

# 45

Diplome Européen en Sciences  
de l'environnement

Europäisches Diplom in  
Umweltwissenschaften

Kriegel, Alexandra

© Schriftenreihe des  
Zentrums für europäische Studien, Universität Trier  
Trier 2000  
ISSN 0948 – 1141

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>7</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Einführung.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Problemherleitung .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Zielsetzung .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 Vorgehensweise und Methodik .....</b>	<b>18</b>
<b>2 Begrifflicher Bezugsrahmen.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Nachhaltige Entwicklung .....</b>	<b>21</b>
2.1.1 Vom Konzept zum Leitbild .....	21
2.1.2 Zur Operationalisierung des Leitbildes "Nachhaltigkeit" .....	23
2.1.3 Zusammenfassung und Fazit .....	26
<b>2.2 Lokale Agenda 21.....</b>	<b>26</b>
2.2.1 Inhalte und Kennzeichen.....	26
2.2.2 Die Notwendigkeit einer ergänzenden Unterstützung der Lokalen Agenda 21.....	29
2.2.3 Lokale Agenda 21 in der Europäischen Union.....	32
2.2.3.1 Quantitativer Stand .....	32
2.2.3.2 Qualitativer Stand .....	33
2.2.4 Zusammenfassung und Fazit .....	34
<b>2.3 Kommunale Handlungsspielräume im nationalen und europäischen         Kontext.....</b>	<b>37</b>
2.3.1 Handlungsfreiheit .....	37

2.3.2	Handlungsmöglichkeiten.....	39
2.3.3	Subsidiaritätsprinzip.....	41
2.3.3.1	Stand der Diskussion.....	41
2.3.3.2	Interpretation.....	43
2.3.4	Zusammenfassung und Fazit .....	44
<b>3</b>	<b>Bedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Union .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1</b>	<b>Die Rolle der Europäischen Union.....</b>	<b>46</b>
3.1.1	Notwendigkeit .....	46
3.1.2	Rechtliche Zuständigkeit .....	48
3.1.2.1	Internationale Verträge .....	48
3.1.2.2	Die Verträge über die Europäische Union.....	49
3.1.2.2.1	Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und das Integrationsprinzip .....	49
3.1.2.2.2	Kritische Würdigung.....	51
3.1.2.3	Das Fünfte Umweltaktionsprogramm.....	52
3.1.2.3.1	Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung .....	52
3.1.2.3.2	Kritische Würdigung.....	54
3.1.3	Zusammenfassung und Fazit .....	55
<b>3.2</b>	<b>Eine europäische Politik für die Städte?.....</b>	<b>56</b>
3.2.1	Die Entwicklung einer Politik für die städtische Umwelt .....	56
3.2.1.1	Das Grünbuch der Kommission .....	56
3.2.1.2	Maßnahmen und Instrumente der Europäischen Union.....	58
3.2.2	Innovative Handlungsstrategien in strittigen Fragen der Subsidiarität .....	60
3.2.3	Neue Ansätze für eine europäische Stadtentwicklungspolitik .....	63
3.2.3.1	Die Mitteilungen der Kommission.....	63
3.2.3.2	Kritische Würdigung.....	65

3.2.4	Zusammenfassung und Fazit .....	67
<b>3.3</b>	<b>Zwischenergebnis und Ausblick .....</b>	<b>67</b>
<b>4</b>	<b>Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden</b>	<b>72</b>
<b>4.1</b>	<b>Darstellung.....</b>	<b>72</b>
4.1.1	Ziele.....	72
4.1.2	Strukturen .....	73
4.1.3	Aktivitäten.....	75
4.1.4	Zusammenfassung und Fazit .....	77
<b>4.2</b>	<b>Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen und Instrumente .....</b>	<b>77</b>
4.2.1	Grundprinzipien.....	78
4.2.1.1	Integration.....	79
4.2.1.2	Langfristigkeit.....	79
4.2.1.3	Partizipation .....	79
4.2.2	Erfolgsbedingungen .....	80
4.2.2.1	Effektivität.....	80
4.2.2.2	Effizienz.....	810
4.2.2.3	Kohärenz.....	81
4.2.3	Schwierigkeiten bei der Beurteilung.....	821
4.2.4	Zusammenfassung und Fazit .....	82
<b>4.3</b>	<b>Anwendung der Kriterien und Beurteilung .....</b>	<b>832</b>
4.3.1	Ausrichtung der Kampagne auf Nachhaltigkeit.....	82
4.3.1.1	Integration.....	832
4.3.1.2	Partizipation .....	854
4.3.1.3	Langfristigkeit.....	86
4.3.2	Erfolgspotential der Kampagne.....	89
4.3.2.1	Effizienz.....	89

4.3.2.2	Kohärenz.....	921
4.3.2.3	Effektivität.....	94
4.3.3	Zusammenfassung und Fazit .....	987
<b>4.4</b>	<b>Illustratives Beispiel: Stadt Hannover.....</b>	<b>98</b>
4.4.1	Darstellung der Lokalen Agenda 21.....	998
4.4.2	Projekt "Nachhaltiger neuer Stadtteil Hannover-Kronsberg" .....	99
4.4.3	Zusammenfassung und Fazit .....	101
<b>5</b>	<b>Schlußfolgerungen.....</b>	<b>1043</b>
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>1098</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuß der Regionen
BMBau	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
CoCom	Coordination Committee
CSD	Committee for Sustainable Development
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DNR	Deutscher Naturschutzring
EEB	European Environmental Bureau
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGVa	Europäischer Gemeinschaftsvertrag, Maastrichter Fassung
EGVn	Europäischer Gemeinschaftsvertrag, Amsterdamer Fassung
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUREK	Europäisches Raumordnungskonzept
EUVn	Europäischer Unionsvertrag, Amsterdamer Fassung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FoEE	Friends of the Earth Europe
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD Umwelt	Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz
GD Regionalpolitik	Generaldirektion Regionalpolitik und Kohäsion
ibd.	Ibedem, ebenda
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IULA	International Union of Local Authorities
KEG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
LA21	Lokale Agenda 21
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development

Rat	Europäischer Rat, Ministerrat
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
STEP	Stadtentwicklungsplanung
UAP	Umweltaktionsprogramm
UBA	Umweltbundesamt
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment & Development
UNDPDSD	United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UTO	United Towns Organisation
WCED	World Commission on Environment and Development
WHO	World Health Organisation
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZEUS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## **Zusammenfassung**

Eine **'Lokale Agenda 21'** (LA21) ist ein langfristiger kommunaler Handlungsplan mit dem Ziel, nachhaltige Entwicklung unter Beteiligung aller gesellschaftlicher Kräfte vor Ort zu konkretisieren. Durch die Umsetzung einer LA21 können Kommunen - d.h. die Bevölkerung mit ihren Gruppierungen und einzelnen Akteuren sowie die Kommunalverwaltung - einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Planeten leisten. Die vorliegende Arbeit interessiert sich dafür, wie die Europäische Union (EU) in Form der Gemeinschaftsorgane die europäischen Kommunen in ihren Bestrebungen für eine nachhaltige Entwicklungsplanung unterstützt hat und unterstützen kann. Aus dieser Zielsetzung heraus ergeben sich zwei zentrale Fragen:

- **Inwieweit weist die EU die institutionell-rechtlichen Voraussetzungen auf, um LA21-Prozesse in den europäischen Kommunen zu fördern ?**
- **Für wie effektiv haben sich die bisherigen Maßnahmen und Instrumente der EU im Hinblick auf eine Förderung der LA21 in den europäischen Kommunen erwiesen ?**

Die erste Frage nach der Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU wird auf der Basis der entsprechenden **Primär- und Sekundärliteratur** beantwortet. Zur Beantwortung der zweiten Frage wird ein allgemeiner **Kriterienkatalog** aufgestellt, mit dessen Hilfe grundsätzlich alle auf eine Förderung der LA21 abzielenden Maßnahmen und Instrumente der EU geprüft und beurteilt werden können. Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist jedoch die **"Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden"**, ein von der Europäischen Kommission finanziell gefördertes Handlungsinstrument zur Sensibilisierung und Information der um eine nachhaltige Kommunalentwicklung bemühten Kommunen. Die Kampagne, ein wesentlicher Bestandteil des 1993 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufenen Projektes "Zukunftsfähige Städte", stellt das vielseitigste und umfangreichste Instrument der EU zur Förderung der LA21 dar. Zur Überprüfung der Kampagne mittels der aufgestellten Kriterien werden die Standpunkte von unterschiedlichen, an der Kampagne beteiligten Akteuren herangezogen, welche mittels **Experteninterviews** erfasst worden sind.

Die gewählte Thematik erfordert eine Betrachtung der wechselseitigen Beziehungen zwischen der EU auf der einen und der europäischen Kommunen auf der anderen Seite. Die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Handlungsebenen wird durch das **Subsidiaritätsprinzip** geregelt, welches vorsieht, daß Entscheidungen auf der niedrigsten geeigneten Handlungsebene getroffen werden müssen. Aus diesem Grund müssen jedes Handeln der EU-Ebene zwei



Bedingungen erfüllen: zum einen muß eine **Notwendigkeit** dafür gegeben sein, zum anderen muß eine rechtliche **Zuständigkeit** der EU bestehen. Die Arbeit stellt eine deutliche Notwendigkeit für ein europäisches Handeln zugunsten der LA21 fest. Vor allem die starke Konzentration der EU-Bevölkerung in städtischen Gebieten (80%), aber auch die potentiell effektivere Umsetzung der LA21 infolge europäischer Maßnahmen machen ein Handeln der EU erforderlich. Eine ausdrückliche Zuständigkeit der EU auf der Basis einer **klaren und unstrittigen Rechtsgrundlage** geht dagegen weder aus den internationalen Verträgen (Agenda 21) noch aus dem EU-Recht selbst (Primär- und Sekundärrecht) hervor. Zwar wurde der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in den politischen Zielbestimmungen des **Amsterdamer Vertrags** verankert, er bildet jedoch mangels ausreichender Bestimmtheit und notwendiger Präzisierung durch die Gemeinschaftsorgane keine direkt vollzugsfähige Rechtsgrundlage. Selbst der Artikel 10 des überarbeiteten **Fünften Umweltaktionsprogramms**, der eine Förderung lokaler und regionaler Initiativen vorsieht, kann dieses rechtliche Dilemma nicht beheben. Die Aktionsprogramme der EU sind nur als umweltpolitische Absichtserklärungen zu verstehen, denen eine bindende rechtliche Wirkung fehlt. Insofern sind die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft im Hinblick auf eine Förderung der LA21 durch das Subsidiaritätsprinzip stark beschnitten. Ihre Aktivitäten beschränken sich auf die folgenden Bereiche: die **Ausarbeitung von Rechtsakten** im Bereich der städtischen Umwelt, die Entwicklung von **Strategiepapieren und Studien**, die Förderung des **Austausches von Erfahrungen und Information** zwischen den Kommunen sowie die **Finanzierung von kommunalen Projekten** aus den Haushalten einzelner Gemeinschaftsinitiativen.

Seit Beginn der Neunziger Jahre bemühen sich das Europäische Parlament und die Europäische Kommission um die Entwicklung einer (nachhaltigkeitsbezogenen) **Politik für die Städte**. Die Veröffentlichung des **Grünbuchs** der Kommission 1990 über die städtische Umwelt bildete hierbei einen vorläufigen Höhepunkt, da die Mitgliedstaaten unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip starke Bedenken an einem Eingreifen der Gemeinschaft in die Belange der Kommunen angemeldet hatten. In den Folgejahren versuchte die Europäische Kommission durch besondere **Handlungsstrategien** - die Koalitionsbildung mit Kommunen, die Einbeziehung von Experten in die Politikgestaltung sowie die Nutzung günstiger Gelegenheiten - den Grundstein für eine europäische Kompetenz für die Kommunen zu legen. Der von der Europäischen Kommission 1998 vorgelegte **Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung** markiert das Interesse der europäischen Ebene, die bereits praktizierten Maßnahmen und Instrumente der EU in diesem Bereich besser zu

koordinieren und zu integrieren. Es bleibt jedoch offen, ob diese neuerlichen Bestrebungen dazu beitragen können, daß eine (nachhaltige) Städtepolitik in den Aufgabenkatalog der EU aufgenommen wird und somit einen neuen rechtlichen Status erhält.

Die Frage der Zuständigkeit hat starke Auswirkungen auf die bisherige **Ausgestaltung und Effektivität der Maßnahmen und Instrumente der EU** zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung. Dies geht aus der vorgenommenen Untersuchung der Kampagne anhand des aufgestellten Kriterienkatalogs hervor. Dieser Katalog unterteilt sich in **zwei Arten von Kriterien** die einen, um nach den Erkenntnissen der Implementationsforschung gewisse Bedingungen zu überprüfen, die für eine erfolgreiche Umsetzung als notwendig erachtet werden, die anderen, um die Einhaltung der Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung zu beurteilen. Für die letztere Gruppe spricht, daß die Maßnahmen und Instrumente der EU Glaubwürdigkeit ausstrahlen müssen, um effektiv wirken zu können, da sonst Vertrauensdefizite bei den angesprochenen Kommunen entstehen. Zudem hat sich die EU der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und muß daher konform zu ihren eigenen Grundsätzen handeln. Somit setzt sich der Kriterienkatalog aus den **Kriterien der Integration, Langfristigkeit, Partizipation, Effizienz, Kohärenz und Effektivität** zusammen, wobei letzteres Kriterium die Beurteilung abschließend zusammenfaßt.

Ein Ergebnis dieser Überprüfung ist, daß die fehlende Rechtsgrundlage die zukünftige Finanzierung und den **langfristigen Fortbestand** der Kampagne gefährdet (Langfristigkeit). Diese Unsicherheit beeinflußt auch das **Verhältnis der beteiligten Partner** und ihre Kooperation im Rahmen der Kampagne (Kohärenz). An sich ist die Kampagne, ungeachtet seiner geringen Verbindlichkeit, ein **nützliches und effizientes Instrument** zur Förderung der LA21, da sie grundsätzlich durch ihre Multiplikatorwirkung und Dynamik eine große Zahl von europäischen Kommunen erreichen kann (Effizienz). Allerdings bestehen Defizite hinsichtlich der besseren **Beteiligung der Kommunen** bei der Gestaltung der Kampagne (Partizipation) sowie dem Angebot an **integrierten Themenbereichen** (Integration). Insgesamt zeigt sich, daß die Kampagne in den fünf Jahren ihres Bestehens nicht das ihr zugrundeliegende **Handlungspotential** erfüllen konnte und somit einen nur geringen Beitrag zur Zielerreichung erfüllt hat (Effektivität).

Diese Schlußfolgerung läßt sich aus einem **Vergleich** zwischen der an der Kampagne beteiligten Kommunen (ca. 520 im Juli 1999) und der Gesamtzahl der Kommunen in der EU (ca. 80.000) ziehen. Auch wenn die Anzahl der mit einer LA21 befassten europäischen Kommunen möglicherweise höher ist - die Kampagne hat, der Statistik nach, nur wenig zu einer nachhaltigen

Kommunalentwicklung beitragen können. Eine Ursache für diese große Differenz ist möglicherweise in der **Organisationsstruktur und Ausgestaltung** der Kampagne zu sehen. Aus der Untersuchung der Kampagne geht hervor, daß die ursprünglichen Strukturen, auf denen sie basiert, reformbedürftig sind. So besitzen die unterschiedlichen Partner, die an der Kampagne beteiligt sind, nicht in Einklang zu bringende Interessen und Vorstellungen. Dadurch wird ein größeres Maß an Transparenz und Kohärenz in der Zusammenarbeit verhindert. Die dabei auftretenden Reibungskonflikte gefährden zudem das einheitliche Bild der Kampagne in der Öffentlichkeit. Es ist jedoch gerade die Öffentlichkeitswirksamkeit, auf die eine Kampagne als Sensibilisierungs- und Informationsinstrument abzielt.

Auch auf einem weiteren Gebiet hat die Kampagne nur wenig erreichen können: ihrer **politischen Ausrichtung**. Die Aalborg-Charta, das konzeptionelle Gerüst der Kampagne, sieht eine deutliche politische Dimension der Kampagne vor, welche nach Ansicht einiger Kommunen bislang nicht genügend verwirklicht wurde. Von einer stärkeren Einflußnahme auf die Politiken der EU im Rahmen der Kampagne versprechen sich die Kommunen vor allem bessere gesetzliche und politische Handlungsbedingungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung. Dieser Umstand verweist auf ein grundsätzliches Problem der Kampagne: jede Einzelmaßnahme der EU muß letztlich scheitern, wenn sie nicht in ein integriertes Gesamtkonzept eingebettet ist. Bekanntermaßen laufen aber die **Gesetzgebung und Politik der EU** sowie die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** im europäischen Binnenmarkt in vielen Fällen einer nachhaltigen Kommunalentwicklung zuwider. Dies gilt insbesondere für die Energie-, Verkehrs-, Struktur-, Agrar- und Binnenmarktpolitik der EU, für die seit einiger Zeit eine Integration von Umweltbelangen gefordert wird. Steht eine Maßnahme bzw. ein Instrument wie die Kampagne im Konflikt mit den weitaus überwiegenden Teil der Politiken der EU, so ist ihre Effektivität grundsätzlich in Frage gestellt. Insofern ist es unerlässlich, daß sich die Gemeinschaftsorgane auf eine **verbesserte Koordinierung ihrer Sektorpolitiken** und einen **integrierten, auf dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung basierenden Ansatz** für die Kommunen verständigen.

