oberösterreich	Vorarlberg	Oberösterreich	Wien
Einwohnerzahl	2680	3050	201.333	37.816 (1,8 Mio.)
Bürgermeister	ÖVP	ÖVP	SPÖ	SPÖ (Bezirksvorstand)
Ergebnis der letzten Gemeinderatswahl (Wien:Bezirkswahl)	ÖVP: 55,7 % SPÖ: 38,2 % FPÖ: 6,1 %	OGZV: 54,6 % UNZ: 24,1 % FPZ: 21,3 %	SPÖ: 53,4 % ÖVP: 23,6 % Grüne: 11,7 % FPÖ: 8,6 % KPÖ: 1,5 % LIST: 1,2 %	SPÖ: 32,5 % ÖVP: 26,0 % Grüne: 21,2 % FPÖ: 14,6 % LiF: 4,1 % Sonstige: 1,5 %
Kurzcharakterisierung	Ländlich geprägte Gemeinde im Bezirk Braunau, hoher Pendleranteil, starker Anstieg von Arbeitsstätten in den letzten Jahren durch Betriebsansiedelungen, aktives Vereinsleben, Schulen, Bücherei	Drei räumlich separierte Gemeindeteile (Dafins, Batschuns und Muntlix), wenig Arbeitsplätze in der Gemeinde, „Schlafdorf“, Schulen, Bildungshaus, Bücherei	Landeshauptstadt, nach Wien das zweitgrößte Wirtschaftszentrum Österreichs, traditioneller Industriestandort, Universität, zahlreiche kulturelle Einrichtungen und Festivals	Wiener Bezirk innerhalb des Gürtels, zahlreiche Kultureinrichtungen, AKH, mehrere Universitätsstandorte, breitgefächerte Branchenstruktur auf der Basis gewerblicher und industrieller Kleinbetriebe

5.2 Entstehung und Verlauf der Agendaprozesse

Aus der schriftlichen Befragung wissen wir bereits, dass etwa die Hälfte der Österreichischen Agendagemeinden auf frühere Erfahrungen mit ähnlichen Politikprozessen aufgebaut haben. Die Entscheidung für den Agendaprozess wird durch solche Erfahrungen sicherlich begünstigt, kann man doch zum Teil direkt an bereits erreichte Ziele oder eingeübte Praktiken zurückgreifen. Die Entscheidung, sich auf einen Agendaprozess einzulassen, wird so nicht zu einem „Sprung ins kalte Wasser“ und auch die Erfolgsaussichten für den Agendaprozess scheinen beim Vorhandensein funktionierender Vorbildprojekte deutlich höher zu sein. In den beiden Oberösterreichischen Gemeinden Linz und Munderfing war eines dieser Vorläuferprojekte die Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts, das auf Grund eines neuen Raumordnungskonzepts aus dem Jahr 1994 für alle Oberösterreichischen Gemeinden verpflichtend vorgeschrieben war. Diese Konzepte konzentrierten sich zwar auf den Schwerpunkt Raumordnung, es sollten aber auch andere, damit verbundene Themenfelder behandelt werden. Weiters sah dieses Gesetz auch einen verpflichtenden Konsultationsprozess mit den BürgerInnen vor.

Während in Zwischenwasser seit Anfang der 1990-Jahre – zum Teil auf Betreiben einer oppositionellen Namensliste (UNZ – Unabhängige Namensliste Zwischenwasser) zum Teil auf Grund des Engagements des Bürgermeisters – eine Vielzahl an Umweltprojekten mit aktiver Beteiligung der Bevölkerung umgesetzt wurden, lassen sich für den Agendaprozess in Wien Alsergrund keine direkten Vorläuferinitiativen benennen.

Betrachtet man den Verlauf der Agendaprozesse in den vier Gemeinden, so zeigen sich vor allem zwischen den beiden ländlichen Gemeinden Munderfing und Zwischenwasser

auffallende Parallelen. In beiden Fällen reicht der Anfang der Aktivitäten in die erste Hälfte der 1990-er Jahre zurück. In Munderfing kam der Anstoß zu einem Bürgerbeteiligungsprozess durch das örtliche Entwicklungskonzept. In enger Zusammenarbeit mit einem externen Prozessbegleiter wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Jahre später unter Rückgriff auf das Konzept der LA 21 zusammengefasst und in Teilbereichen (Verwaltungsentwicklung) weitergeführt wurde. Ebenso wie in Zwischenwasser waren in Munderfing bereits eine Reihe von Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung realisiert, bevor mit dem „eigentlichen“ Agendaprozess – dem expliziten Bezug auf internationale Dokumente und Förderrichtlinien der Länder – begonnen wurde. Dieses „Nachhinken“ der Leitbildprozesse hinter den Umsetzungsaktivitäten zeigt sich in beiden Fällen ganz deutlich. In Zwischenwasser wurde erst im Jahr 1999, in Munderfing ein Jahr später mit der Ausarbeitung eines Agendaleitbildes begonnen.