## Synthèse

Une « **action locale 21** » (LA21) représente un plan d'action communal à longs termes ayant pour objectif la concrétisation du développement durable au plan local avec la participation de toutes les forces sociales présentes sur les lieux. Grâce à la mise en œuvre d'un LA21, les pouvoirs locaux – c.-à-d. la population avec ses groupements et ses acteurs individuels de même que l'administration – peuvent contribuer à rendre la planète capable d'affronter l'avenir. L'étude qui nous est présentée s'intéresse au fait de savoir comment l'Union européenne (UE) représentée par ses organes communautaires a soutenu et peut soutenir les communes européennes dans leurs efforts vers une planification d'un développement durable. Deux questions centrales se dégagent de cette problématique :

- **Dans quelle mesure l'Union européenne présente-t-elle les conditions juridiques et institutionnelles nécessaires pour promouvoir le processus Agenda 21 au sein des communes européennes ?**
- **Les mesures et instruments de l'Union européennes appliqués jusqu'ici, dans quelle mesure étaient-ils efficaces du point de vue de l'appui à apporter à l'Agenda 21 ?**

Il sera répondu à la première question portant sur le fondement juridique d'une entrée en action de l'UE sur la base de la **littérature** primaire et secondaire correspondante. Pour répondre à la deuxième question, une **liste de critères** généraux sera établie avec l'aide de laquelle les mesures et les instruments de l'UE visant à un encouragement en faveur de l'LA21 pourront en principe être examinés et appréciés. L'objet d'examen de cette étude est cependant la « **Campagne européennes des villes durables** », un instrument soutenu financièrement par la Commission européenne en vue de sensibiliser et informer les communes fournissant des efforts en faveur d'un développement durable. Cette campagne, partie essentielle du projet né en 1993 grâce à la Commission européenne « Villes durables », représente l'instrument le plus varié et le plus étendu de l'UE en vue de l'encouragement en faveur de LA21. Il sera fait appel aux points de vue de divers acteurs participant à la campagne pour effectuer l'analyse de cette campagne au moyen des critères établis, points de vue recueillis grâce à des **interviews d'experts**.

Le sujet choisi exige de prendre en considération les rapports de réciprocité existant entre l'UE d'une part et les communes européennes d'autre part. La répartition des compétences entre les différents niveaux d'action est réglée par le principe de subsidiarité, qui prévoit que les décisions doivent être prises au niveau d'action le plus bas. Pour cette raison, toute activité au niveau de l'UE

doit répondre à deux conditions : premièrement, celle de la **nécessité** et deuxièmement celle du **ressort juridique** de l'UE. L'étude constate clairement la nécessité d'une action européenne en faveur du LA21. Surtout, la forte concentration de la population européenne dans les zones urbaines (80%) mais aussi la mise en œuvre potentiellement plus effective du LA21 suite aux mesures européennes rendent nécessaire l'action de l'UE. Une compétence expresse de l'UE fondée sur une **base juridique claire et incontestable** ne ressort par contre ni des traités internationaux ni du droit européen lui-même (droit primaire et secondaire). Le concept du développement durable fut certes ancré au sein des objectifs politiques du **Traité d'Amsterdam**. Ce passage ne forme cependant pas de base juridique directement exécutable vu le manque de netteté et la précision nécessaire qui reste à apporter par les organes communautaires. Même l'article 10 du **cinquième programme d'action** de l'environnement revu qui prévoit un encouragement des initiatives locales et régionales ne peut remédier à ce dilemme juridique. Les programmes d'action de l'UE ne peuvent être compris que comme des déclarations d'intentions qui sont dépourvues d'effet juridique ayant force obligatoire. Dans cette mesure, les possibilités d'action de la communauté en vue d'un encouragement du LA21 sont limitées par le principe de subsidiarité. Ses activités se réduisent donc aux domaines suivants : **l'élaboration de mesures législatives** dans le domaine de l'environnement, le **développement de dossiers de stratégies et d'études**, l'encouragement à **l'échange d'expérience et de bonnes pratiques** entre les communes de même que le **financement des projets communaux** à partir des budgets alloués aux diverses initiatives communautaires.

Depuis le début des années 90, le Parlement européen et la Commission européenne se sont efforcés de développer **une politique des villes** (durable). La publication du **Livre vert** de la Commission en 1990 sur l'environnement urbain en a formé une première étape importante étant donné que les états membres se sont montrés fort sceptiques quant à l'intervention de la Communauté dans intérêts communaux en rappelant le principe de subsidiarité. Dans les années qui suivirent, la Commission européenne a tenté d'établir une politique communautaire de l'environnement urbain au moyen de certaines **stratégies d'action** – former des coalitions avec les communes, consulter des experts dans la définition d'une politique de même qu'utiliser des bonnes occasions. Le document « **Cadre d'action : pour un développement urbain durable** » présenté par la Commission européenne en 1998 a marqué l'intérêt au niveau européen de mieux coordonner les mesures et instruments déjà existants dans ce domaine et de mieux les intégrer. La question reste cependant toujours sans

réponse de savoir si les efforts déployés récemment peuvent contribuer à faire entrer la politique des villes dans le catalogue des tâches de l'UE.

La question portant sur la compétence a des grands effets sur **la mise en œuvre et l'effectivité des mesures et instruments employés jusqu'ici par l'UE** en vue d'un soutien en faveur de LA21. Cela résulte de l'analyse entreprise de la campagne au moyen de la liste de critères établie. Cette liste suppose **deux types de critères** : les premiers permettant d'examiner certaines conditions, selon la littérature sur l'implémentation des politiques, considérées comme nécessaires à la réussite, les secondes autorisant une appréciation du respect des principes de base d'un développement durable. Pour ce dernier groupe, il faut admettre que ces mesures et instruments doivent resplendir de crédibilité pour pouvoir opérer avec effectivité, étant donné que les communes concernées pourraient sinon ressentir un déficit au niveau de la confiance. En outre, l'UE s'est fait le devoir d'un développement durable et doit donc se conduire en conformité avec ses propres principes. Cette liste de critères se compose donc des critères en vue **de l'intégration, de la participation, des échéances à longs termes, de l'efficience, de la cohérence et de l'effectivité**, ce dernier concluant l'analyse.

Un des résultats de cette analyse est que l'absence d'une base juridique met en danger le **financement et l'existence future** de la campagne (le long terme). Cette incertitude influence également le **rapport entre les partenaires participants** et leur coopération dans le cadre de la campagne (la cohérence). La campagne elle-même représente par principe, si l'on excepte son caractère obligatoire de moindre degré, un **instrument utile et efficace** en vue de l'encouragement en faveur de LA21. La campagne peut, grâce à son effet multiplicateur et sa dynamisme, atteindre un grand nombre de communes européennes (l'efficience). Toutefois, il existe des déficits en regard d'une **meilleure participation des communes** à la mise en œuvre de la campagne (la participation) de même que son offre en **thématiques intégrées** (l'intégration). Dans l'ensemble, il apparaît que la campagne n'a pas pu au cours de ses cinq années d'existence remplir le **potentiel d'action** qui lui est donné (l'effectivité). En concluant, la campagne n'a que légèrement contribué à atteindre les objectifs fixés.

Une **comparaison** entre les communes ayant participé à la campagne (520 env.) et le nombre total de communes dans l'UE (80 000 env.) permet de tirer cette conclusion. Même si le nombre de communes européennes engagées dans un LA21 est éventuellement supérieur – la campagne n'a pu que dans un moindre degré contribuer au développement durable des communes, aux dires des

statistiques. Une des causes de cette grande différence est peut-être due à **la structure organisationnelle** et à l'aménagement de la campagne. Il résulte de l'analyse de la campagne que ses structures nécessitent une réforme. C'est ainsi que les intérêts et les idées des différents partenaires ne se présentent pas à l'unisson. Ceci empêche plus grand degré de transparence et de cohérence au sein de la coopération. Les conflits qui en résultent mettent en danger l'image de la campagne auprès du public. Or, c'est justement l'effet sur le public qui est l'objectif de la campagne en tant qu'instrument de sensibilisation et d'informations.

Cette campagne n'a non plus atteint suffisamment son objectif dans un autre domaine : son **orientation politique**. La charte de Aalborg, la structure conceptionnelle de la campagne, prévoit une dimension clairement politique qui, selon l'avis d'un certain nombre de communes, n'a pas été suffisamment réalisée. Les communes attendent une prise d'influence plus forte sur les politiques de l'UE dans le cadre de la campagne afin de créer de meilleures conditions juridiques et politiques en vue de la mise en œuvre du développement durable. Ceci renvoie à un problème de base de la campagne : chaque mesure individuelle de l'UE est vouée à l'échec si elle n'est pas intégrée à un concept général. De manière fort connue, la **jurisprudence et les politiques** sectorielles de l'UE de même que les **conditions-cadre de l'économie** au sein du marché commun vont dans un grand nombre de cas à l'encontre d'un développement urbain durable. Ceci s'applique en particulier à la politique de l'énergie, de les transports, de l'agriculture, de la cohésion et du marché intérieur. Pour ces politiques sont exigées depuis un certain temps l'intégration des intérêts de l'environnement. Si un instrument de l'UE comme la campagne entre en conflit avec la partie bien plus prépondérante des politiques son effectivité est remise en question par principe. Dans cette mesure, il est indispensable que les organes communautaires se mettent d'accord sur **une meilleure coordination de leurs politiques sectorielles** et sur **un plan d'action intégré pour des villes en faveur du développement urbain durable**.

# 1 Einführung

## 1.1 Problemherleitung

Die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Krisen nehmen zu.<sup>1</sup> Soziale Disparitäten und Arbeitslosigkeit, die internationale Schuldenkrise und instabile Finanzmärkte, Migrationen aufgrund von Hunger und Krieg, der unhaltbare und ungerechte Ressourcenverbrauch, Klimaveränderungen und die schwindende Artenvielfalt – all dies sind deutliche Symptome *einer* weltweit krisenhaften Entwicklung (Hamm 1996: 85ff). Besonders für die natürliche Umwelt werden die Anzeichen für einen die Zukunft der Menschheit bedrohenden Kollaps immer deutlicher (Sondervotum Prof. Dr. Rochlitz, Enquete-Kommission 1998: 401). Der kausale Zusammenhang zwischen der Verschlechterung der Umweltqualität und sozio-ökonomischen Erscheinungen wie starkes Bevölkerungswachstum und Armut in den Entwicklungsländern sowie ungebremster Ressourcenverbrauch und Export von Umweltverschmutzungen in den westlichen Industrieländern ist mittlerweile hinlänglich beschrieben (u.a. Opitz 1995, Nuscheler 1995, Worldwatch Institute, jährliche Berichte). Gewiß ist auch, daß die Nord-Süd Problematik und die Umweltproblematik nur gemeinsam zu lösen sind (u.a. French 1994: 157). Selbst wenn diese Anzeichen einer globalen Krise eindeutig wissenschaftlich zu belegen sind, so werden die bestehenden Ursachen – in Europa und anderen Teilen der Erde – immer noch nicht genügend erkannt oder ignoriert. So zeichnet sich in der Europäischen Union (EU), ungeachtet einiger positiver Ausnahmen, "ein eher düsteres Bild" (EUA 1999: 7) hinsichtlich des Zustandes ihrer Umwelt ab. Dieser Befund zeigt, daß die bisherigen politischen und gesellschaftlichen Anstrengungen zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen immer noch völlig unzureichend sind.

Das Vorhandensein einer globalen Krise muß jedoch nicht erst bis zur völligen Sicherheit verifiziert werden. Die Notwendigkeit zum Handeln läßt sich sowohl aus dem Vorsorgeprinzip angesichts des drohenden globalen Umweltkollaps ableiten als auch aus dem ethischen Gebot nach sozialer Fairneß und internationaler Gerechtigkeit. Zudem werden globale Veränderungen von immer mehr Menschen als persönliche Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität empfunden. In einem Diskussionsbeitrag zur Veröffentlichung einer gemeinsamen Studie von BUND und Misereor (BUND/Misereor 1996)

---

<sup>1</sup> Als "Krise" wird hier mit Hamm "eine gesellschaftliche Entwicklung [verstanden], in der bestimmte Variable Werte annehmen, die normalerweise und nach bisheriger Erfahrung nicht für tolerabel gehalten werden" (1996: 81).



stellen Zahrt et al. fest, daß die verstärkte Wahrnehmung von Krisensymptomen das Gefühl gesellschaftlicher Verunsicherung wachsen läßt (Zahrt et al. 1996: 154). Deshalb sei "in weiten Teilen der Bevölkerung [...], oft nur im Hintergrund, das unbestimmte, beunruhigende Gefühl vorhanden: So kann es eigentlich nicht weitergehen" (ibd.). Doch welche alternativen Lebensformen existieren zum gegenwärtigen Wirtschaftsmuster und Wohlstandsmodell? Worin könnte die Antwort der Weltgesellschaft auf die Bedrohung durch die globale Krise bestehen?<sup>2</sup>

Seit der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro im Juni 1992 hat sich das Entwicklungskonzept und Wohlfahrtsverständnis einer "global nachhaltigen Entwicklung" ("sustainable development") etabliert. Eine solche Entwicklung ist dadurch charakterisiert, daß sie alles Wirtschaften nicht nur an den ökologischen Grenzen des Wachstums ausrichtet, sondern auch die ökonomische und soziale Dimension berücksichtigt (UBA 1997:1). Das Leitbild sagt allerdings wenig darüber aus, auf welchen Wegen eine nachhaltige Entwicklung verwirklicht werden kann. Dementsprechend langwierig und schwierig gestaltet sich die gesellschaftliche Verständigung darüber, wie den Ansprüchen dieses Leitbildes gerecht zu werden ist. Unbestritten ist jedoch, daß die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung dieses Leitbildes eine entscheidende Rolle spielen, sind sie doch Zentren des Verbrauchs und der Produktion und somit der Ursprung und Brennpunkt von Umweltschäden und anderen Folgeerscheinungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Konsummuster (KEG 1998b: 7). Gleichzeitig sind die städtischen Gebiete Zentren der Kommunikation, der Kreativität und Innovation sowie des kulturellen Erbes – mithin wichtige Voraussetzungen zur Lösung der Nachhaltigkeitsproblematik (ibd.). Durch die auf der UNCED-Konferenz verabschiedeten Agenda 21 werden die Kommunen aufgefordert, eigene, den besonderen Bedingungen vor Ort angepaßten Handlungsstrategien für eine nachhaltige Entwicklung in einer sogenannten "Lokalen Agenda 21" (LA21) aufzustellen und umzusetzen (Agenda 21, Kapitel 28).

Europa ist einer der am dichtest besiedelten Kontinente. Ungefähr 70% der Bevölkerung (560 Millionen Menschen) leben in urbanen Gebieten, die sich auf etwa ein Viertel des europäischen Territoriums belaufen (EUA 1999: 313).<sup>3</sup> Die städtischen Gebiete in der EU unterscheiden sich in ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Funktion, ihrer Wirtschaftsstruktur, ihrem sozialen Gefüge, ihrem geographischen Standort sowie ihrer Tradition und Kultur (KEG 1998b: 32). Ungeachtet aller Unterschiede sind viele Kommunen mit übereinstimmenden Problemkonstellationen konfrontiert, wie

---

<sup>2</sup> Zur Definition von "Weltgesellschaft" siehe (Hamm 1996: 31f).

<sup>3</sup> Als "urban" werden Gebiete mit einer Bevölkerungsdichte über 100 Einwohner pro km<sup>2</sup> eingestuft. In der EU beträgt der städtische Bevölkerungsanteil 80% (KEG 1998b: 6).

z.B. wachsenden Umweltschäden, dem steigenden motorisierten Individualverkehr, der Zersiedelung und Zerstörung des Grüngürtels und sozialer Segregation (ibid.). Die gemeinsame Herausforderung der Kommunen in der EU ist somit darin zu sehen, im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklungsplanung Antworten auf diese Problemlagen zu finden.

Die Kommunalverwaltungen sind jedoch – als Ergebnis ihrer staatlichen Organisation – in sehr unterschiedlichem Maße mit Kompetenzen der Planungshoheit und Selbstverwaltung ausgestattet. Gleichzeitig sind sie davon betroffen, daß politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie die Gesetzgebung durch übergeordnete Politik- und Verwaltungsebenen ihre Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten stark einschränken (Gilbert et al. 1996: 22ff). Daher können die meisten Kommunen ihre nachhaltigen Handlungsstrategien nicht aus eigener Kraft und im Alleingang umsetzen. Einige nationale Maßnahmen mit dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung, wie z.B. die LA21-Kampagnen in Großbritannien und Schweden, zeigen, wie erfolgreich solche Impulse auf die Kommunen wirken können (Lafferty/Eckerberg 1998: 247ff). Die Gemeinschaftsorgane wie auch die Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich mit der Unterzeichnung der Agenda 21 zur Unterstützung und Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene verpflichtet. Zudem wurden mit dem Amsterdamer Vertrag – durch die Aufnahme des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung und die Betonung der Integration des Umweltschutzes in alle anderen EU-Politiken – die vertragsrechtlichen Grundlagen für eine Neuorientierung der EU in Richtung Nachhaltigkeit geschaffen. Diese Faktoren begründen einen Handlungsauftrag der europäischen gegenüber der lokalen Ebene, welcher darin zu sehen ist, LA21-Prozesse quasi "von oben" zu fördern und zu unterstützen, auch wenn deren Erstellung und Umsetzung unmittelbar in die Zuständigkeit der europäischen Kommunen fällt. Die EU besitzt jedoch nach dem Prinzip der Subsidiarität und dem europäischen Vertragswerk nur in stark eingeschränktem Maße Kompetenzen für das Eingreifen in die Belange der Städte und Gemeinden. Subsidiarität bedeutet die Aufteilung von Zuständigkeiten derart, daß Entscheidungen auf der niedrigsten geeigneten Handlungsebene getroffen werden. Daher kann sich die EU auch nur eines begrenzten Instrumentariums zur Wahrnehmung der ihr zugeordneten Rolle bedienen.

## 1.2 Zielsetzung

Ausgehend von dieser Problemstellung soll das Verhältnis zwischen der übergeordneten EU-Ebene und den untergeordneten europäischen Kommunen hinsichtlich deren LA21-Bestrebungen untersucht

werden. Dabei liegt das Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf der Europäischen Union als zentralem Akteur. **Das Erkenntnisinteresse besteht in der zentralen Frage, ob und wie die EU das Ziel einer Unterstützung und Förderung der LA21-Prozesse in den europäischen Kommunen verfolgt hat und überhaupt verfolgen kann.** Wenn der Beitrag der EU zu einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene bisher zu gering ausgefallen ist, wird dies zu verbessern sein. Daher soll zunächst festgestellt werden, **inwieweit die EU die institutionell-rechtlichen Voraussetzungen aufweist, um LA21-Prozesse in den europäischen Kommunen zu unterstützen und zu fördern.** Anhand der bisher ergriffenen Maßnahmen und der angewandten Instrumente der EU wird sodann erörtert, **wie erfolgreich die EU ihre Rolle bis zum jetzigen Zeitpunkt erfüllt hat.**

Aus dieser Zielsetzung ergeben sich die folgenden erkenntnisleitenden Fragen:

- Welche Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme auf LA21-Prozesse bestehen für die EU? Ist ihr Einwirken auf die europäische Stadtentwicklung notwendig und wie kompetent ist sie dafür nach dem EU-Vertragswerk (Frage der Subsidiarität)?
- Welcher "Handlungsstrategien" bedient sich die EU, um eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu unterstützen und zu fördern? Vertreten die Gemeinschaftsorgane dabei eine stringente und transparente Position?
- Mit welchen Kriterien kann die Wirksamkeit und die Leistungsfähigkeit der bisherigen EU-Maßnahmen und Instrumente beurteilt werden? Welches Ergebnis liefert die Anwendung dieser Kriterien?
- Welche Veränderungen sind erforderlich, um die Leistungsfähigkeit des bisherigen Instrumentariums zu verbessern?

### 1.3 Vorgehensweise und Methodik

Die Handlungsmöglichkeiten der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung werden mit Hilfe einer Dokumentenanalyse erörtert. Dabei wird sowohl auf Primär- als auch Sekundärliteratur zurückgegriffen. Auch die möglicherweise unterschiedlichen Positionen einzelner Gemeinschaftsorgane – d.h. in erster Linie der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates – werden berücksichtigt. Wesentlicher Bestandteil der Arbeit ist die Erstellung eines allgemeinen Kriterienkatalogs, um die bislang eingeleiteten Maßnahmen und angewandten Instrumente der EU zu beurteilen. Zur Aufstellung eines solchen Kriterienkatalogs wird auf die

entsprechende Literatur, im wesentlichen jedoch auf Erkenntnisse der Implementationsforschung zurückgegriffen werden. Gegenstand der Untersuchung ist die "Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden" als Instrument der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung. Die Anwendung der Kriterien erfordert Kenntnisse über die interne Koordinierung und Organisation der Kampagne, welche nicht aus der Literatur hervorgehen. Zu diesem Zweck werden Experteninterviews mit an der Kampagne beteiligten Akteuren durchgeführt. Diese Interviews berücksichtigen die maßgeblichen Erkenntnisse der Sozialforschung (Atteslander 1995: 157ff, Schnell et al. 1992: 297ff).

Der Hauptteil der Arbeit gliedert sich in drei Teile: Im Kapitel 2 werden die für das Verständnis der Arbeit wesentlichen Grundlagen gelegt. Dazu werden zunächst die hier verwendeten Begriffe der "Nachhaltige Entwicklung" und der "Lokalen Agenda 21" erläutert, über deren Inhalt und Bedeutung im allgemeinen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Anschließend werden die vielfältigen Handlungsbedingungen der Kommunen in der EU umrissen, welche durch den jeweiligen nationalen und den europäischen Kontext entstehen. Hierbei wird auch die diese Arbeit zugrundeliegende Interpretation des Subsidiaritätsprinzips dargestellt. Im dritten Kapitel werden die institutionell-rechtlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der EU-Ebene erörtert. Dieser Teil wird eingeleitet mit der Begründung, warum ein Eingreifen der EU in die Belange der Kommunen zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung notwendig ist und wodurch sich eine Rolle der EU bei der Unterstützung der LA21 ableiten läßt. Daraufhin werden sowohl die internationalen Verträge als auch die EU-rechtlichen Bestimmungen daraufhin untersucht, ob und in welchen Grenzen sich hieraus Zuständigkeiten ergeben. Im Anschluß werden die bisherigen Entwicklungsstadien einer europäischen Politik für die Städte vorgestellt, die auf EU-Ebene unter dem Aspekt einer nachhaltigen Kommunalentwicklung diskutiert wird. In diesem Zusammenhang werden die Handlungsstrategien der Kommission zur Erreichung einer solchen Politik erläutert. Ein Zwischenergebnis schließt diesen Teil ab. Kern des dritten Teils ist die Erstellung des Kriterienkatalogs und seine Anwendung auf die Kampagne. Im Anschluß an eine einleitende Darstellung der Kampagne wird die Auswahl der Kriterien begründet sowie voraussichtliche Schwierigkeiten ihrer Anwendung vorweggenommen. Das darauffolgende Beispiel soll illustrieren, wie sich die Kampagne auf die lokale Ebene auswirkt und welche Rückschlüsse sich aus der Beurteilung ziehen lassen. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und den Schlußfolgerungen.

Zuletzt sei auf einige Einschränkungen dieser Arbeit hingewiesen, die aufgrund der Komplexität des gewählten Themas unerlässlich sind: Erstens werden vor allem die europäischen Kommunen als homogen agierende Akteure beschrieben. Es wird zwar zunächst ein Überblick über deren vielfältige Handlungsbedingungen gegeben, diese Komplexität wird in der Folge jedoch reduziert. In der Realität handeln die europäischen Kommunen (d.h. nicht nur die Kommunalverwaltungen sondern das örtliche Gemeinwesen insgesamt) naturgemäß auf sehr unterschiedliche Weise. Um den zeitlichen und thematischen Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wird auch die EU-Ebene vereinfachend dargestellt, es sei denn, es bestehen bedeutsame Unterschiede zwischen den Positionen der einzelnen Gemeinschaftsorganen, die dann explizit erwähnt werden. Des weiteren werden die nationalen und regionalen Politik- und Verwaltungsebenen fast vollständig ausgeklammert, auch wenn sie auf das Verhältnis zwischen der EU und den Kommunen einwirken.

Zweitens ist die Arbeit darauf angelegt, unterschiedliche Disziplinen zu vereinen und politik-, verwaltungs-, sozial- und rechtswissenschaftliche Aspekte gleichermaßen zu berücksichtigen. Ein solcher breiter Ansatz birgt die Gefahr, daß die bestehende Problematik nicht ausreichend wissenschaftlich vertieft wird. Gerade die vielschichtige Fragestellung dieser Arbeit erfordern jedoch eine interdisziplinäre Vorgehensweise. Insgesamt überwiegen insofern die zu erwartenden Vorteile – die ganzheitliche Betrachtung und Kenntnis unterschiedlicher Lehrmeinungen – die potentielle Nachteile dieses Ansatzes.

Drittens wird die Arbeit aus einem deutschen Blickwinkel erarbeitet, auch wenn sie das Tätigwerden der EU zugunsten einer nachhaltigen Kommunalentwicklung in *allen* europäischen Mitgliedstaaten zum Inhalt hat. Dies zeigt sich unter anderem an der überwiegenden Verwendung deutschsprachiger Literatur. Es ist davon auszugehen, daß die Darstellung dieser Arbeit, wie bspw. die Auffassung von kommunaler Selbstverwaltung, entscheidend von den damit zusammenhängenden Erfahrungshorizonten, Einstellungen und Kenntnissen geprägt wird. Andererseits vermag eine solche einheitliche Sichtweise möglicherweise auch das Verständnis der komplexen Thematik zu erleichtern.

## 2 Begrifflicher Bezugsrahmen

### 2.1 Nachhaltige Entwicklung

#### 2.1.1 Vom Konzept zum Leitbild

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit bestand in der Feststellung, daß angesichts der globalen Krise eine Änderung der Lebensgewohnheiten der Menschheit unvermeidbar ist. In der Tat sind herkömmliche Wirtschafts- und Denkweisen, Verhaltens- und Konsummuster, Fortschritts- und Wohlstandsmodelle, wie sie heute in den Industrienationen existieren, langfristig weder mit einer ökologisch tragfähigen noch mit einer sozial gerechten Entwicklung zu vereinbaren. Als ein möglicher Weg aus der "globalen Selbsterstörung" (Harborth 1991), wenn nicht gar der einzige, wird der Übergang zu einer "nachhaltigen Entwicklung" (sustainable development)<sup>4</sup> gesehen. Dieses Entwicklungskonzept ist vor allem durch den Bericht der Brundtland-Kommission der Vereinten Nationen "Our Common Future" (WCED 1987) bekannt geworden.<sup>5</sup> Im Brundtland-Bericht wird nachhaltige Entwicklung definiert als eine Entwicklung, "welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können" (ibd.: 46).

Leitidee des "sustainable development" ist das Prinzip der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit. Dieses Prinzip steht für einen fairen Interessenausgleich bei der Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen zum einen zwischen den Generationen, zum anderen zwischen den einzelnen Weltregionen (zwischen Nord- und Süd-, zwischen Industrie- und Entwicklungsländern<sup>6</sup>). Es basiert auf der Erkenntnis der besonderen Verantwortung der Industrieländer, welche durch einen verschwenderischen Ressourcenverbrauch ein historisch einmaliges, aber langfristig unhaltbares Wohlstandsniveau erreicht haben. Somit wird berücksichtigt, daß die Umwelt- und Entwicklungsproblematik eng miteinander verknüpft sind: "Eine nachhaltige Entwicklung [...] muß einerseits die Armut der Entwicklungsländer überwinden und andererseits den materiellen Wohlstand

---

<sup>4</sup> Im deutschen Sprachraum existiert keine einheitliche Übersetzung des Begriffs "sustainable development". Er wird u.a. mit "dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung" (SRU 1994) und mit "zukunftsfähiger Entwicklung" (BUND/Misereor 1996; Hamm 1996) übersetzt. In dieser Arbeit wird der geläufigere Begriff "nachhaltige Entwicklung" bzw. "Nachhaltigkeit" im umfassenderen Sinne von "zukunftsfähiger Entwicklung" gebraucht.

<sup>5</sup> Bereits zu Beginn der Siebziger Jahre warnte der Club of Rome in seinem Bericht über die "Grenzen des Wachstums" vor der Endlichkeit natürlicher Ressourcen und der begrenzten Tragfähigkeit der Erde (Meadows et al. 1972).

<sup>6</sup> Zur Problematik der Bezeichnung und Einteilung von Ländern in diese Begriffspaare im Rahmen der Diskussion um nachhaltige Entwicklung: BUND/Misereor (1996: 265f).

in den Industrieländern mit der Erhaltung der Natur als Lebensgrundlage in Einklang bringen” (UBA 1997: 4). Mit nachhaltiger Entwicklung wird die bisherige umwelt- und entwicklungspolitische Diskussion in einen sehr viel breiteren Kontext eingeordnet (Kurz 1998: 66). Ein wesentlicher Bestandteil der Nachhaltigkeitsidee ist die Entwicklung eines neuen, harmonischen Verhältnisses von Mensch und Natur, d.h. die ”Einbindung der Zivilisationssysteme in das sie tragende Netzwerk der Natur”(SRU 1994: 13ff). Diese ”Retinität” wird mittlerweile als Schlüsselprinzip einer nachhaltigen Entwicklung verstanden (ibd.). Sie impliziert, daß ökologische, ökonomische und soziale Entwicklungsaspekte, die auf vielfältige Weise miteinander verknüpft sind, nicht mehr isoliert voneinander zu betrachten sind, sondern simultan als sogenannte Nachhaltigkeitsziele optimiert werden müssen. Im Rahmen dieser Arbeit sollen unter Nachhaltigkeitszielen verstanden werden (basierend u.a. auf BMU/UBA 1997: 18, Gilbert et al. 1996: 10f):

- ökologische Nachhaltigkeit: gleichbedeutend mit Naturverträglichkeit. Erhaltung der Lebensfähigkeit der natürlichen Umwelt, der Artenvielfalt und der menschlichen Gesundheit. Einhaltung der Absorptions- und Regenerationsfähigkeit des Ökosystems Erde;
- soziale Nachhaltigkeit: gleichbedeutend mit Sozialverträglichkeit, die sich zum einen auf individuelles Verhalten, zum anderen auf gesellschaftliche Systeme und Strukturen bezieht. Konsens über Grundwerte, gesunde Lebensbedingungen sowie intra- und intergenerativer Verteilungsgerechtigkeit;
- ökonomische Nachhaltigkeit: vollständiges, langfristiges statt kurzfristiges ökonomisches Kalkül – auch bezüglich Effizienz und Rentabilität. Stützung auf menschliche Arbeit und erneuerbare Ressourcen anstelle von nicht erneuerbarer Ressourcen.

Spätestens seit der im Juni 1992 in Rio de Janeiro durchgeführten UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) hat sich nachhaltige Entwicklung in der internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskussion etabliert. Die Rio-Konferenz gilt mittlerweile als Symbol für ein neues internationales Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung für die Zukunft der Erde (Enquete-Kommission 1998: 27). Die dort versammelten Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich, durch eine gemeinsame und integrierte Sicht- und Handlungsweise die Lebensgrundlagen der Menschheit langfristig zu sichern. In dem von ihnen verabschiedeten Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert, der ”Agenda 21”, wurde daher die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung verankert. Gleichzeitig wurden Handlungsempfehlungen aufgelistet, um eine global nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen. In institutioneller Hinsicht führte dies zu der Gründung des Ausschusses für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (”Committee for Sustainable

Development (CSD)”) (Bigg 1993). Damit hat sich das Konzept des ”sustainable development” zu einem neuen Leitbild gewandelt, in dessen internationaler Anerkennung die eigentliche Leistung der Rio-Konferenz zu sehen ist.<sup>7</sup>

### 2.1.2 Zur Operationalisierung des Leitbildes ”Nachhaltigkeit”

Die tiefgreifenden individuellen und gesellschaftlichen Konsequenzen der praktischen Umsetzung eines solchen Leitbildes sind jedoch nicht zu unterschätzen. Auf individueller Ebene geht es um die Reflexion des persönlichen Lebensstils, insbesondere des Konsumverhaltens. Auf gesellschaftlicher Ebene geht es um die Suche nach neuen Wohlstandsmodellen, deren institutionelle Ausgestaltung es den Individuen erlaubt, sich nachhaltig zu verhalten (UBA 1997: 20ff). Nachhaltigkeit ”enthält eine Problematik für die Bewältigung der gemeinsamen Zukunft der Menschheit, die – wenn sie ernst genommen wird – revolutionär sein kann”, verlangt sie doch ”eine tiefgreifende Korrektur bisheriger Fortschritts- und Wachstumsvorstellungen” (SRU 1994: 45). Auch wenn sich die internationale Staatengemeinschaft auf ein gemeinsames Leitbild verständigen konnte – die Konkretisierung oder gar Operationalisierung von nachhaltiger Entwicklung bereitet daher immer noch Schwierigkeiten.