Sowohl in Munderfing als auch in Zwischenwasser konzentriert sich die Beteiligung der Bevölkerung hauptsächlich auf die Mitarbeit in den verschiedenen Projektgruppen. Der Grad der Beteiligung – gemessen an der Einwohnerzahl – liegt in beiden Fällen über dem Durchschnitt Österreichischer Agendagemeinden. In Munderfing haben sich bislang rund 200, in Zwischenwasser etwa 150 BürgerInnen im Rahmen der Agendaaktivitäten bzw. der agenda-ähnlichen Aktivitäten engagiert. Es handelt sich dabei hauptsächlich um „interessierte“ BürgerInnen, Menschen mit tendenziell höherer Bildung, ausreichenden frei verfügbaren Zeitressourcen und spezifischen Interessen, die individuell aber durchaus auch gemeinwohlorientiert sein können (die Chance, einen Fahrradweg durchzusetzen, kann dabei ebenso eine Rolle spielen, wie die Überzeugung, gegen den ungebremsen Verbrauch fossiler Energieträger endlich etwas tun zu müssen). Ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung wurde nur in Munderfing mittels schriftlicher Befragung in die Leitbildentwicklung (allerdings bereits bei der Erstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts) einbezogen.

In Hinblick auf den Prozessverlauf kann sowohl Linz als auch Wien als Sonderfall gelten. In Wien wurde der Agendaprozess im 9. Gemeindebezirk zunächst als zweijähriges Pilotprojekt gestartet, konnte allerdings mit Unterstützung des Bezirks und weiteren Projektgeldern der Stadt in den letzten Jahren zu einem institutionalisierten Beteiligungs- und Projektforum ausgebaut werden. Bis dato wurde im Wiener Prozess, der sich bislang auf die Initiierung und Realisierung von ganz konkreten Projekten im Bezirk konzentriert hat, kein LA 21 Leitbild entwickelt. Von einigen aktiven BürgerInnen wird eine Leitbilderstellung sogar dezidiert abgelehnt, mit der Begründung, dass damit der Verwaltung ein zu großer Einfluss auf den Prozess und damit zu viele Kontrollmöglichkeiten eingeräumt würden. (Zumindest die Erfahrungen aus kleinen Gemeinden scheinen diese Befürchtung nicht zu bestätigen, da Leitbilder bisher nur in wenigen Fällen realpolitisch wirklich relevant wurden.) Die BürgerInnen, die sich in Wien in den verschiedenen Projektgruppen engagieren,

unterscheiden sich im Großen und Ganzen nicht wesentlich von jenen „interessierten BürgerInnen“, auf die wir auch in den Gemeinden mit eher dörflichem Charakter gestoßen sind. Auch im städtischen Bereich sind Ausbildungsniveau, Zeitressourcen und konkrete Anliegen die wesentlichen Determinanten.

In Linz wurde ein ganz anderer Weg beschritten. Bereits im Jahr 1995 wurde in Linz vom Gemeinderat ein Grundsatzbeschluss zur nachhaltigen Stadtentwicklung gefasst, der aber zunächst zu keinem Leitbildprozess führte. Erst durch einen weiteren Gemeinderatsbeschluss drei Jahre später wurde das Amt für Natur und Umweltschutz mit der Erstellung eines konkreten Handlungsprogramm beauftragt. Ziel dieses Programms („Linzer Agenda 21“) war die Erarbeitung von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren für die Stadt Linz. Für die Entwicklung dieses Programms wurde ein (hauptsächlich verwaltungsintern besetzter) Arbeitskreis mit acht thematischen Untergruppen eingerichtet. Zu den Beratungen wurden gezielt externe ExpertInnen und InteressenvertreterInnen eingeladen. Die Beteiligung der Bevölkerung war in diesem Prozess nicht vorgesehen. Die Leitbilderstellung wurde Anfang 2003 abgeschlossen, die Ergebnisse wenig später vom Linzer Gemeinderat einstimmig angenommen. Auf Basis der Linzer Agenda 21 sollen in den nächsten Jahren quantifizierbare Nachhaltigkeitsziele und konkrete Umsetzungsmaßnahmen entwickelt werden.

Tabelle 8 Charakterisierung der Agendaprozesse

	Munderfing	Zwischenwasser	Linz	Wien-Alsergrund
Vorläuferprojekte	Örtliches Entwicklungskonzept (1996)	konkrete Projekte im Energiebereich (seit Anfang 1990-er Jahre)	Örtliches Entwicklungskonzept (1996)	Keine direkten Vorläufer
Mitgliedschaften der Gemeinde	Charta von Aalborg seit 2000	Klimabündnisgemeinde seit 1997 E5 Gemeinde	Klimabündnisgemeinde seit 1991	Klimabündnisgemeinde
Charakterisierung des Verlaufs	Als örtliches Entwicklungskonzept mit breiter Bürgerbeteiligung begonnen und nahtlos in Agendaprozess übergegangen	Große Anzahl von Projekten mit ehrenamtlichen Engagement der BürgerInnen	Agendaprozess politisch beschlossen und als verwaltungsinternes Ziel- und Indikatorenprojekt umgesetzt	als zweijähriges Pilotprojekt gestartet und in weitere Folge zu einem institutionalisierten Beteiligungs- und Projektforum ausgebaut
Zentrale Akteure im Prozess	Amtsleiter Externer Berater ProjektleiterInnen	Bürgermeister einzelne Gemeinderäte ProjektleiterInnen	Agendaverantwortlicher im Magistrat ArbeitsgruppenleiterInnen	(externe) ProzessbegleiterInnen Bezirksvorsteher ProjektleiterInnen
Agendastart	2000	1999	1995	1998
Agendaleitbild	ja	ja	ja	nein
Leitbildbeschluss	2003	2001	2003	–
Beteiligung der Bevölkerung am Leitbildprozess	80 % der Bevölkerung durch Befragung, nur wenige direkt	wenige Personen	wenige ExpertInnen	–
Umsetzungsprojekte im Agendaprozess	mehrere Projekte im Sozial- und Jugendbereich als Folge des Örtlichen Entwicklungskonzepts	große Anzahl an Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung zum Großteil bereits vor dem Leitbildprozess	bislang keine Umsetzungsprojekte	mehr als 15 längerfristige Projekte

5.3 Prozessanalyse

Ein erster Vergleich der LA 21 Prozesse zeigt, dass, ganz entgegen der Vorgaben offizieller Nachhaltigkeitsdokumente, der politische Stellenwert eines entsprechenden Leitbildes in allen Gemeinden sowie der Wissenstand der Bevölkerung über die Existenz eines solchen, gering ist. Nur die jeweiligen zentralen Reformakteure kennen die Inhalte eines Leitbildes, in Wien ist gar kein Leitbild vorhanden, um eine eventuelle Überprüfung und Kontrolle durch die Verwaltung auszuschließen. Die formale Integration, also die offizielle Legitimierung der Lokalen Agenda liegt in allen vier Gemeinden vor, jedoch beschränkt sich diese Integration auf ein Bekenntnis zur Durchführung eines Prozesses und nicht zur verpflichtenden Übernahme der Ergebnisse in die Gemeindepolitik. Prozentuell ist die Bürgerbeteiligung in den kleinen Landgemeinden viel höher als in den Städten,⁵ entsprechend hoch ist dort auch das Engagement bei der Projektumsetzung. Während in Zwischenwasser vor allem ein großes Projekt (die Sanierung einer alten Sennerei zu einem Gemeindezentrum mit tatkräftiger Unterstützung der Bevölkerung) die Gemeindeidentität stärkte, wurden in Munderfing mehrere Sozialprojekte nach einer Bedürfniserhebung durchgeführt, die eine spürbare Entlastung der kommunalen Verantwortung mit sich brachte. Die thematische Integration ist, wenn Kriterien der Nachhaltigkeit, also die Verschränkung von sozialen, ökonomischen, ökologischen und institutionellen Problemlagen die Grundlage der Projekte bilden sollen, mit Ausnahme der Stadt Linz, explizit gering. Begründet wird dies in den anderen drei Gemeinden mit dem notwendigen lebensweltlichen Kontext der Problemstellungen, der Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement ist. Bei der Generierung von Projektideen gibt es weitere Unterschiede: In Wien werden nur von BürgerInnen selbst initiierte Projekte durchgeführt und vom Agenda Büro unterstützt, in Munderfing und Zwischenwasser bedürfen Ideen, auch aus Gründen des Ressourcenzuganges, des ausdrücklichen Rückhaltes der Reformakteure.

Zu einer dauerhaften Veränderung in den Gemeinden durch die Agendaprozesse kommt es durchaus, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Während in Munderfing einerseits die Übernahme von Verantwortung in kommunalen Belangen, aber auch Beteiligung bei Planungsprozessen die politische Kultur verändert hat, haben die Projekte in Zwischenwasser eher den Charakter des punktuellen Politikmachens, die wenig Einfluss auf die bereits existierenden kurzen Informationswege zwischen Institutionen und BürgerInnen zeigen. In Linz wurden bereits sehr viele für eine nachhaltige Umgestaltung der Stadt relevante Projekte umgesetzt, der entsprechende Maßnahmenkatalog und Möglichkeiten der BürgerInnenbeteiligung werden quasi „nachgereicht“. In Wien dominiert Beteiligung als Lebensstil, expansiv-prozedural orientiert.

⁵ In Linz, dem (selbst als solches) deklarierten Verwaltungsmodell, wird aus Gründen der Effizienz von BürgerInnenbeteiligung ganz abgesehen. Allerdings ist für die Zukunft ein Agenda-Büro als Anlaufstelle für BürgerInnen geplant.