Ein wesentlicher Schritt hierzu liegt in der gesellschaftlichen Verständigung darüber, mit welchen Zielen, in welchen Zeiträumen und mit welchen Instrumenten eine solche Entwicklung verwirklicht werden soll.<sup>8</sup> Verbindliche Ziele und Maßnahmen haben bislang in nur wenigen nationalen Umweltplänen und Nachhaltigkeitsstrategien Eingang gefunden.<sup>9</sup> Auch die Frage, mit welchen staatlichen Instrumenten – ob rechtlich oder marktwirtschaftlich geprägte – umweltpolitische Ziele effektiver umgesetzt werden können, wird derzeit vielerorts mit besonderer Heftigkeit diskutiert.<sup>10</sup> Die einvernehmliche Formulierung von Zielen, Zeitpunkten und Instrumenten wird dadurch erschwert, daß im Nachhaltigkeitsprinzip einerseits objektiv-wissenschaftliche Erkenntnisse, (wie z.B. über Wachstumsgrenzen oder die Belastbarkeit von Ökosystemen) enthalten sind, die mit

---

<sup>7</sup> Trotz dieses Erfolges besitzt die Agenda 21 gravierende Schwächen. Sie läßt nach Ansicht von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen konkrete und verbindliche Handlungsanweisungen insbesondere an die Industrieländer vermissen (BUND/Misereor 1996: 25). So fehlen Schutzziele für wichtige Ökosysteme und Zeitpläne für die Reduktion von umweltbelastenden Aktivitäten (ibd.). Auch zeigen die unzureichenden Ergebnisse der Nachfolgekonferenzen, daß die Agenda 21 bisher nicht zu wirksamen Umsetzungsmaßnahmen geführt hat (Sondervotum Prof. Dr. Rochlitz, Enquete-Kommission 1998: 404).

<sup>8</sup> Ausführlicher zum Vorgehen bei der gesellschaftlichen Festlegung von nachhaltigen Zielen und Maßnahmen (SRU 1998: 9ff).

<sup>9</sup> Die Niederlande haben 1989 als erste einen nationalen Umweltplan eingeführt. Dieser mittlerweile zweifach überarbeitete Plan ist hinsichtlich seiner Zielqualität, Verbindlichkeit und gesellschaftlichen Beteiligung das am weltweit weitestgehende Programm und könnte vielen Ländern als Modell dienen (Jänicke 1997).

<sup>10</sup> Für eine nachhaltige Entwicklung wird ein ”problemadäquater Instrumentenmix” aus ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten (Gebote und Verbote, Pläne und Programme), ökonomischen (Abgaben, Verschmutzungsrechte, Zertifikatlösungen etc.) und finanziellen Instrumenten (Öko-Steuern) sowie Umweltaufklärung und Bewußtseinsbildung vorgeschlagen (UBA 1997: 29f). Die z.T. mit Vehemenz geführte Debatte über die Instrumentenwahl in der Umweltpolitik verdeckt jedoch den Blick auf das eigentliche Ziel: das des Umweltschutzes (Jänicke 1996: 45f).



quantifizierbaren Größen beschrieben werden können, und andererseits normativ-ethische Vorstellungen über Lebensstile, kulturelle Muster und Werthaltungen einfließen (Kurz 1998: 67). Normativ-ethische Vorstellungen wiederum sind kultur-, situations- und wissensabhängig. Diese zu verändern ist in erster Linie eine kulturelle Aufgabe und eine Aufgabe der Bildung (UBA 1997: 309f).<sup>11</sup> Nachhaltigkeit ist somit kein feststehendes Zielsystem, sondern ein "offener gesellschaftlicher Suchprozeß auf der Basis von Werturteilen" (BUND/Misereor 1996: 26). Der dafür erforderliche gesellschaftliche Diskurs über die Veränderung von Denkweisen, Werthaltungen und Lebensstile erschwert und verlangsamt die Konsensbildung im Hinblick auf Nachhaltigkeit. Bislang wurden verbindliche Ziele und Zeithorizonte nur innerhalb staatlicher Grenzen festgelegt, d.h. auf der Basis von relativ homogenen Erfahrungen, nicht jedoch länderübergreifend oder gar international. Der Handlungsbedarf ist dagegen umfassender, komplexer und erfordert im Grunde eine "global governance", d.h. eine globale politische Steuerung, die auf den Beiträgen einer Vielzahl von Akteuren aufbaut (Messner/Nuscheler 1996: 19). Diese ist jedoch ungleich schwieriger zu realisieren, so daß funktionsfähige Entscheidungs- und Handlungsstrukturen bis heute fehlen (Zahrnt 1998: 106).

Die sehr unterschiedliche Sichtweise darüber, wie eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen ist, manifestiert sich daran, daß Kriterien für eine nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweise bislang nur für die ökologische Dimension, d.h. für den Umgang mit Energie, Stoff- und Materialströmen, existieren. Hier wurden allgemeine Nutzungsregeln (sogenannte "Managementregeln") zum Umgang mit regenerierbaren und nicht-regenerierbaren Ressourcen formuliert, die sich an der Regenerationsrate und an der Absorptionsfähigkeit der ökologischen Systeme orientieren (u.a. Enquete-Kommission 1994: 42ff). Anvisiert wird ein reduzierter ökologischer Ressourcenverbrauch bei Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Wohlstands durch die Verfolgung von Suffizienz- und Effizienzstrategien.<sup>12</sup> Dagegen stellen zumindest die in Deutschland entwickelten Kriterien für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung das gegenwärtigen Wirtschaftssystem der sozialen

---

<sup>11</sup> Gerade die Diskrepanz zwischen Umweltbewußtsein und -verhalten (Preissendörfer 1996) zeigt jedoch, daß für ein an Nachhaltigkeit ausgerichtetes Verhalten Bildung allein in Form einer kritischen Konsumerziehung nicht ausreicht. Neben den personenbezogenen Hemmfaktoren sind nämlich auch Barrieren in Form von institutionellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen (mangelnde Produktalternativen, zu hohe Preise etc.) zu berücksichtigen, "die den Willen und die Fähigkeit zur einstellungskonformen Handlung hemmen können" (Reisch/Scherhorn 1998: 93).

<sup>12</sup> Ziel der Effizienz-Strategie ist die Verringerung der Stoff- und Energieströme und des Umweltverbrauchs über den Produktionsprozeß des einzelnen Gutes hinweg (v. Weizsäcker et al. 1995). Effizienz allein ist jedoch nicht ausreichend, da Energie- und Ressourceneinsparungen durch weiteres Wirtschaftswachstum überkompensiert werden können. Suffizienz fordert dagegen eine Senkung des absoluten Güterverbrauches, was ohne eine mehr oder weniger tiefgreifende Änderung des Lebensstils nicht möglich sein wird. Die Handlungsoptionen reichen von Kaufvermeidung über eine zeitlich längere und gemeinschaftliche Nutzung von Gütern (Teilen, Tauschen, Leihen) bis hin zu Konsumverzicht und Subsistenz (simple living) (Reisch/Scherhorn 1998: 94ff).

Marktwirtschaft in keiner Weise in Frage. "Die Legitimität dieser Wirtschaftsordnung [der sozialen Marktwirtschaft] mit ihren grundlegenden Werten, Regeln und Normen als Basis des wirtschaftlichen Lebens gilt als gesichert" (Enquete-Kommission 1998: 35).<sup>13</sup>

Auch der Grad der Vernetzung von Ökologie, Ökonomie und Soziales wird immer noch sehr unterschiedlich gesehen. Nach verbreiteter Ansicht handelt es sich inhaltlich um drei unabhängige Dimensionen, die alle aus der übergeordneten Maxime der Zukunftsfähigkeit ableitbar sind (Enquete-Kommission 1998: 30ff). Diese Position birgt mithin die Gefahr, daß der Einstieg in die Nachhaltigkeitsproblematik je nach Interessenlage oder Motivation über jeweils eine bestimmte Dimension erfolgt.<sup>14</sup> So wird von mancher Seite in der Nachhaltigkeit "zuerst eine Chance für den Abbau des Umweltschutzes zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesehen" (SRU 1998: 18). Handelt es sich jedoch um drei Dimensionen, die eine innere Einheit bilden, dann müssen überall Minimal Kriterien erfüllt sein, die für die ökologische Dimension durch die Managementregeln gegeben sind.

Die folgenden Thesen fassen das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von nachhaltiger Entwicklung zusammen:

- Nachhaltige Entwicklung ist ein Ausweg aus der globalen Krise
- Um das Leitbild "Nachhaltigkeit" zu konkretisieren, ist eine individuelle und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen des Wirtschafts- und Lebensstils aber auch mit Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen notwendig.
- Ziele, Zeitpunkte und Instrumente zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung müssen in einem breiten Diskurs entwickelt und förmlich verankert werden, bspw. – wie in der Agenda 21 empfohlen – in nationalen Umweltplänen. Umweltplanung beschränkt sich nicht grundsätzlich auf die nationale Ebene, auch wenn auf dieser Planungsebene das Kriterium des gesellschaftlichen Konsens am ehesten erfüllt sein mag.
- Die drei Nachhaltigkeitsdimensionen sollen integriert betrachtet werden. Dabei darf weder die Entwicklungsperspektive aus den Augen verloren werden noch die Einhaltung der ökologischen Managementregeln als Minimalforderung verletzt werden. Einzelne gesellschaftliche Gruppen

---

<sup>13</sup> Diese Position entspricht vor allem dem Standpunkt von Vertretern der "ökologischen Modernisierung" (Jänicke 1993). Diese Gruppe geht davon aus, daß ein funktionierendes Wirtschafts- und Gesellschaftssystem nur um den Bereich der Umweltpolitik ergänzt werden muß (Hamm 1996: 24). Sie setzt sich für die Behebung von Umweltschäden mit technologisch modernsten Mitteln, bzw. durch den Einsatz ökonomischer Instrumente wie Zertifikatlösungen ein, sieht jedoch keine Bedarf für grundlegendere Veränderungen (ibd.).

<sup>14</sup> "Es wird vernachlässigt, daß die Gefahr besteht, daß der Umweltschutz mit dem Argument der Dreidimensionalität wieder den sozialen und ökonomischen Zielen nachgestellt wird, anstatt die Dimensionen tatsächlich zu verknüpfen" (Sondervotum Prof. Dr. Rochlitz, Enquete-Kommission 1998: 399).

können sich ihrer Verantwortung nicht mit Verweis auf die Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit oder ungünstiger Rahmenbedingungen entziehen.

### 2.1.3 Zusammenfassung und Fazit

Eine nachhaltige Entwicklung ist dadurch charakterisiert, daß sie alles Wirtschaften nicht nur an den **ökologischen Grenzen** des Wachstums ausrichtet, sondern auch die **ökonomische und soziale Dimension** berücksichtigt. Obwohl Nachhaltigkeit als Leitbild breite Akzeptanz gefunden hat, kommt die **praktische Umsetzung** dieses Leitbildes nur zögerlich voran. Die mit der UNCED-Konferenz verbundenen hohen Erwartungen haben sich auch sieben Jahre danach nicht erfüllt. "Globale Ermüchterung" (Müller-Kraenner/Unmüßig 1997) und **Stagnation** folgen auf die Aufbruchsstimmung in der Umwelt- und Entwicklungspolitik zu Beginn der Neunziger Jahre. Angesichts der hier skizzierten gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen, welche der Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung mit sich bringt, ist es jedoch kaum erstaunlich, daß die "öko-soziale Wende" bisher nicht stattgefunden hat. Nachhaltige Entwicklung ist auf Langfristigkeit angelegt; langfristig sind auch die **gesellschaftlichen Konsensbildungsprozesse**, die letztlich einer solchen Wende vorausgehen. Einen Konsens herbeizuführen, ist vor allem eine Aufgabe der gesellschaftlichen Bewußtseinsbildung, die jedoch nicht durch fehlende oder widersprüchliche Rahmenbedingungen untergraben werden darf. Optimistisch angesichts dieser langwierigen Prozesse stimmt, daß Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene schon vielfach ein konkreteres Gesicht besitzt: die Lokale Agenda 21. Diese bezeichnet die langfristige Strategie einer Kommune zur Anpassung von nachhaltiger Entwicklung an die örtlichen Gegebenheiten. Inhalte und Kennzeichen der LA21 sollen im nächsten Abschnitt vorgestellt werden.

## 2.2 Lokale Agenda 21

### 2.2.1 Inhalte und Kennzeichen

Die auf der UNCED-Konferenz verabschiedete Agenda 21 erteilt den Kommunen<sup>15</sup> in ihrem Kapitel 28 ein besonderes Mandat: Die Kommunalverwaltungen werden aufgerufen, bis zum Jahr 1996 mit ihren Bürgerinnen und Bürgern in einen Konsultationsprozeß zur Aufstellung einer "Lokalen Agenda 21" (LA21) einzutreten. Eine Lokale Agenda 21 ist ein langfristiger kommunaler Aktionsplan mit

---

<sup>15</sup> Wenn im folgenden von "Kommunen" gesprochen wird, so wird – um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen – keine Differenzierung nach ihrer Größe, unterschiedlichen Aufgaben und politischen Befugnissen vorgenommen, auch wenn diese Unterschiede bspw. in Deutschland zwischen Gemeinden und Städten sowie zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden erheblich sind (ICLEI/Difu 1999: 24). Der Begriff "Kommune" wird statt dessen synonym mit "kommunaler Gebietskörperschaft" gebraucht (Gilbert et al. 1996: 3).

dem Ziel, durch Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte vor Ort einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Planeten zu leisten (BMBau 1996: 9). Gegenstand eines solchen Aktionsplans sind die auf lange Sicht zu treffenden Maßnahmen, die dem örtlichen Gemeinwesen insgesamt - also der Bevölkerung einer Kommune mit ihren Organisationen und Gruppierungen, den kommunalen Vertretern sowie der Verwaltung - als notwendig erscheinen, um nachhaltige Entwicklung auf die lokale Situation anzupassen. Die für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene wesentlichen Handlungsfelder werden hauptsächlich in den Bereichen Flächensteuerung, Mobilität/Verkehr, Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft und Wasserwirtschaft bzw. Ressourcenwirtschaft gesehen (Sachverständigengruppe 1996: 4ff; Fürst 1995: 61). Gemäß der Dreidimensionalität von Nachhaltigkeit sind in diesen Handlungsfeldern ökologische mit ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten zu verknüpfen. Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene ist somit eine Entwicklung, "die alle Einwohner einer Gemeinde mit den grundlegenden ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Diensten versorgt, ohne die natürliche, bebaute und soziale Umwelt zu gefährden, die für die Erbringung dieser Dienste unerlässlich ist." (BMU/UBA 1997: 17).

Die LA21 basiert einerseits auf der Idee, daß kommunale Effekte, die durch ein gemeinsames Leitbild gebündelt werden, kumulativ zum weltweiten Erhalt der Lebensgrundlagen der Menschheit beitragen können (BMBau 1996: 9). Sie veranschaulicht somit den umweltpolitischen Leitsatz "Global denken – lokal handeln" (BMU/UBA 1998: 14f). Andererseits spielen Kommunen als die unmittelbare Implementationsebene für Politikvorgaben übergeordneter Politik- und Verwaltungsebenen gerade bei der Umsetzung von umweltpolitischen Programmen und Rechtsvorschriften eine zentrale Rolle (Gilbert et al. 1996: 22ff). Kommunen bilden "einen geeigneten Rahmen, in dem Probleme, die aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichten und den damit ökologischen Folgen unserer Gesellschaft resultieren" gelöst werden können (BUND/Misereor 1996: 252).

Die besondere Verantwortung der Kommunen bei der Verwirklichung von nachhaltiger Entwicklung wird in der Agenda 21 folgendermaßen begründet: "Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunalen Umweltvorschriften und wirken außerdem an der

Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung” (Agenda 21: Kapitel 28.1).

Demnach sollen Impulse zur Aufstellung einer LA 21 von den Kommunalverwaltungen<sup>16</sup> mit ihren politischen und administrativen Organen ausgehen. Ihre Aufgabe besteht darin, zumindest dort die Verantwortung für die Einleitung, Anpassung und letztendlich Umsetzung einer LA21 zu übernehmen, wo die Initiative dazu nicht von der Bevölkerung ausgeht (BMBau 1996: 11). Besonderes Gewicht jedoch, und die Betonung dieses Elementes ist neu, wird auf die Beteiligung von Bürgergruppen, örtlichen Organisationen und der lokalen Wirtschaft gelegt, mit denen ein Konsens über die LA21 herbeigeführt werden soll.<sup>17</sup> Speziell einbezogen werden sollen Frauen und Jugendliche, deren Belange aufgrund ihrer mangelnden Repräsentation bei der kommunalen Entwicklungsplanung – immer noch – zu wenig Beachtung findet (Röhr 1999: 14ff). Dem liegt der folgende Gedanke zugrunde: Einerseits wird den Kommunalverwaltungen durch den Dialog mit der Öffentlichkeit ermöglicht, Strategien zu entwickeln, welche besser an die lokalen Gegebenheiten und Prioritäten angepaßt sind. Andererseits soll der Konsultationsprozeß einen Bewußtseinswandel des/der Einzelnen auslösen, einen Prozeß in Richtung sozio-kultureller und wirtschaftlicher Umorientierung (BMBau 1996: 11f).