Eine eindeutige Zuordnung zu den in der Sozialwissenschaft entworfenen Organisations- und Politikmodellen gestaltet sich schwierig, da alle vier Gemeinden letztlich unterschiedlich gewichtete Anteile an Charakteristiken und Eigenschaften dieser Modelle aufweisen. Jedoch können durchaus Tendenzen festgestellt werden: Munderfing konnte durch die zentrale Stellung des Amtsleiters als „Treiber“ eine erfolgreiche Top-Down Aktivierung der Bevölkerung durchführen und ist insofern als neues Politikmodell zu bezeichnen, als einerseits, ebenso erfolgreich, Verantwortlichkeiten in der Gemeinde verteilt werden konnten, andererseits die Beteiligung der Bevölkerung bei strittigen Planungsfragen zur Selbstverständlichkeit wurde. Den Trend zu dieser Entwicklung gab es allerdings schon vor dem Bekenntnis zur Lokalen Agenda. In Zwischenwasser steht ebenfalls ein zentraler Akteur, der Bürgermeister, hinter Reformbestrebungen, der über persönliche Beziehungen und Wissen über die Fähigkeiten seiner BürgerInnen diese für eine gemeinsame Sache zu aktivieren vermag. Von einem *Neuen Politikmodell* kann daher nur in „Klammer“ gesprochen werden (vgl. den folgenden Überblick), diese Art des Kooperierens bedarf sicherlich nicht der Lokalen Agenda – auch hier dient sie als zusätzliche Legitimation.

Ganz anders fällt die Einschätzung der Linzer Aktivitäten aus: Der verwaltungsinterne Arbeitskreis, initiiert von einem oder einigen wenigen Reformakteuren, mit den an inhaltlichen Zielen der Nachhaltigkeit orientierten Arbeitsgruppen entspricht am ehesten dem Effizienzmodell. Verwaltungintern wird die Art und Weise des ressort-übergreifenden Arbeitens als sehr positiv und *neu* interpretiert.

Wien entspricht in einer idealtypischen Zuordnung dem Kooperationsmodell – flache Hierarchien zwischen engagierten BürgerInnen, dem LA 21 Koordinationsbüro und (den interessierten Teilen) der Bezirkspolitik erlauben auf Kommunikation ausgerichtete Partizipationsprozesse. Auch hier waren wenige Reformakteure, eine engagierte BeraterIn und der Bezirksvorsteher, InitiatorInnen des Prozesses. Durch das seit nunmehr sechs Jahren bestehende LA 21 Büro als Moderator bzw. Katalysator, entwickelten sich Strukturen, die ein ständiges Engagement von Bürgerinnen möglich machen und eine hohe thematische Offenheit bieten. Partizipation wird als Prozess orientiert, deliberativ interpretiert, jedoch agiert die Lokale Agenda im Alsergrund weitgehend getrennt vom politisch administrativen System in einer „zivilgesellschaftlichen Nische“ (Feichtinger 2003: 125).

Tabelle 9 Prozessanalyse im Vergleich

	Munderfing	Zwischenwasser	Linz	Wien-Alsergrund
Formale Integration	ja	ja	ja	ja
Politischer Stellenwert des Leitbildes	eher gering	eher gering	bislang sehr gering	kein Leitbild vorhanden
Wissen über das Leitbild in der Bevölkerung	gering	gering	sehr gering	kein Leitbild vorhanden
Stellenwert der Umsetzungsprojekte in der Gemeinde	sehr hoch	sehr hoch	keine Agendaprojekte	gering
Beteiligung der Bevölkerung an Umsetzungsprojekten	rund 200 Personen	rund 150 Personen	keine Beteiligung	rund 500
Beteiligungsmodell	Agendateam mit externem Berater Befragung der Bevölkerung 7 thematische Arbeitsgruppen	Problembezogene Projektgruppen Agendateam mit 11 Mitgliedern (hauptsächlich Gemeinderäten)	Verwaltungsinterner Arbeitskreis mit acht thematische Untergruppen, Beteiligung externer ExpertInnen und InteressenvertreterInnen	Agenda-Büro (Organisation vor Ort) Projekt- und Ideenwerkstatt (offene Plattform) Agendateam (Steuerungsgremium) Projektgruppen
Externe ProzessberaterInnen	ja	nein	nein	ja
Thematische Integration	teilweise	teilweise	sehr hoch	eher gering
Dauerhafte Veränderungen durch Agendaaktivitäten	Gründung von Sozial- und Serviceeinrichtungen Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen veränderte politische Kultur in der Gemeinde	Große Anzahl bereits realisierter Projekte	einstimmig beschlossenes Nachhaltigkeitsprogramm keine direkten Auswirkungen auf Maßnahmenebene	professionelle „Beteiligungsagentur“ vor Ort 15 realisierte Projekte veränderte politische Kultur im Bezirk
Organisationsmodell nach De Haan/Kuckarz	Kooperationsmodell (Verwaltungsmodell)	Netzwerkmodell (Kooperationsmodell)	Initiationsmodell	Kooperationsmodell
Politikmodell nach Brand et al. 2001	Neues Politikmodell (Bürgermeistermodell)	Bürgermeistermodell (Neues Politikmodell)	Effizienzmodell	Partizipatorisches Bildungsmodell