Das bedeutet nicht, daß die nationalen und supranationalen Regierungen aus ihrer Verantwortung entlassen werden sollen, die Kommunen bei der Entwicklung ihres Handlungsprogrammes anzuleiten und zu unterstützen. Vielmehr bedarf es der ”Koordination der Anstrengungen auf allen Ebenen, um die Lokale Agenda 21 weiter zu fördern” (KEG 1996c: Art. 10). Kommunen besitzen nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum bei der Bewältigung ihrer komplexen und vielfältigen lokalen Probleme, die sich zumeist nicht auf die Stadtgrenzen beschränken (vgl. Abschnitt 2.2.2). Der Handlungsauftrag der nationalen und supranationalen Regierungen zur Unterstützung der LA21 ergibt

---

<sup>16</sup> Der Begriff der ”Kommunalverwaltung” umfaßt - nicht nur in der EU - ganz unterschiedliche Formen und Funktionen des lokalen politisch-administrativen Systems, die hier nur schematisch behandelt werden können. Im Vordergrund dieser Arbeit stehen jedoch nicht die Organisation und die Aufgaben der lokalen Behörden, sondern deren Handlungsspielraum im Hinblick auf eine LA21. Insofern wird ”Kommunalverwaltung” im Rahmen dieser Arbeit als ”unterste” Ebene der gleich wie organisierten staatlichen Einheiten verstanden (Gilbert et al. 1996: 3).

<sup>17</sup> In Deutschland sind zwischen der LA21 und der integrierten Stadtentwicklungsplanung (STEP) der siebziger Jahre gewisse Ähnlichkeiten bezüglich der Intention einer umfassenden und langfristigen Städteplanung sowie den Strukturen (Bürgerbeteiligung, Integration von Themen etc.) festgestellt worden (Weiland/Lustig 1998: 85ff). Somit wäre die LA21 kein eigenständiger und neuer Planungsansatz. Abgesehen davon jedoch, daß Umweltschutz und Nachhaltigkeit zu dieser Zeit noch keine große Rolle gespielt haben, ist es gerade die Betonung des partizipativen, prozeßhaften und konsensorientierten Verfahrens, daß die LA21 von STEP unterscheidet (Weiland/Lustig 1998: 91f; BMBau 1996: 21ff).

sich zudem daraus, daß sie ihre Unterschrift unter die Agenda 21 gesetzt haben (vgl. Abschnitt 3.1.2.1). Dennoch ist es die erklärte Absicht einer LA21 zu zeigen, daß diejenigen Probleme, die auf niedrigster Politik- und Verwaltungsebene behandelt werden können, auch auf dieser Ebene behandelt werden sollten. Die LA21 ist damit die konkrete Verwirklichung des in der EU häufig zitierten Subsidiaritätsprinzips,<sup>18</sup> auf welches in dieser Arbeit noch näher einzugehen ist.

Nach den bisherigen Ausführungen müssen lokale Aktivitäten zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung bestimmte Anforderungen erfüllen, um den Besonderheiten einer LA21 zu entsprechen. Mit den folgenden Kriterien werden die in Kapitel 28 der Agenda 21 angesprochenen Intentionen erfüllt (basierend auf Lafferty/Eckerberg 1998: 5f; ICLEI/Difu 1998: 20f):

- **Integration von Themen:** Verknüpfung ökologischer mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen;
- **Einhaltung der Managementregeln:** Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen nach den Managementregeln der Nachhaltigkeit, die sich an Regenerationsrate und Abbaukapazität von Ökosystemen orientieren;
- **Globale Dimension:** Berücksichtigung der globalen Auswirkung von örtlichen Themen und Entscheidungen;
- **Langfristigkeit:** lokale Probleme sind innerhalb eines breiteren zeitlichen Rahmens zu betrachten und sollten die nachfolgenden Generationen berücksichtigen;
- **Lokale Strategien:** Integration von umwelt- und entwicklungspolitischen Werten und Zielen in die Planung, Formulierung und Durchführung von politischen Entscheidungen;
- **Partizipation:** deutliche Einbeziehung der Bevölkerung, sowohl der einzelnen BürgerInnen als auch der wichtigsten Interessengruppen.

Auch wenn sich viele Kommunen verpflichtet haben, ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten und in dieser Hinsicht sehr engagiert sind, so zeigt sich doch, daß sie allein oftmals nicht in der Lage sind, dieses Ziel zu verwirklichen. Die Notwendigkeit einer ergänzenden Unterstützung der Kommunen, welche einen LA21-Prozess eingeleitet haben, durch übergeordnete Handlungsebenen wird im folgenden Abschnitt erörtert.

## 2.2.2 Die Notwendigkeit einer ergänzenden Unterstützung der Lokalen Agenda 21

Die charakteristischen Merkmale einer LA21 – die integrierte Herangehensweise, der systematische Planungsprozeß und das Erfordernis der Konsensbildung – stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen, welche sie ohne weitere Unterstützung kaum zu leisten vermögen (Fürst 1995:

---

<sup>18</sup> Das Subsidiaritätsprinzip begrenzt die Kompetenzen der EU in den Politikbereichen, für welche die EU keine ausdrückliche Zuständigkeit besitzt, so auch im kommunalen Bereich (Art. 5 Abs. 2 EGVn) (vgl. Abschnitt 2.3.3).

72). Insgesamt zeigt sich, daß die Kommunen als Handlungsebene, ungeachtet gewisser komparativer Vorteile,<sup>19</sup> strukturbedingte Begrenzungen erfahren, die ihr Potential für eine nachhaltige Entwicklungsplanung einschränken.

An erster Stelle ist der **Grad der kommunalen Selbstverwaltung** oder lokalen Autonomie zu nennen, der für das Zustandekommen und den Erfolg eines LA21-Prozesses von wesentlicher Bedeutung ist (Lafferty/Eckerberg 1998: 248).<sup>20</sup> Hier läßt sich unterscheiden zwischen der Autonomie als solcher, d.h. dem Verhältnis von zentraler zu lokaler Ebene und der spezifischen Autonomie, die ein besonderes Handlungsfeld betrifft (ibd.). Letzte ist abhängig sowohl von der Handlungsfreiheit ("Freedom of action") als auch der Handlungsmöglichkeit ("Capacity for action") einer Kommune (ibd.). Während sich die Handlungsfreiheit auf die politischen und rechtlichen Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung bezieht, stellt die Handlungsmöglichkeit auf das Vorhandensein von Ressourcen, Fähigkeiten und fachlichen Kompetenzen ab (ibd.). Grundsätzlich notwendig für den Erfolg einer LA21 ist es, daß die Kommunalverwaltungen über weitgehende rechtlich-institutionelle Kompetenzen und genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Bewältigung ihrer Aufgaben verfügen (Aalborg-Charta 1994: I.12). "Reconnaitre le rôle fondamental des collectivités locales est presque inutile si on ne les dote pas de réels moyen d'action – pouvoirs et autonomie nécessaire, limites territoriales appropriées et personnel, encadrement et ressources techniques et budgétaires suffisants" (Gilbert et al.1996: 31). Diese Voraussetzungen werden in vielen Mitgliedstaaten der EU weder in rechtlich-institutioneller noch in finanzieller Hinsicht erfüllt (Kampagne 1999a: 54f).<sup>21</sup>

Hemmnisse sind auch in den herkömmlichen, sektoral und hierarchisch geordneten **Verwaltungsstrukturen** zu sehen: Die Kommunalverwaltung, die bei der Erstellung einer LA21 vielerorts eine Schlüsselrolle einnimmt, arbeitet traditionell ressortorientiert und einzelthemenbezogen (Sachverständigengruppe 1996: 65ff). Diese konzeptionelle und institutionelle Spezialisierung der Kommunalbehörden kann die notwendige Integration von Sachthemen gefährden (OECD 1997: 157). Die langfristige Perspektive von Nachhaltigkeit steht zudem im Konflikt mit den kurzfristigen kommunalpolitischen Interessen sowie dem begrenzten Willen zur Konfliktbewältigung (Kampagne

---

<sup>19</sup> Fürst sieht als Vorteile der Kommunalverwaltungen an, daß diese besser geeignet sind, "Netzwerkstrategien einzusetzen, staatliche hierarchische Steuerung mit lokalen Verhandlungssystemen zu koppeln und Sektorpolitiken über Projekte zu integrieren" (1996: 72).

<sup>20</sup> Diese institutionell-rechtlichen Faktoren werden im Abschnitt 2.3.1. ausführlich beschrieben, da sie die unterschiedlichen kommunalen Handlungsbedingungen bei der Umsetzung der LA21 entscheidend prägen.

<sup>21</sup> Befragt nach den größten Hemmnissen für die Erarbeitung und Umsetzung einer LA21 geben in Deutschland ein Großteil der Kommunen fehlende Finanzmittel oder fehlendes Personal an (Rösler 1997).

1999a: 54, Mäding 1995: 230). Diese **kommunalpolitischen Wechsel** von Prioritäten und Zielen beruhen auf Wahlzyklen ("electoral cycles") und der sich damit verändernden Zusammensetzung der politischen, weniger der administrativen Instanzen einer Kommune (OECD 1997: 157). Von Seiten der Bevölkerung unterliegen LA21-Prozesse ebenfalls einer Themenkonjunktur – langfristige Planungen im Dialog mit der Öffentlichkeit verlieren ohne sichtbare Erfolge in der Anfangsphase schnell an Moment (Weiland/Lustig 1998: 90).

Zuletzt sei auf die Komplexität, **Interdependenzen** sowie die räumliche und zeitliche Ausdehnung kommunaler Problemlagen hingewiesen. Einerseits wirken sich bestimmte gesellschaftliche Erscheinungen – wie die steigende Arbeitslosigkeit und Sozialhilfekosten – auf die kommunale Ebene aus, übersteigen jedoch die lokalen Lösungskapazitäten (Enquete-Kommission 1998: 64). Andererseits übersteigt der Raum, der zur Sicherung städtischer Lebensgrundlagen – die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Energie, Wasser, natürliche Ressourcen für die Produktion von Gütern, Abfallentsorgung etc. – notwendig ist, die Größe der Kommunen um ein Vielfaches. Dies zeigen Untersuchungen über den Umweltverbrauch und die Umweltbelastung menschlicher Aktivitäten, die auf dem "Ökologischen Fußabdruck"<sup>22</sup> basieren (zitiert in EUA 1997: 72ff). Die Folgen städtischen Lebens werden so zunehmend in entfernte Gebiete, Länder oder sogar Erdteile verlagert (BUND/Misereor 1996: 254ff). Vor allem aber hängen Städte in starkem Maße von ihrem Umland ab (Sachverständigengruppe 1996: 56f).<sup>23</sup> Dies zeigt, daß Kommunen Teil eines gesellschaftlichen Systems sind und "immer weniger ohne Synchronisation mit dessen Entwicklung gestalten können" (Fürst 1995: 72).

Im Rahmen einer LA21 kann nur ein Teilausschnitt dessen, was für einen grundlegenden Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung notwendig ist, abgedeckt werden (ibd.: 71). Aus diesem Grund bedürfen kommunale Handlungsstrategien der Ergänzung und Absicherung durch Strategien auf übergeordneten Handlungsebenen (ibd.:72). Darüber hinaus benötigen die Kommunen in ihren LA21-Bestrebungen unmittelbare Hilfestellungen, wie z.B. durch Informationen, die Möglichkeit des Erfahrungsaustausches und finanzielle Hilfen. Die Rolle der zentralen Regierung als übergeordneter Handlungsebene wird somit darin gesehen, eine Vorreiterrolle zu übernehmen, den Anstoß zu LA21-Prozessen zu geben, einen adäquaten politischen und legislativen Rahmen zu schaffen, sowie LA21-

---

<sup>22</sup> Der "Ökologische Fußabdruck" (Wackernagel/Rees 1997) wie auch das Konzept des Umweltraums (FoEE 1995) sind auf geographischen Größen basierende Indikatoren, um die ökologische Tragfähigkeit von Ökosystemen, deren Regenerationsfähigkeit und die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen zu veranschaulichen.



Prozesse anzuleiten und zu koordinieren (EUA 1997: 62). Der im nächsten Abschnitt dargestellte Überblick über den Stand der LA21 in den Mitgliedstaaten der EU illustriert die Auswirkungen einer solchen nationalen Koordination, Unterstützung und Förderung.

### 2.2.3 Lokale Agenda 21 in der Europäischen Union

Eine der wenigen konkreten Forderungen der Agenda 21 besteht darin, daß bis zum Jahr 1996 die *Mehrzahl* der Kommunen in einen LA21-Prozeß eingetreten sein sollten (Agenda 21, Abschnitt 28.2, Hervorhebung des Verf.). Auch wenn sich seit der Rio-Konferenz eine wachsende Anzahl von Kommunen in der EU mit der Erstellung einer LA21 beschäftigen, so wird dieses absolute Ziel bis zum heutigen Zeitpunkt offensichtlich nicht erreicht. Die Anzahl der in einem LA21-Prozeß befindlichen Kommunen gibt jedoch einen ersten Einblick in den Stand der Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene. Dabei wird in diesem Abschnitt über den quantitativen Aspekt hinaus - soweit bekannt - auch auf qualitative Unterschiede der LA21-Prozesse in den Mitgliedstaaten der EU eingegangen.

#### 2.2.3.1 Quantitativer Stand

Nach einer vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen ("International Council for Local Environmental Initiatives" (ICLEI)) gemeinsam mit dem CSD durchgeführten Umfrage hatten sich im Jahr 1996 über 1.600 Kommunen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Einleitung eines LA21-Prozesses verpflichtet (ICLEI/UNDPCSD 1997: 24). Davon waren über die Hälfte aktiv mit der Umsetzung einer LA21 befaßt, die restlichen Kommunen befanden sich in einem Anfangsstadium. Demnach fanden zum damaligen Zeitpunkt 70% der 1.800 weltweit registrierten LA21 Initiativen in Europa statt.<sup>24</sup> Diese Zahl steht allerdings einer weitaus größeren Gesamtzahl an europäischen Kommunen gegenüber, insgesamt fast 80,000 Kommunen (EUA 1997: 58).<sup>25</sup> Die gemeinsame Umfrage von ICLEI und CSD ergibt eine sehr unterschiedliche Bedeutung der LA21 innerhalb der EU: die meisten LA21-Prozesse finden derzeit in den skandinavischen Ländern (Schweden, Norwegen, sowie zuletzt auch Finnland), den Niederlanden und in Großbritannien statt (ICLEI/UNDPCSD 1997: 27). Diese Feststellung wurde u.a. mit dem Vorhandensein von nationalen LA21-Kampagnen in diesen Ländern erklärt (ibid.: 27). Damit zeigt sich innerhalb der EU

---

<sup>23</sup> Aus diesem Grund gehen immer mehr Stadtregionen dazu über, "Regionale Agenden 21" zu entwickeln. Vgl. den aktuellen Wettbewerb des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung "Regionen der Zukunft" (<http://www.zukunftsregionen.de>).

<sup>24</sup> Allerdings wird die Validität dieser Daten, die einen erheblichen Fortschritt seit der UNCED-Konferenz bedeuten würde, angezweifelt (Lafferty/Eckerberg 1998: 241ff).

<sup>25</sup> Allein in Frankreich existieren 36,547 Kommunen, in Deutschland 14,884, in Italien 8,097 und in Spanien 8,098 (EUA 1997: 58).

ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle hinsichtlich der LA21 Bestrebungen. Diese Ergebnisse wurden von einer vom Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE) durchgeführten Untersuchung bestätigt (RGRE 1996). Demnach waren in Schweden fast alle Kommunen mit einem LA21-Prozeß befaßt, in Deutschland und Österreich dagegen weniger als ein Zehntel (ibd.:10ff).

Quantitative Aussagen zum Stand der Umsetzung von lokaler Entwicklung auf lokaler Ebene allein auf der Basis von registrierten LA21-Prozessen sind jedoch nur sehr begrenzt möglich. Ein Ratsbeschluß, der in Deutschland Grundlage für die Erhebung von LA21-Zahlen darstellt, bedeutet nach Auskunft von Stefan Kuhn, ICLEI, in vielen Fällen nicht, daß sich die Kommunen aktiv der Agenda-Arbeit widmen. Andererseits engagieren sich andere Kommunen auch ohne einen solchen Beschluß (ibd.). Bei der Beurteilung von statistischen Zahlen muß grundsätzlich die Gesamtzahl an Kommunen in einem Land berücksichtigt werden (Lafferty/Eckerberg 1998: 249). Diese wirkt sich z.B. auf die flächenhafte und gleichmäßige Versorgung der Kommunen mit Informationen, Materialien und Finanzmitteln aus (ibd.). Zudem muß beachtet werden, daß der tatsächliche Bevölkerungsanteil eines Landes, der von den Inhalten und dem Verfahren einer LA21 erreicht wird, durch diese statistischen Zahlen verfälscht werden kann. Das bedeutet konkret, daß in Ländern mit einer Konzentration von LA21 Aktivitäten in größeren Städten der Anteil der Bevölkerung, die an einer LA21 teilnimmt, höher ist als es diese Zahlen vermuten lassen (ICLEI 1997a: 4). So repräsentieren in Finnland 20% der aktiven Kommunen über die Hälfte der finnischen Bevölkerung (ibd.).