6 Schlussfolgerungen

Die Forderungen der Lokalen Agenda 21, kommunale Entwicklung durch Einbeziehung von BürgerInnen zu gestalten und voranzutreiben, ist vor dem Hintergrund der Debatte um die Begründungszusammenhänge des europäischen, nationalstaatlichen und lokalen Demokratiedefizits zu sehen (Abromeit 2002). Diese Debatte hat auch auf lokaler Ebene paradigmatischen Charakter, denn sie stellt die Frage nach den Begründungs- und Gestaltungszusammenhängen von Demokratie wieder neu. Die Kommune als Hort der demokratischen Modernisierung, BürgerInnen als Reformakteure, selbstbestimmte Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene – dies ist der Anspruch, den die Lokale Agenda mit den inhaltlichen Zielen der Nachhaltigkeit verknüpfen will. Das *Wie* der Umsetzung und Fragen der Erfolgskontrolle bleiben dabei – als moralische Selbstverpflichtung – konzeptionell vage und den Kommunen und ihren Interpretationen von Demokratie überlassen.

Diese Offenheit bietet Vor- und Nachteile: Einerseits ermöglicht sie die Entwicklung unterschiedlicher Modi der Agenda-Implementation, angepasst an die jeweilige kommunale politische Kultur. Andererseits kann es leicht zu thematischer Überforderung kommen, was Nachhaltigkeit und die Prämisse der Verschränkung von sozialen, ökonomische, ökologischen und institutionellen Themenstellungen betrifft. Weiters müssen (oder können) Richtlinien, wie diese Problemlagen in einer konsensorientierten Weise behandelt werden sollen, im jeweils lokalen Kontext ausgearbeitet werden.

Um zu konkreten Vorstellungen der Implementation von Lokalen Agenda 21 Konzepten zu gelangen und Enttäuschungen bei der Umsetzung hintan zu halten, bedarf es daher zuallererst der Beschäftigung mit Demokratie und dabei insbesondere mit folgenden Fragen:

- Welche Vorstellung von Bürgerschaft soll den LA 21 Prozess leiten?
- Welche Vorstellungen zivilgesellschaftlichen Engagements soll vorgesehen werden und welche Räume soll dieses Engagement bespielen?
- Welche Modi und Ziele von Partizipation sowie des Herstellens von Legitimität von Entscheidungsfindungsprozessen und ihren Ergebnissen sollen angestrebt werden?

Wie werden diese Herausforderungen in österreichischen LA 21 Prozessen bewältigt und welche Veränderungen der kommunalen Politikgestaltung können dabei festgestellt werden?

Die empirischen Untersuchungen der österreichischen LA 21 Prozesse zeigen, dass Partizipation in den untersuchten österreichischen Gemeinden prinzipiell nicht als Institutionenkontrolle, sondern als institutionen-entlastend interpretiert und umgesetzt wird. Kommunale Institutionen werden in der Regel nicht in Frage gestellt. Was dabei entsteht, ist

ein Governance-Mix aus repräsentativer Konkurrenz- und Konkordanzpolitik, unterfüttert von Kampagnen- und Initiativenpolitik, Bargaining-Prozessen und dialogisch-partizipativen Verfahren.

Partizipation wird also nicht als Repräsentation ersetzend, sondern ergänzend konzipiert und von BürgerInnen auch in dieser Funktion akzeptiert. Aktivbürgerschaft ist dementsprechend am Herstellen oder Pflegen des Common Good der Gemeinde orientiert. Motiv für Beteiligung ist aber auch durch Eigeninteresse geprägt – ein *gemeinschaftsorientierter Individualismus*, wie in verschiedenen Spielarten des Kommunitarismus vertreten (vgl. Taylor 2001, Etzioni 1997, Walzer 1992 et al.), prägt das Bild der österreichischen LA 21 Gemeinde. Aufwertung von Bürgerschaft findet daher nicht, wie im zivilgesellschaftlichen Republikanismus, in einer Besinnung auf die Rolle als Souverän statt, sondern, basierend auf einer politischen Gerechtigkeitskonzeption, in einer Besinnung auf den Schutz von Bürgerrechten und einer Tendenz zur vermehrten Übernahmen von Bürgerpflichten, wie im Kommunitarismus vertreten.

Partizipation bei Entscheidungsfindungsprozessen findet bei der Leitbilderstellung und Ressourcenverteilung eher elitär, in einem kleinen Kreis kommunaler politischer EntscheidungsträgerInnen und interessierter BürgerInnen prozedural-deliberativ statt (historisch vorbereitet durch den Proporz); die Teilnahme an der Leitbildentwicklung legt den Grundstein für so manche politische Karriere – der kommunale LA 21 Prozess ist damit auch Rekrutierungsfeld für Positionen innerhalb der Gemeinde und für eine Bewerbung in den Gemeinderat. Tendenziell ersetzen in diesem kleineren Zirkel jedoch auch Abstimmungsverfahren nach einfacher Mehrheit die in Nachhaltigkeitskonzepten empfohlenen aufwändigen Prozesse der Konsensfindung. Der Trend geht also, vor allem in den jüngeren LA 21 Gemeinden, zu *effektiveren*, also ressourcenschonenden Modi der Entscheidungsfindung.