#### **2.2.3.2 Qualitativer Stand**

Auch der Inhalt und die Gestalt der LA21-Prozesse variiert von Land zu Land, wie ein Vergleich zwischen sechs Staaten in ganz Europa zeigt (ICLEI/Difu 1999). Die Unterschiede entstehen in erster Linie durch das Ausmaß und die Art der nationalen LA21 Förderung, welche das Verständnis der Kommunen von LA21 und ihre Funktion entscheidend prägen.<sup>26</sup> Während in Großbritannien und Schweden z.B. schon recht früh nationale LA21-Kampagnen mit zentralen Koordinierungsstellen etabliert wurden, beschränkte sich die deutsche Regierung zunächst auf die fachliche Anleitung in Form von Publikationen und im Rahmen von Pilotprojekten und Konferenzen (ibd.: 156f). Dementsprechend vielfältig ist auch die Wirkung ("Impuls"), die von der LA21 in den untersuchten Ländern ausgeht: während britische Kommunen durch die LA21 Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber der Zentralregierung zurückgewonnen haben, werden in Spanien erste

Erfahrungen mit Formen von Bürgerbeteiligung verzeichnet und Widerstände gegenüber dem Umweltschutz als "Wohlstandsbremse" abgebaut (ibd.: 168f). Aus diesen Ergebnissen folgern die AutorInnen, es sei "zunehmend erforderlich, das Augenmerk bei der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung auch auf die den Kommunen übergeordneten Ebenen zu lenken" (ibd.: 12). Eine weitere Studie kommt zu dem Schluß, daß vor allem die Verbindung einer Kampagne mit der Bereitstellung von Fördergeldern Wegbereiter für den relativen Erfolg der LA21 innerhalb eines Landes ist (Lafferty/Eckerberg 1998: 247ff).<sup>27</sup> Auch in diesem Zusammenhang wird auf die wichtige Rolle der übergeordneten Handlungsebenen verwiesen: "local initiatives for sustainable development are unlikely to succeed without the support of national policies. The strength of national government support for LA21 can thus be seen as a vital factor for influencing the success of local authorities in instigating and developing LA21 activity" (ibd: 251).

Auch hier sind allgemeine Ableitungen über die Qualität des eingeschlagenen Weges kaum zu treffen. Viele deutsche Kommunen bspw. nehmen für sich in Anspruch, durch ihre fortschrittliche kommunale Umweltpolitik schon in ihrer täglichen Arbeit zukunftsfähige Entwicklungsplanung umzusetzen (J. Hennerkes, zitiert in Hermanns 1996: 128). Auf der anderen Seite mehren sich nach ersten Erfahrungen in Deutschland kritische Stimmen, die bemängeln, daß die LA21 häufig als dekoratives Etikett für bereits bestehende umweltpolitische Aktivitäten und Projekte mißbraucht wird, die nur entfernt einen Bezug zu nachhaltiger Entwicklung aufweisen (Bergstedt 1998). Einige Kritiker sehen in LA21 Initiativen regelrechte "public-relations" Werbezüge der Kommunen, die einen Mangel an Tätigkeiten in anderen Bereichen verschleiern sollen (Runge 1997: 181). Diese Kritik weist darauf hin, daß der breite Spielraum, den die Kommunen bei der Gestaltung der LA21 besitzen, nicht immer effektiv genutzt wird.

#### 2.2.4 Zusammenfassung und Fazit

Eine Lokale Agenda 21 ist ein **langfristiger kommunaler Aktionsplan**, der die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung für die lokale Ebene konkretisiert. Kennzeichen einer LA21 sind vor allem die **Vernetzung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Themen**, die Einhaltung der ökologischen Managementregeln, die breite Beteiligung der örtlichen Bevölkerung sowie eine umfassende und ausgedehnte zeitliche und geographische Perspektive, die entwicklungspolitische

---

<sup>26</sup> Diese Impulse beschränken sich nicht auf die nationale (oder subnationale) Regierungs- und Verwaltungsebene sondern gehen bspw. auch von Kommunalverbänden und von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen aus (ICLEI/Difu 1999: 23).

<sup>27</sup> Die Studie nennt weitere Faktoren, die in Kombination einen positiven Effekt auf die Umsetzung der LA21 ausüben, wie die Teilnahme an Netzwerken, die Intensität der Kommunikation zwischen lokaler und übergeordneter Ebene etc. (Lafferty/Eckerberg 1998: 247ff).

Ziele einbezieht. Mit Hilfe eines LA21-Prozesses können Kommunen einen eigenen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung der weltweiten Entwicklung leisten.

Allerdings sind die Kommunen aus unterschiedlichen Gründen nur begrenzt in der Lage, eine LA21 zu entwickeln und umzusetzen und benötigen daher die **Unterstützung übergeordneter Handlungsebenen**. Insbesondere die räumliche und zeitliche Reichweite der kommunalen Probleme und deren **Interdependenzen** stellen gravierende Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene dar. Diese Wechselwirkungen und Wechselbeziehungen führen nicht zuletzt zu Zielkonflikten zwischen einzelnen kommunalen Themenfeldern und Aufgabengebieten (z.B. zwischen Wohnungsbau, Verkehrspolitik und Wirtschaftsförderung auf der einen und Umweltschutz auf der anderen Seite), die nur teilweise im Rahmen einer LA21 gelöst werden können. Daraus folgt, daß Kommunen als Teil eines gesellschaftlichen Systems weitgehend von den politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig sind, die jenes System ihnen vorgibt.

Dies wird auch durch den **Entwicklungsstand der LA21 in den Mitgliedstaaten der EU** veranschaulicht. Eindeutige Aussagen hierzu sind zwar problematisch, da die Zahl, die Gestalt und der Inhalt der LA21 von Land zu Land variiert. Es konnte jedoch gezeigt werden, daß die **Anzahl der LA21** in den nördlichen Mitgliedstaaten der EU, in Skandinavien und in Großbritannien, rein statistisch gesehen, höher ist als in den mittel- und südeuropäischen Mitgliedstaaten. Dies ist vor allem auf eine stärkere staatliche Unterstützung und Förderung der LA21 in diesen Ländern zurückzuführen, welche sich vor allem aus **nationalen LA21-Kampagnen und Finanzierungshilfen** zusammensetzt. Neben der Anzahl der LA21-Prozesse differiert auch deren **Inhalt und die Qualität** in Abhängigkeit von den auf die Kommunen einwirkenden nationalen Impulsen. Solange die jeweiligen lokalen Aktivitäten die oben genannten Kriterien einer LA21 erfüllen, ist gegen diese Vielfalt prinzipiell nichts einzuwenden. Im Gegenteil: es ist als selbstverständlich anzusehen, daß spezifische Handlungsstrategien für die Gegebenheiten und Prioritäten vor Ort entwickelt werden, auch wenn diese durch den nationalen Kontext vorgezeichnet werden. Es ist dagegen bedenklich, wenn die nationalen oder europäischen Rahmenbedingungen einer Kommune die Erstellung einer LA21 verhindert oder negativ beeinflusst.

Im folgenden Abschnitt werden daher die unterschiedlichen Handlungsspielräume der europäischen Kommunen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung beleuchtet. Dabei ist es nicht Sinn und Zweck des folgenden Abschnitts, die jeweilige Kommunalstruktur und -verfassung im Detail zu beschreiben. Auch auf die Auswirkungen der nationalen und europäischen Gesetzgebung auf die

kommunale Ebene kann nicht im einzelnen eingegangen werden. Vielmehr soll ein Eindruck von den Gemeinsamkeiten und den Unterschieden wiedergegeben werden, die für die Kommunen in der EU durch den nationalen und europäischen Kontext entstehen.

## 2.3 Kommunale Handlungsspielräume im nationalen und europäischen Kontext

### 2.3.1 Handlungsfreiheit

Um sich der Herausforderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung stellen zu können, müssen sowohl die Kommunen selbst als Bestandteil des nationalen Staatsaufbaus wie auch ihre Kompetenzen und finanzielle Ausstattung rechtlich-institutionell abgesichert sein (EUA 1997: 59). Grundsätzlich bestehen in allen Mitgliedstaaten der EU lokale Gebietskörperschaften und mit ihnen eine Form von kommunaler Selbstverwaltung oder lokaler Autonomie. Kommunale Selbstverwaltung beinhaltet im wesentlichen, daß die Kommunen alle öffentlichen Aufgaben, die in ihren räumlichen Geltungsbereich fallen, eigenverantwortlich und im Rahmen der Gesetze wahrnehmen (Kaltenborn 1996: 16ff).<sup>28</sup> Die Kommunen erhalten eigene Ermessens- und Handlungsspielräume, stehen aber unter der Rechtsaufsicht übergeordneter staatlicher Instanzen. Die meisten Verfassungen der europäischen Mitgliedstaaten enthalten mehr oder weniger deutlich formulierte Selbstverwaltungsgedanken (ibid.: 49f). Die portugiesische Verfassung legt bspw. grundlegende Prinzipien lokaler Autonomie fest, während die Stellung und Aufgaben der niederländischen Kommunen im Kommunalrecht (*Gemeentewet*) verankert sind (EUA 1997: 59). Eine ähnliche institutionelle Garantie kommunaler Selbstverwaltung, wie sie durch Art. 28 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes gegeben ist, findet sich dagegen in keinem anderen Mitgliedstaat (Kaltenborn 1996: 50). Die rechtlich-institutionelle Stellung der Kommunen hängt nicht zuletzt von der jeweiligen staatlichen Organisation und dem Grad der Dezentralisierung ab. Vereinfacht lassen sich die europäischen Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre kommunale Handlungsfreiheit wie folgt klassifizieren (basierend auf Demmke 1997: 43f; ICLEI/Difu 1999):

- drei **föderale Staaten** (Deutschland, Belgien und Österreich) mit weitgehendem, kommunalen Selbstverwaltungsrecht;

---

<sup>28</sup> Für die kommunale Umweltpolitik in Deutschland werden folgende Aufgaben genannt: Ordnungsbehördliche bzw. Vollzugsaufgaben, Leistungs- und Durchführungsaufgaben, Beratungsaufgaben sowie planerische, vorsorgende und koordinierende Aufgaben (Zimmermann/Enderle 1991: 13ff; Hucke 1993: 474ff).

- zwei **Regionalstaaten** (Italien, Spanien) mit nachgeordneten Regionen (in Spanien "Autonomieregionen"), welche über unterschiedlich stark ausgeprägte administrative und legislative Entscheidungsbefugnisse verfügen und eigenständig die Kompetenzvergabe an die Kommunen regeln;
- sechs **dezentralisierte Einheitsstaaten** (Frankreich, Portugal, die Niederlande, Finnland, Schweden und Dänemark) mit nachgeordneten Kommunen, die nur im Rahmen ihrer Verwaltungs- und Vollzugszuständigkeiten weitestgehend selbständig sind (in den skandinavischen Ländern ist die kommunale Selbstverwaltung allerdings in der Praxis – nicht konstitutionell –relativ stark entwickelt);
- drei **zentralisierte Staaten** (Griechenland, Luxemburg und Irland), mit nachgeordneten Kommunen, die strikter zentralstaatlicher Kontrolle unterworfen sind und in denen die kommunale Selbstverwaltung deutlich eingeschränkt ist;
- ein **Zentralstaat** (Großbritannien) **bestehend aus vier Nationen** (England, Schottland, Wales, Nordirland), die seit der letzten Gebietsreform, die im Jahr 1997 abgeschlossen wurde, über keine einheitliche Kommunakstruktur verfügen.

Damit bietet sich hinsichtlich der rechtlich-institutionellen Stellung der Kommunen und der konstitutionellen Verankerung ihrer kommunaler Selbstverwaltung ein uneinheitliches Bild. In vielen EU-Staaten ist jedoch in den letzten Jahren ein Trend zur Dezentralisierung und eine zunehmende Stärkung lokaler Autonomie zu verzeichnen.<sup>29</sup> Im Prinzip ist insofern das Vermögen der europäischen Kommunen gestärkt worden, eine LA21 zu erstellen und umzusetzen..

Auch in der Gestaltung der einzelnen Kommunalsysteme zeigen sich erhebliche Abweichungen. So unterscheiden sich die europäischen Kommunen u.a. in ihrer Organisation und Struktur, ihren Aufgaben und Befugnissen, ihrer finanziellen Ausstattung, ihrer politischen Tradition sowie ihrem Verhältnis zu den jeweils übergeordneten staatlichen Instanzen (EUA 1997: 57ff). Als unterste Ebene eines föderal strukturierten Staates setzt sich die kommunale Selbstverwaltung deutscher Prägung aus der Personalhoheit (internes Personalwesen der Kommune), Organisationshoheit (eigene Ausgestaltung des Verwaltungsaufbaus), Planungshoheit (Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes), Rechtsetzungshoheit (Aufstellung eigener Satzungen), Finanzhoheit (eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft) und der Steuerhoheit (Erhebung eigener

---

<sup>29</sup> In Großbritannien bspw. haben die Kommunen nicht zuletzt durch den Erfolg der LA21 eine Aufwertung ihrer Kompetenzen erfahren, die ihnen unter der konservativen Regierung entzogen worden waren (ICLEI/Difu 1999: 73). Die Autonomieregionen in Spanien durchlaufen derzeit – historisch bedingt – eine von Region zu Region unterschiedliche Dezentralisierung, deren Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung noch nicht abzuschätzen ist (ibd.: 139ff). Allerdings ist auch hier in jüngster Zeit einer Stärkung der Kommunen durch die Übertragung von Zuständigkeiten erreicht worden (ibd.: 140).

Steuern) zusammen (ICLEI/Difu 1999: 23). Allerdings wird in Deutschland - wie in anderen Ländern auch - der kommunale Handlungsrahmen durch staatlich übertragene Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten, durch vorstrukturierte Programme sowie durch staatliche Vorgaben wie Gesetze, Erlasse und Verordnungen in vielfältiger Weise eingeschränkt (Fürst 1995: 61; Mäding 1995: 223). Gerade im Bereich des Umweltrechts wirkt die EU als gesetzgeberische Ebene seit Beginn der neunziger Jahre immer stärker auf die Kommunen ein (ibid.: 224).<sup>30</sup> Der Gesetzgebungsrhythmus auf europäischer und nationaler Ebene zwingt die Kommunen, ihre Verwaltungspraxis in immer kürzeren Zeitabständen an die neue Rechtslage anzupassen (ibid.: 225).<sup>31</sup> Auch bezüglich der Form der Haushaltsfinanzierung existiert für die europäischen Kommunen kein einheitliches Muster (EUA 1997: 58). Wenngleich die Kommunen in vielen Mitgliedstaaten das Recht besitzen, eigene Steuern oder Gebühren zu erheben, unterscheiden sich sowohl deren Quellen als auch ihr Anteil am Gesamthaushalt: in Schweden werden Einkommenssteuern auf Lohn und Zinseinkommen erhoben, in Deutschland dagegen vorrangig Gewerbesteuern (ICLEI/Difu 1999: 116). In Portugal und Frankreich sind die Kommunen weitgehend finanziell ungebunden, indem sie z.B. Gelder von ausländischen Banken verlangen können (EUA 1997: 58). Niederländische Kommunen erhalten wiederum zum größten Teil zweckgebundene Mittel von der zentralen Regierung (ibid.). Wie sich daher an dem sehr unterschiedlichen Anteil der Kommunen an den öffentlichen Ausgaben ablesen läßt, haben einige Kommunalbehörden in der EU größere Ausgabenfreiheiten als andere (KEG 1997b: Anhang II).

Gemeinsam ist den meisten europäischen Kommunen dagegen die Erfüllung von öffentlichen Leistungsaufgaben wie der Straßenreinigung, Wasserversorgung und Abwasserklärung, Müllabfuhr, Bauvorhaben, Polizei und Feuerwehr, kommunales Verkehrsnetz, öffentlicher Nahverkehr, Grünflächen, kulturelle und soziale Einrichtungen sowie einiger Aufgaben im Bereich Erziehung<sup>32</sup>, Gesundheit und anderer sozialer Leistungen (EUA 1997: 59f). Die für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene bedeutsamen Handlungsfelder liegen dagegen – wie bereits erwähnt – in den Bereichen Flächensteuerung, Mobilität/Verkehr, Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft und

---

<sup>30</sup> Zu den Aufgabenbereichen des kommunalen Umweltschutzes, in denen europäischen Vorgaben auf die Kommunen einwirken, zählen Abfallbewirtschaftung und Abwasserbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Naturschutz, Umweltverträglichkeitsprüfungen etc. (Haberzettl et al. 1998: 67).