Aktivierung passiert in den Gemeinden top-down-orientiert. Partizipation mit quantitativ höherer Beteiligung findet bei der Projektumsetzung statt, wobei die Prozesse der Leitbilderstellung und jene der Projektumsetzung selten und wenn, dann auf sehr indirekte Weise miteinander verknüpft sind. Das führt zu einer inhaltlichen Bandbreite von Projekten, die eher punktuelle, reaktive Problemlösungen, oder, in manchen Fällen, Lebenswelt – orientierte Projekte hervorbringen und die Anforderungen des Miteinbeziehens globaler Problemstellungen, wie Nachhaltigkeit sie einfordert, wenig beachten. Jedoch wird gerade die Fülle an Themen, die öffentlich zur Diskussion gestellt werden kann, und die Projektarbeit innerhalb der Gemeinde als *neu* empfunden.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Intensität der BürgerInnenbeteiligung und der Bereitschaft zur Institutionen-Entlastung spielt die soziale Kontrolle in den Gemeinden. Der jeweilige Reformakteur (bzw. die Reformakteure) vermittelt die *Verpflichtung zur*

Zugehörigkeit durch persönlichen Kontakt. Auf der Projektebene wird das soziale Kapital BürgerIn mobilisiert, durchaus auch, um anstehende Probleme budgetschonend zu lösen – die Deklaration des Gemeinderates, eine Lokale Agenda 21 durchzuführen, bietet dafür den offiziellen Rahmen. Die Dauer der Motivation ist außer bei jenen BürgerInnen, die im Rahmen des LA 21 Prozesses vom Ehrenamt zur finanziell abgegoltenen Professionalisierung wechseln, auf die für die Zeitspanne der Durchführung eines Projekts beschränkt und klingt dann ab – das Bedürfnis nach Partizipation scheint damit befriedigt zu sein. Engagement innerhalb der Gemeinde lässt sich nicht von den globalen Zielen der Nachhaltigkeit wecken, sondern durch die Möglichkeit, im Rahmen einer Lokalen Agenda selbstbezogene Motive, Wünsche nach sinnvoller Freizeitgestaltung und altruistische Orientierung zu verbinden.

Die Lokale Agenda 21 als politisches Konzept, wie in den Nachhaltigkeitsdokumenten niedergeschrieben, ist zumindest bislang kein unmittelbarer Auslöser für politische Innovationen auf kommunaler Ebene. Sie dient vielfach als *Überbau* für Wege, die bereits beschränkt werden, bietet fast jedem kommunalen Projekt breiten inhaltlichen Rückhalt und ist (neue) Klammer für kommunale politische Kulturen. Neu ist sicherlich, dass sich damit weitere Fördermöglichkeiten für finanzschwache Gemeinden bieten. Neu ist, dass bisherige außer-institutionelle, korporatistische Bargaining-Prozesse eine andere Legitimation erfahren. Keinesfalls neu sind Interpretationen von Zivilgesellschaft und Bürgertugend, die nur in historisch gebundenen, wohlfahrtsstaatlich orientierten, repräsentativ-demokratischen Kontexten als neu *erscheinen*.

7 Literatur

- Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Leske und Budrich: Opladen 2002
- Alemann, Ulrich v.: Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag, Opladen 1978
- Astleithner, Florentina: Nachhaltige Stadtentwicklung – Einschätzung eines Diskurs- und Handlungsfeldes im Wiener Kontext. In: SWS Rundschau, 2002 Heft 1, 97-121
- Baker, Susan/Kousis Maria/Richardson Dick/Young Stephen (Eds): The Politics of Sustainable Development: Theory, policy and practice within the European Union, London: Routledge 1997
- Barber Benjamin: Strong Democracy. Participatory Politics For A New Age. University of California Press 1994
- Beck, Ulrich: Die Erfindung des Politischen, Suhrkamp Wissenschaft, Frankfurt am Main 1993
- Behr, Karin/Reinhard Liebig/Thomas Rauschenbach: Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess. Materialien; Juventa. München, 2000
- Beetham, David: Defining and Measuring Democracy. Sage Publications. London, 1994
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)/UBA (Umweltbundesamt) (Hg.): Lokale Agenda im europäischen Vergleich, Bonn 1999
- BMUNR (Hg.): Umweltpolitik: Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Bonn 1997
- BMUJF (Hg.): LA 21. Leitfaden zur Umsetzung der Local Agenda 21 in Österreich, Wien 1998
- BMLFUW (Hg.): Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung: Eine Initiative der Bundesregierung, Wien 2002
- BMVIT (Hg.): Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich, 2. SUSTAIN Bericht, Wien 2001
- Bohman, James: Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1996
- Brand, Karl-Werner: Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Opladen 1997
- Brand, Karl Werner et al.: Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21 Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (e.V) Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region, sowie B.A.U.M Consult, München/Bremen 2001
- Brodocz, Andre/Gary S. Schaal (Hg): Politische Theorien der Gegenwart I. Leske und Budrich, Opladen 2002
- Brodocz, Andre/Gary S. Schaal (Hg.) Politische Theorien der Gegenwart II. Leske und Budrich, Opladen 2001
- Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) und MISEREOR (Hg.): Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Institutes für Klima-Umwelt-Energie. Basel/Boston/Berlin 1996
- Bundesministerium für Umwelt (Hg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Agenda 21, Bonn 1997
- Campbell, David (Hg.) Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung. Manz Verlag, Wien 1996

- Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brüssel, 2001
- Dangschadt Jens S./Andrea Breiffuss: Lokale Agenda 21 in Wien: Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation, Wien: TU SFR 2000
- Dachs Herbert u.a (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreich. Manz Verlag, Wien 1992
- De Haan, G./U. Kuckartz/A. Rheingans-Heintze: Bürgerbeteiligung in Lokalen Agenda 21 Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen 2000
- Etzioni, Amitai: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1997
- Fallend, Franz/Armin Mühlböck/Elisabeth Wolfgruber: Die österreichische Gemeinde. Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union? (www.demokratiezentrum.org). Abrufungsdatum: 17. Juni 2003)
- Feichtiger, Judith; Lokale Agenda 21 in Schweden und Österreich. Eine vergleichende Prozessanalyse zweier Kommunen unter besonderer Berücksichtigung von Partizipationsformen und Kommunikationsqualitäten, Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur, Wien 2003
- Funk, Bernd-Christan: Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. 5 Auflage, Leykam Verlag, Graz 1988
- Gastil, John.: Democracy in Small Groups. Particiaption, Decision Making and Communication. New Society Publishers, PA 1993
- Geulen, Dieter (Hg.): Perspektivenübernahme und soziales Handeln. Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1982
- Giddens, Anthony: Central Problems In Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. Houndsmills, 1979
- Habermas, Jürgen: Drei normative Modelle der Demokratie. Zum Begriff Deliberativer Politik., in: Münkler H. (Hg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, Zürich 1992
- Haug, Frigga: Die Neue Mitte – Bewegungsmöglichkeiten im Neoliberalismus. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften. 41. Jahrgang/Heft 6/1999
- Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. Leske und Budrich, Opladen 2002
- Held, D.: Models of Democracy. Second Edition. Stanford University Press, California 1996
- Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000
- ICLEI (Hg.): Auswertung der Agenda 21: Lokale Agenda 21, Freiburg 2000, http://www.nachhaltigkeit.at/pdfM01_04/wbgu2000.pdf, 20. Jänner 2002
- ICLEI (Hg.)Second Local Agenda 21 Survey. Report submitted to the Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development, Second preparatory session - Background Paper No. 15. Toronto: ICLEI. URL: http://www.iclei.org/rioplusten/final_document.pdf (24. April 2002)
- Institut Retzl (Hg.): Munderfinger Agenda 21. Mit der Energie der Jugend, mit der Leistung der Erwachsenen und der Erfahrung der Alten die Zukunft gestalten, Linz o.J.
- Jahn, T./I. Stieß: Nachhaltigkeit – (k)ein Thema für die Sozialwissenschaften?, in: Wechselwirkung Nr. 87, Oktober/November 1997, S. 30-35