<sup>31</sup> Aus diesen und anderen Gründen werden für das Umweltrecht, dessen praktische Umsetzung und Vollzug fast ausschließlich bei den Kommunen verbleibt, z.T. eklatante Vollzugsdefizite konstatiert (Lübbe-Wolff 1996: 1ff; Hucke 1996: 59ff).

<sup>32</sup> In zentralistisch geprägten Ländern wie Frankreich und Spanien ist das Erziehungswesen nicht Sache der Kommunen (EUA 1997: 61).

Wasserwirtschaft bzw. Ressourcenwirtschaft. Gerade in diesen integrierten Handlungsfeldern sind die kommunalen Zuständigkeiten in vielen Mitgliedstaaten nur schwach ausgeprägt. Zumindest ist eine deutliche Bandbreite der diesbezüglichen umweltpolitischen Kompetenzen festzustellen (CEMR 1994). So werden in Frankreich als zentral organisiertem Staat energiepolitische Maßnahmen bspw. durch die Zentralregierung formuliert und von staatlichen und privaten Energieunternehmen ausgeführt – die Kommunen besitzen nur wenig Einflußmöglichkeiten (Haberzettel et al. 1998: 15f). Auf der anderen Seite ist die Energieversorgung in Dänemark weitgehend dezentralisiert und viele europäischen Kommunen sind eigenverantwortliche Betreiber von Energieversorgungsunternehmen, die damit prinzipiell über Steuerungsmöglichkeiten hin zu einem nachhaltigen Energieverbrauch verfügen (EUA 1997: 59).<sup>33</sup>

Neben diesen konstitutionellen Grenzen ihrer kommunalen Selbstverwaltung, stoßen die Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung einer LA21 auch auf real vorhandene materielle, personelle und technische Grenzen. Diese werden im folgenden Abschnitt beschrieben.

### 2.3.2 Handlungsmöglichkeiten

Gilbert et al. stellen fest, daß – obwohl immer mehr Regelungskompetenzen insbesondere im Bereich der Umweltpolitik auf die Kommunen übertragen werden – diese Tendenzen nicht immer von einem adäquaten Finanztransfer bzw. adäquaten Budgetkompetenzen begleitet sind (1996: 31). Infolgedessen befinden sich viele Kommunen in einer prekären finanziellen Situation. Wenn es ein Thema gibt, das alle europäischen Kommunen vereint, dann ist es ihre angespannten Haushaltslage (EUA 1997: 57). Ökonomisch-fiskalische Einschränkungen beschneiden nach Ansicht von Fürst auf zweifache Weise die Möglichkeit von Kommunen, nachhaltige Entwicklung vor Ort umzusetzen: zum einen werden nur die Kommunen, die in einem genügenden Maße wirtschaftlich unabhängig sind, einen LA21-Prozeß forcieren und zum anderen erfordern knappe finanzielle Ressourcen die Festlegung von Prioritäten (1995: 66). Vor allem der Zwang, Haushaltsdefizite zu reduzieren, schränkt die Möglichkeit der Kommunen ein, Investitionen im Umweltbereich zu tätigen (OECD 1997: 157). Immer mehr Kommunen bleibt keine andere Wahl als ihre Finanzmittel auf die Erfüllung der ihnen staatlich übertragenen Pflichtaufgaben und nicht auf freiwillige Gestaltungsaufgaben

---

<sup>33</sup> Allerdings wird befürchtet, daß die kommunalen Energieversorgungsunternehmen (Stadtwerke) infolge des Wettbewerbs in den liberalisierten Energiebinnenmärkten der EU gezwungen sein werden, billigen Strom aus weniger umweltfreundlichen Energiequellen anzubieten (Haberzettel et al. 1998: 29ff).



konzentrieren, zu denen bspw. auch Maßnahmen im Rahmen einer LA21 zählen (Mäding 1995: 228).<sup>34</sup>

Die kommunale Finanzkrise birgt weitere Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene: aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der Drohung ortsansässiger Betriebe ihre Produktion zu verlagern, sehen sich viele Kommunalverwaltungen in einer verschärften Konkurrenz gegenüber anderen Kommunen um die Ansiedlung von Unternehmen, wodurch sich ihre Handlungsfähigkeit und Steuerungsmöglichkeit gegenüber der lokalen Wirtschaft einschränkt (ICLEI/Difu 1999: 28). Kommunalpolitische Programme entfalten somit eine immer geringere Reichweite, die sich hauptsächlich auf die Belange der Privathaushalte erstreckt (Fürst 1995: 64). Insofern wird nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene immer häufiger von den Zufälligkeiten des "principle of least effort" bestimmt (ibd.: 71).

Hinsichtlich der Finanzlage als begrenzendem Faktor sollte jedoch betont werden, daß die LA21 als eine "Investition in die Zukunft" angesehen werden kann, die langfristig hilft, zukunftsfähige kommunale Themenfelder zu fördern, zumal viele der Projekte zur Umsetzung des Aktionsplans mit bürgerschaftlichem Engagement und mit geringen finanziellen Aufwendungen erfolgen (BMU/UBA 1998: 61). Diese Gesichtspunkte können die anfänglichen Sach- und Personalkosten zur Aufstellung einer LA21 trotz der angespannten kommunalen Haushaltslage in vielen Fällen gerechtfertigt erscheinen lassen. Begrenzte technische Kapazitäten erscheinen weniger beeinträchtigend, da dieser Mangel durch technologischen Fortschritt aufgehoben werden kann (Fürst 1995: 66). Auch Wissens- und Informationslücken können mittlerweile durch ein breites Angebot an Handbüchern, Berichten und Sammlungen nachahmenswerter Beispiele ("best-practice guides") bzw. Fortbildungskursen geschlossen werden.

Nicht nur die nationale Ebene auch die europäische Ebene engt den Handlungsspielraum der Kommunen ein. Die europäische Gesetzgebung ist mittlerweile geprägt von einer relativ hohen Regelungsdichte.<sup>35</sup> Wie oben erwähnt wirken eine ganze Reihe von EU-Rechtsakten - nicht nur im Umweltbereich - direkt auf die Kommunen oder müssen von diesen umgesetzt werden. Das für das

---

<sup>34</sup> Infolge dessen gehen immer mehr Kommunen in Europa dazu über, betriebswirtschaftlich orientierte Verwaltungsmodelle mit dezentraler Ressourcenverantwortung, Globalbudgets etc. einzuführen sowie kommunale Betriebe zu privatisieren (ICLEI/Difu 1999: 115). Noch ist unklar, ob dadurch, wie verschiedentlich befürchtet, die notwendige Themenintegration auf lokaler Ebene beeinträchtigt wird oder ob die Verwaltungsreform, wie bereits in Großbritannien, dazu genutzt werden kann, die Ziele der LA21 im Verwaltungshandeln besser zu verankern (ICLEI/Difu 1999: 177). Zu den Vor- und Nachteilen des "neuen Steuerungsmodells" in der Kommunalverwaltung für die Umweltpolitik: Mäding (1995: 230ff).

<sup>35</sup> So verabschiedete der Rat auf seinen Tagungen im Jahr 1997 209 Verordnungen, 34 Richtlinien, 164 Beschlüsse und Entscheidungen sowie drei Empfehlungen (Steppacher 1998: 64). Allerdings wurden fast ebenso viele Rechtsakte aufgehoben bzw. liefen bei befristeter Gültigkeit aus (ibd.).

Verhältnis von europäischer zu lokaler Ebene maßgebliche Prinzip ist das Subsidiaritätsprinzip, das im folgenden Abschnitt erörtert wird.

### 2.3.3 Subsidiaritätsprinzip

#### 2.3.3.1 Stand der Diskussion

Angesichts der Hoheitsentfaltung der EU, die mit ihrer Gesetzgebung zunehmend das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen tangiert, wird vor allem von deutscher Seite ein effektiver Schutz dieses Rechts in Form einer Selbstverwaltungsgarantie gefordert (Hoffschulte 1994: 155ff). Die deutsche kommunale Selbstverwaltung, die in der EU am stärksten entwickelt ist, wird jedoch im EG-Recht umfassend gesichert.<sup>36</sup> Die Gewährleistung dieses Rechts besteht, auch wenn eine entsprechende Klausel derzeit nicht in den Gemeinschaftsverträgen enthalten ist.<sup>37</sup> Deutliche Belege dafür, daß die EU die Kommunen mittlerweile als selbständige Handlungsebene anerkennt, werden vor allem in der Etablierung des "Ausschusses der Regionen" und in der expliziten Einführung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht gesehen (Kaltenborn 1996: 110). Dieser politische Grundsatz besagt, daß die Gemeinschaft nur dann tätig werden kann, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können" (Art. 5 EGVn).<sup>38</sup> Sinn und Zweck des Subsidiaritätsprinzips ist folglich die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Handlungsebenen, um einer untergeordneten Ebene gegenüber einer übergeordneten ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zu sichern.

Auch mit diesen Neuerungen bleibt der grundsätzliche Konflikt zwischen weitgehender Autonomie der Kommunen und hinreichender Regelungskompetenz der EU bestehen. Dies zeigt sich an dem Streit um die Auslegung und praktische Anwendung des an sich vage gehaltenen Grundsatzes. Die Kommission hatte das Subsidiaritätsprinzip lange Zeit dahingehend interpretiert, daß als

---

<sup>36</sup> Dieser Schutz beruht im wesentlichen darauf, daß jede Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung nur unter Beachtung der Grundsätze der Gemeinschaftstreue und der Verhältnismäßigkeit erfolgen darf (Kaltenborn 1996: 104ff). Zudem stellen die Verfassungsgrundsätze und innerstaatliche Struktur der Mitgliedstaaten Kompetenzschränken für die Gemeinschaft und ihre Organe dar (ibid.: 104ff). Damit ist die EU auch nicht befugt, die jeweilige Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine stärkere Betonung des Selbstverwaltungsprinzips in Frage zu stellen (ibid.: 110).

<sup>37</sup> So wird u.a. die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in den Verträgen bzw. in einer zukünftigen (derzeit als fiktiv einzustufenden) europäischen Verfassung gefordert (Hoffschulte 1994: 155). Andere Autoren bezeichnen diese Position dagegen als wenig realistisch und auch nicht wünschenswert, "kann es doch nicht darum gehen, den EU-Partnerländern der Bundesrepublik das bundesdeutsche System kommunaler Selbstverwaltung aufzuzwingen" (Kaltenborn 1996: 111).

<sup>38</sup> Das Subsidiaritätsprinzip steht in direktem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach welchem die Maßnahmen der Gemeinschaften nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen dürfen (Art. 5 EGVn).

Aktionsebene diejenige zu wählen sei, auf der die angestrebten Maßnahmen *besser*, d.h. am effektivsten verwirklicht werden können und hatte damit Gesetzesinitiativen auf Gemeinschaftsebene u.a. im Umweltbereich begründet (Demmke 1997: 52). Dieses Ermessen traf auf heftige Widerstände von Seiten der Mitgliedstaaten sowie der Regionen ("Länder") und Kommunen, die ihre eigenen Zuständigkeiten beschnitten sahen (ibd.). Den Gemeinschaftsorganen wurde insbesondere in der Bundesrepublik vorgeworfen, sie würden sich immer mehr Kompetenzen aneignen und verschafften der eigentlichen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nicht genügend Geltung (Jarass 1995: 123f).<sup>39</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip wird seit seiner Konkretisierung durch den Amsterdamer Vertrag<sup>40</sup> zunehmend als vorrangige Zuständigkeitsverteilung an die Mitgliedstaaten aufgefaßt; diese gesteht der EU eine Handlungsbefugnis erst dann zu, wenn ein klares gemeinschaftliches Regelungsbedürfnis nachgewiesen werden kann (Schönfelder/Silberberg 1997: 208). Jeder Vorschlag für eine gemeinschaftliche Rechtsvorschrift muß seither anhand von objektiven Kriterien begründet werden, um ein Tätigwerden der EU zu rechtfertigen. Das Initiativrecht der Kommission zur Vorbereitung von Gesetzestexten, dessen Monopol sie normalerweise vertragsgemäß besitzt, wird daher beschnitten.<sup>41</sup> Zur Prüfung, ob die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip zuständig ist, werden nunmehr folgende Leitlinien herangezogen:

- der zu regelnde Bereich muß transnationale Aspekte aufweisen, die nur auf EU-Ebene ausreichend behandelt werden können;
- individuelle Maßnahmen der Mitgliedstaaten würden zu Vertragsverletzungen (wie z.B. einer Wettbewerbsverzerrung oder der Schwächung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) führen oder würden auf sonstige Weise Interessen anderer Mitgliedstaaten substantiell beeinträchtigen;
- der Umfang und die Wirkung der EU-Maßnahmen lassen deutliche Vorteile im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten erwarten (Protokoll 21 Ziffer 5 EGVn).

Von dieser Einschränkung nicht erfaßt sind dagegen Bereiche, in denen die EU eine "ausschließliche Zuständigkeit" besitzt (Art.5 Abs.2 EGVn). Im Zuge der europäischen Integration und durch

---

<sup>39</sup> Als besonderes Beispiel für die weite Auslegung von Gemeinschaftskompetenzen durch die Kommission gilt das 1990 veröffentlichte Grünbuch für die städtische Umwelt (Demmke 1994: 64) (vgl. Abschnitt 3.2.1.1).

<sup>40</sup> Gemäß dem ersten Erwägungsgrund des beigefügten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (21. Protokoll EGVn) sollen Kriterien für deren Anwendung präzisiert und deren strikte Beachtung und kohärente Anwendung sichergestellt werden.

<sup>41</sup> Die Kommission ist gehalten, unter dem Aspekt der Subsidiarität umfassende Anhörungen durchzuführen, die entsprechenden Unterlagen zu veröffentlichen und die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge zu begründen. Zudem steht sie

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wird der EU-Ebene zugesprochen, in einigen Bereichen die einzig angemessene Handlungsebene für die Durchführung und Verwirklichung der gemeinschaftlichen Vertragsziele zu sein (Demmke 1994: 66).<sup>42</sup> Als problematisch wird gesehen, daß die Abgrenzung dieser Bereiche fließend ist, da ihrer dynamischen Entwicklung durch Art.308 EGVn Rechnung getragen wird (ibd.). Die Grenzen der ausschließlichen Zuständigkeit bleiben auch nach dem Amsterdamer Vertrag unscharf (Ukrow 1998: 157).<sup>43</sup> Allerdings kann nunmehr die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip durch den EuGH gerichtlich überprüft werden (ibd.). Weitergehende Forderungen der Mitgliedstaaten werden dagegen von seiten der Gemeinschaftsorgane mit der Begründung zurückgewiesen, sie würden das Subsidiaritätsprinzip zur "Durchsetzung nationaler Egoismen" mißbrauchen (Haberzettel 1998: 93). Diese gegenwärtigen Tendenzen der "Des-Integration" oder "Re-Nationalisierung" vergrößern dieser Ansicht nach die bereits bestehende "Asymmetrie zwischen Währungsunion und Politischer Union" (Weidenfeld 1998: 20), indem sie die notwendige politische Integration der EU nach Vollendung des Binnenmarktes aushöhlen.<sup>44</sup> Ob daher der Konflikt um eine Kompetenzabgrenzung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Politik- und Verwaltungsebenen beigelegt worden ist, erscheint fraglich. Wie das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen dieser Arbeit interpretiert wird, zeigt der folgende Abschnitt.

### **2.3.3.2 Interpretation**

Für die Frage der Rolle der EU bei der Umsetzung der LA21 ist die Auslegung des Art. 5 EGVn von großer Bedeutung, da hier die Notwendigkeit einer übergreifenden Steuerung der LA21-Prozesse durch die Gemeinschaftsorgane auf die originär selbständige und eigenverantwortliche Gestaltung kommunaler Politiken mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung trifft. Die LA21 gilt als faktische Verkörperung des Subsidiaritätsprinzips: "It is difficult to imagine a more relevant or consequential focus for exploring the meaning and potential of subsidiarity, within and across the

---

unter dem Gebot der finanziellen Aufwandsbegrenzung und Verhältnismäßigkeit für alle von den EU-Maßnahmen betroffenen Handlungsebenen bis hin zum/zur einzelnen BürgerIn (21. Protokoll Ziffer 9 EGVn).

<sup>42</sup> Die betreffenden Bereiche orientieren sich an den vier Grundfreiheiten (der Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalfreiheit) und an Politiken zur Verwirklichung des Binnenmarktes (die allgemeine Wettbewerbspolitik, die Handelspolitik, die Agrarpolitik, die Fischerei- und Verkehrspolitik) – mithin einem Großteil der von der Rechtsetzung der EU erfaßten Bereiche (Demmke 1994: 66.).