- Kanatschnig, D./Ch. Fischbacher/A. Strigl: Integration betrieblicher Umweltschutzmaßnahmen in eine nachhaltige Stadtentwicklung, Studie im Auftrag der Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz, Wien 1999
- Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie [1929] Scientia Verlag, Aalen 1981
- Klecatsky, Hans/Siegbert Morscher: Die Österreichische Bundesverfassung. Bundesverfassungsgesetze und Nebenverfassungsgesetze. 4.Aufl., Manz, Wien 1987
- Kneer, Georg/Armin Nassehi/Markus Schroer (Hg): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. Wilhelm Fink Verlag, München 1997
- Kollmann Gerhard/Margit Leuthold/Wolfgang Pfefferkorn/Christian Schrefel (Hg.): Partizipation. Ein Reiseführer für Grenzüberschreitungen in Wissenschaft und Planung. Schriftenreihe Integrativer Tourismus, Band 6. Profil Verlag, München/Wien 2003
- Kreibich, R. (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft, Weinheim/Basel 1996
- Lafferty William/Katarina Eckenberg (Eds.): From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards sustainable development, London: Earthscan 1998
- Lamping Wolfgang/Henning Schridde: Umweltpolitische Steuerung in der Neuorientierung – Agenda 21 als Herausforderung für Lokale Politik. In Heinelt/Mühlich 2000, S 80-100
- Luthardt, Wolfgang/Arno Waschkuhn (Hg): Politische Systeme und Direkte Demokratie, Piper München 1997
- Mayntz, R.: Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, K./C. Offe: Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996, S. 148-168
- Meadows, Donella H. et al.: The Limits of Growth, a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind, London 1972, Earth Island [u.a.]
- Mühlich, E.: Lokale Agenda 21, lokale Innovation- und Integrationspolitik – drei komplementäre Aufgaben im Mehrebenen- und Mehrfeldersystem von Politik, Ökonomie und Kultur, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 277-301
- Nohlen, Diether: Wahlrecht. In: ders. (Hg): Lexikon der Politik, Band 3, Piper, München 1992
- Ornetzeder, M.: "Wenn sie glauben, das ist neu - da muß ich sie enttäuschen ..." Welchen Beitrag leisten soziale Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung? in: Soziale Technik, Zeitschrift des IFZ Graz, Nummer 2, 1999, S. 3-5
- Ornetzeder, M./B. Buchegger: Soziale Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung, Berichte aus Energie- und Umweltforschung, Schriftenreihe des Wissenschaftsministeriums, Wien 1998
- Ornetzeder, M./B. Buchegger: Social Innovations on the Way to Sustainable Development, in: European Society for Ecological Economics (Ed.): Transitions Towards a Sustainable Europe, Conference Proceedings on CD-ROM, Paper J165, Vienna 2000
- ÖIN (Hg.): Das Monatsthema: Lokale Agenda 21, http://www.nachhaltigkeit.at/aktuelles/mainM01_04.html, 20. Jänner 2002
- O' Riordan, T.: What does Sustainability really mean? Theory and development of concepts of Sustainability, Sustainable Development in an Industrial Economy, Proceeding of a Conference held at Queen's College, Cambridge: UK Centre for Economic and Environmental Development, 1985
- Pleschberger, W.: Lokale Agenda 21 zwischen Lebenswelt und Stadtpolitik – Überlegungen am Wiener Beispiel, in: SWS Rundschau, Heft 4/2000, 40. Jg. S. 441-469

- Pleschberger, Werner: Lokale Agenda 21 in Wien. Zur Umsetzung globaler Modernisierungsimpulse in der Stadtpolitik. In: Heinelt/Mühlich 2000, S160-181
- Reese- Schäfer, Walter: Kommunitarismus. Campus Einführungen. Frankfurt/Main [1994] 2001
- Rosa, Harmut: Die politische Theorie des Kommunitarismus. In: Politische Theorien der Gegenwart. Brodocz/Schaal (Hg) 2001, S 56-88
- Rowe, G./L.J. Frewer: Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology and Human Values 1/2000, pp. 3-29
- Rödel Ulrich/FrankenberG Günther/Dubiel Helmut: Die demokratische Frage. Suhrkamp Frankfurt/Main, 1989
- Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich, Opladen 2000
- Schaurhofer, Martin et al. (Hg.): Räume der Civil Society in Österreich. Österreichische Forschungsgemeinschaft, Wien 2000
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Leske und Budrich, 1. Auflage Opladen 1995, sowie 3. Auflage, Leske und Budrich, Opladen 2000
- Sandel, Michael: Liberalism and the Limits of Justice. Univ. of Cambridge, Mass.1982
- Sartori, Giovanni: Demokratietheorie. Primus, Darmstadt 1997
- Sperling, Carsten (Hg.): Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier. Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban. Freiburg: Öko-Institut (1999)
- Stadt Münster (Hg.): Standortbestimmung, August 1997, Lokale Agenda 21. Zukunftsfähige Projekte der Stadtverwaltung Münster, Münster 1997
- Stadtplanung Wien (Hg.): Pilotprojekt Lokale Agenda 21 Alsergrund, Endbericht, Wien 2000
- Stark, S.: Lokale "Agenda 21"-Prozesse in den vier Städten Duisburg, Leverkusen, Hamm und Wuppertal – eine Prozeßanalyse, in: Heinelt, H./E. Mühlich: Lokale "Agenda 21" Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen 2000, S. 201-216
- SUSTAIN (Hg.): Forschungs- und Entwicklungsbedarf für den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise in Österreich, Studie im Auftrag des BMWF und des BMUJF, Graz 1994
- Taylor, Charles: Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie. Frankfurt/Main: Suhrkamp 2001
- Ucar, Karl: Verfassung – Geschichte und Prinzipien. In: Dachs (Hg): 1992, S. 81-95
- Ullrich, Peter A.: Civic Democracy. Politische Beteiligung und Politische Unterstützung. Wien 2000. (www.demokratiezentrum.org, Abrufungsdatum: 10. Nov. 2003)
- United Nations (UN) Department of Economic and Social Affairs: Second Local Agenda 21 Survey. Background Paper No. 15. DESA/DSD/PC2/BP15. International Council for Local Environmental Initiatives, 2002
- Walzer, Michael: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992
- World Commission on Environment and Development (WCED) (Hg.): Our Common Future (Brundtland Report), Oxford 1987