<sup>43</sup> Gefordert wird eine klare Zuweisung von Zuständigkeiten in Form eines Kompetenzkataloges. Diesbezügliche Überlegungen haben im Amsterdamer Vertrag keinen Niederschlag gefunden (Wessels 1997: 125)

<sup>44</sup> Diese Tendenzen werden als bedenklich eingestuft, stellen sie doch die Handlungsfähigkeit der EU in Frage. "Wenn aber die Steuerungsfähigkeit der Staaten durch die Internationalisierung verschwindet, wenn die Prägekraft der Politik nachläßt und nicht auf europäischer Ebene neue Handlungskapazität aufgebaut wird – wer gibt uns dann die Gewißheit, daß Europa nicht zerfällt wie alle großen Imperien der Geschichte" (Weidenfeld 1998: 21). Kritisch dagegen zu einer

European Union, than through efforts to develop and implement LA21.” (Lafferty/Eckerberg 1998: 8). Die Kontroverse um die Auslegung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips steht daher in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um die Entwicklung einer europäischen Städtepolitik, die auch eine Förderung von nachhaltiger Kommunalentwicklung beinhalten soll.

Das Subsidiaritätsprinzip angewandt auf die LA21 sollte nicht durch die intellektuelle Bestimmung *einer* geeigneten Handlungsebene zum Inhalt haben. Vielmehr sind alle Politik- und Verwaltungsebenen im Sinne einer optimalen Ausgestaltung des in der LA21 enthaltenen Potentials einzubeziehen und jeder einzelnen angemessene Kompetenzen, Zuständigkeiten und Aufgaben zuzuteilen. Diese Interpretation des Subsidiaritätsprinzips wird unterstützt durch die mittlerweile verbreitete Ansicht, daß sich die vermeintlich gegensätzlichen Implementationsansätze der Umweltpolitik, die Maximen der ”top-down” und bottom-up” Verfahren, nicht widersprechen müssen. Sie sind vielmehr miteinander zu kombinieren, um maximale Umsetzungsergebnisse zu erzielen (u.a. Zahrt 1998: 105; Sabatier 1986: 21ff).<sup>45</sup> Daher ist – in Abkehr von ideologisch geführten Debatten um die Subsidiarität – zu untersuchen, welchen Beitrag jede dieser Handlungsebenen (europäisch, national, regional oder kommunal) zur nachhaltigen Entwicklung der Kommunen leisten kann.

Es ist offensichtlich, daß die Impulse, die von Seiten der Mitgliedstaaten auf die nachhaltigen Entwicklungsprozesse in den Kommunen einwirken, bislang stärker sind als die von europäischer Seite. Dies wird daran deutlich, daß der quantitative und qualitative Stand der LA21 in der EU nationale Schwankungen aufzeigt. Die Impulse von einzelstaatlicher und europäischer Seite werden im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht in Konkurrenz zueinander gesehen. Es soll daher nicht untersucht werden, unter welchen Bedingungen sich diese unterschiedlichen Impulse überlagern, widersprechen oder ausschließen. Diese Arbeit konzentriert sich vielmehr auf die Rolle der Europäischen Union, deren Aktivitäten und Handlungsstrategien, bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene.

---

”europäischen Re-Regulierung” und zugunsten einer Sicherung effektiven politischen Handelns überhaupt angesichts ”der entfesselten Marktkräfte”: Scharpf (1997: 76ff).

<sup>45</sup> Vgl. auch das Fünfte Umweltaktionsprogramm, in dem es heißt: ”Das Programm verbindet das Subsidiaritätsprinzip mit dem umfassenderen Konzept der gemeinsamen geteilten Verantwortung; dieses Konzept beinhaltet weniger die Auswahl einer einzigen Ebene ohne Berücksichtigung der anderen als vielmehr eine Mischung der verschiedenen Akteure und Instrumente auf unterschiedlichen Ebenen zur gleichen Zeit, ohne dabei die bestehende Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Behörden in Frage zu stellen” (KEG 1993: 19).

#### 2.3.4 Zusammenfassung und Fazit

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die nationalen Rechtsordnungen den Kommunen nicht immer die **Handlungsfreiheit** bieten, welche diese für eine umfassende Bewältigung der Herausforderung "nachhaltige Entwicklung" benötigen. Darüber hinaus beeinflussen einzelstaatliche und gemeinschaftliche **Gesetzesvorgaben** das kommunale Handeln. Gerade in den für eine nachhaltige Kommunalentwicklung bedeutsamen Handlungsfeldern ist der Handlungsspielraum der Kommunen tendenziell verengt. Eine umfassende lokale Autonomie ist jedoch notwendig, nicht zuletzt, um die LA21-Idee interessant zu gestalten. Allerdings ist in einigen Mitgliedstaaten der EU derzeit **ein Trend zur Verstärkung der kommunalen Selbstverwaltung** zu verzeichnen, infolge dessen die rechtlichen Kompetenzen der Kommunen gerade im Umweltbereich ausgeweitet werden. Des weiteren dürfte deutlich geworden sein, daß die **Handlungsmöglichkeiten** der europäischen Kommunen in Bezug auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung in einem engen Zusammenhang mit ihrer **Finanzsituation** stehen. Die Verfügbarkeit von Geldern kann, sie muß jedoch nicht limitierender Faktor sein, da LA21-Prozesse in erster Linie auf bürgerschaftlichem Engagement basieren und daher nicht zwangsläufig den kommunalen Haushalt belasten.

Das **Subsidiaritätsprinzip** gilt als das wichtigste Instrument zur Begrenzung der Einflußnahme der EU-Ebene auf die kommunale Selbstverwaltung. Subsidiarität meint die Suche nach der **bestmöglichen Verantwortungs- und Handlungsebene**. Der Amsterdamer Vertrag konkretisiert die Anwendung dieses Prinzips und stellt dessen Anforderungen an die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten klar. Das Subsidiaritätsprinzip gilt jedoch nur für Bereiche, in denen sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen. Weiterhin ausgenommen bleiben dagegen die gemeinschaftlichen Politikbereiche der "**ausschließlichen Zuständigkeit**". Dies bedeutet in praktischer Konsequenz für die Kommunen, daß sie auch weiterhin Aufgaben akzeptieren müssen, die z.B. durch den Binnenmarkt auf lokaler Ebene anfallen. Im dieser Arbeit wird unter dem Subsidiaritätsprinzip die pragmatische Zuordnung von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufgaben an die europäische und die kommunalen Handlungsebenen verstanden, um somit maximale Ergebnisse bei der Umsetzung der LA21 zu erhalten. Im folgenden Teil werden daher die rechtlichen Kompetenzen der EU für ein Handeln zugunsten der LA21 erörtert. Diese stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit von den generellen Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme der EU auf die europäischen Kommunen.

## 3 Bedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Union

### 3.1 Die Rolle der Europäischen Union

#### 3.1.1 Notwendigkeit

Die europäischen Kommunen sind trotz aller unterschiedlichen Erfahrungen, Prioritäten und Handlungsbedingungen mit ähnlichen Entwicklungstendenzen und Herausforderungen konfrontiert (KEG 1998b: 32ff).<sup>46</sup> Nach Ansicht der Kommission sollte ihr gemeinsames Ziel sein, lokale Strategien für eine nachhaltige Kommunalentwicklung hervorzubringen (ibd.). Im vorhergehenden Kapitel konnte gezeigt werden, daß die Impulse, welche von den Kommunen übergeordneten Handlungsebenen ausgehen, sowohl die Anzahl als auch die inhaltliche Ausprägung der LA21 beeinflussen. Der positive Einfluß einer übergreifenden fachlichen, organisatorischen und finanziellen Unterstützung auf die LA21 wird in mehreren Studien hervorgehoben (ICLEI/Difu 1999; Lafferty/Eckerberg 1998). Obgleich die Studien aus einer nationalen Perspektive argumentieren, soll hier gezeigt werden, daß die EU - bei einer entsprechenden Ausgestaltung ihrer Maßnahmen und Instrumente - die Aktivitäten in den europäischen Kommunen zur Erstellung und Umsetzung einer LA21 im quantitativen und qualitativen Sinne positiv beeinflussen kann. Die Notwendigkeit eines Tätigwerdens der EU zugunsten der LA21 ergibt sich aus wenigstens vier Gründen:

Erstens sind die unmittelbaren Aktivitäten der europäischen Ebene geeignet, in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Voraussetzungen für die Erstellung und Umsetzung einer LA21 zu schaffen. Dadurch kann möglicherweise ein europaweit gleichermaßen hohes Niveau hinsichtlich der geographischen Verbreitung der LA21 und ihren inhaltlichen Anforderungen erzeugt werden. Das bedeutet insbesondere, daß die Defizite, die in Ländern entstehen, in denen bisher keine nationalen Anstrengungen zur Förderung und Unterstützung von LA21-Prozessen existieren, von europäischer Ebene aus ausgeglichen werden können. Das bedeutet jedoch ausdrücklich nicht, daß die inhaltliche Gestaltungsfreiheit der Kommunen durch europäische Vorgaben beeinflußt oder eingeschränkt werden soll. Die EU soll vielmehr jene Aufgaben erfüllen, welche die Kommunen nicht zu leisten vermögen. Die besondere Rolle der EU ergibt sich somit aus dem Gesichtspunkt der effektiveren Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene durch gezielte europäische Maßnahmen.

---

<sup>46</sup> Zu diesen zählen nach Ansicht der Kommission: Globalisierung, wirtschaftliche Umstrukturierung, sozialer Wandel und zunehmende soziale Ungleichheiten, Umweltbelastungen und finanzielle Zwänge (KEG 1998b: 32).

Dabei sollte die EU als Mentor, Finanzier, Impulsgeber und übergeordneter Koordinator vom LA21-Prozessen agieren (Sachverständigengruppe 1996: 286f).

Zweitens schränkt die Gesetzgebung und Politik der EU - wie bereits dargelegt - sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im europäischen Binnenmarkt den Handlungsspielraum der Kommunen bei der Entwicklung nachhaltiger Handlungsstrategien stark ein. Daher muß die EU eine nachhaltige Kommunalentwicklung durch eine Integration ihrer eigenen Politiken und Aktionen überhaupt erst ermöglichen (ibd.: 286). Diese Notwendigkeit wird grundsätzlich auch von den Gemeinschaftsorganen anerkannt. So muß nach Ansicht der Kommission zukünftig gewährleistet werden, "daß die Politiken und Aktionen der EU zu stärker integrierten Lösungsansätzen für städtische Probleme beitragen und daß ein gutes Stadtmanagement nicht durch Bestimmungen und Praktiken auf EU-Ebene behindert wird" (KEG 1998b: 7). Umweltverbände fordern, daß insbesondere die Energie-, Verkehrs-, Agrar-, Struktur- und Binnenmarktpolitik der EU im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung korrigiert werden (FoEE/EEB 1998: 75ff.). Ein derart ausgerichteter, kohärenter Bezugsrahmen der EU würde die Kommunen auf indirektem Wege, aber in erhebliche Weise in ihren Bemühungen unterstützen (Sachverständigengruppe 1996: 286).<sup>47</sup>

Drittens ist eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Gesamtentwicklung der EU. Etwa 80% der EU-Bevölkerung leben in städtischen Gebieten (KEG 1997b: 6, EP 1998a: 7). Mit der Bevölkerung konzentrieren sich auch die von ihr erzeugten ökologischen, ökonomischen und sozialen Probleme in den Kommunen, wohingegen über die Hälfte des EU-Haushaltes für ländliche Gebiete ausgegeben wird (EP 1998a: 6f). Wenn die EU daher eine stärkere Unterstützung und Förderung von LA21-Prozessen anstrebt, ist damit ein großer Schritt in Richtung Nachhaltigkeit getan.

Viertens leitet sich der Handlungsauftrag der EU bezüglich der LA21 aus ihrer vertraglichen Bindung an die internationalen Abkommen mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ab. Das Protokoll der Agenda 21 wurde sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von den europäischen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Neben diesen internationalen Abkommen existieren eine Reihe von Bestimmungen in den Gemeinschaftsverträgen (Primärrecht) sowie im von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Recht (Sekundärrecht), die insgesamt eine Selbstverpflichtung der EU im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung begründen. Die Notwendigkeit der Rolle der EU

---

<sup>47</sup> Auf die zahlreichen, bestehenden Zielkonflikte zwischen Umweltschutz auf der einen und den einzelnen EU-Politiken auf der anderen Seite kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Es soll jedoch festgehalten werden, daß die Gesetzgebung, die Politiken und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der EU in vielen Fällen nicht nachhaltig sind.



bei der Umsetzung der LA21 setzt sich somit aus einer praktischen Komponente und einer formal-rechtlichen Komponente zusammen. Letztere wird im folgenden daraufhin untersucht, ob sich daraus Kompetenzen der EU für ein Tätigwerden zugunsten der LA21 ergeben. Im allgemeinen sind Aktivitäten der EU nur dadurch zu rechtfertigen, daß eine Notwendigkeit und eine rechtliche Zuständigkeit dafür besteht. Diese Grenzen europäischen Handelns liegen im Subsidiaritätsprinzip begründet.

### 3.1.2 Rechtliche Zuständigkeit

#### 3.1.2.1 Internationale Verträge

Das Protokoll der Agenda 21 wurde von der Europäischen Kommission als Vertreterin der Europäischen Gemeinschaft<sup>48</sup> und von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet.<sup>49</sup> Mit ihrer Unterschrift haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, nachhaltige Entwicklung zum übergreifenden Leitbild ihres Handelns zu erheben und sich gleichzeitig zum LA21-Prozeß bekannt, wie er im Kapitel 28 der Agenda 21 gefordert wird.<sup>50</sup> Die Gemeinschaftsorgane haben seit der UNCED-Konferenz wiederholt auf ihre aus der Agenda 21 resultierenden internationalen Verpflichtungen verwiesen.<sup>51</sup> Anlässlich der Sondervollversammlung der UN zur Überprüfung der bisher erreichten Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 21 im Juni 1997 legten sowohl die EU als auch die Regierungen der Mitgliedstaaten dem CSD ihre bisherigen Durchführungsergebnisse vor.<sup>52</sup> In diesem Zusammenhang betonte die Kommission, daß sie selbst in Themengebieten, in denen die EU keine eigene Zuständigkeit besitzt, Kommunalverwaltungen unterstützen würden, indem sie "Projekte und Forschungsvorhaben finanziert, Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch fördert und die Kommunikation zwischen den regionalen, nationalen und internationalen Aktionsebenen erleichtert"(KEG 1997a: 8).

---

<sup>48</sup> Gemäß dem europäischen Vertragswerk zeichnet die Europäische Gemeinschaft als juristische Person für die Umwelt- und Entwicklungspolitik verantwortlich. Die Präambel der Agenda 21 hebt im übrigen hervor, daß der Begriff "Regierungen" die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) umschließt, sofern es ihre Zuständigkeiten erlauben (Agenda 21: 9). Damit gelten die Verpflichtungen der nationalen Regierungen auch für die aus der EWG hervorgegangene Europäische Gemeinschaft.

<sup>49</sup> Die Kommission wird im Fall eines internationalen Abkommens vom Rat ermächtigt, Verhandlungen einzuleiten (Art. 300 EUVn Abs. 1). Der Abschluß der Abkommen wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission beschlossen. Das Parlament besitzt dagegen auch nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags nur ein Anhörungsrecht.

<sup>50</sup> Aus der Unterzeichnung der Agenda 21 durch die Mitgliedstaaten ergibt sich gemäß Art. 174, Abs. 4 EGVn zwar keine weitergehende rechtliche Verpflichtung für die EU als supranationale Ebene. Immerhin einigten sich jedoch die Mitgliedstaaten während des Europäischen Rates in Lissabon im Juni 1992 darauf, nationale Aktionspläne für die Umsetzung der Agenda 21 auszuarbeiten (Bull. EG. 6-1992).

<sup>51</sup> Dabei handelt sich vor allem um Dokumente anlässlich der Folgekonferenzen von Rio de Janeiro, wie bspw. die Habitat II Konferenz in Istanbul 1996 (AdR 1996) und die UNGASS-Konferenz (United Nations General Assembly Special Session) in New York 1997 (KEG 1996b), auf welcher der Ratspräsident Kok und der Kommissionspräsident Santer die Einhaltung der Rio-Verpflichtungen durch die EU bekräftigten.

<sup>52</sup> Für die Vorbereitung der EU auf die UNGASS-Konferenz (KEG 1996) sowie die nationalen Umsetzungsberichte der Mitgliedstaaten (CSD 1997) (siehe auch <http://www.un.org/esa/earthsummit/ga97rep.htm>).

Kritisch gegenüber den bisherigen Ergebnissen zeigte sich dagegen das Europäische Parlament (EP), das forderte, daß "die lokalen Agenda 21-Aktionspläne besser in alle Politiken der EU einbezogen und aktiv unterstützt werden sollten" (EP 1997: Erwägung H). Diese Kritik der Parlamentarier gibt einen Hinweis darauf, daß die Verpflichtung der EU und seiner Mitgliedstaaten zu den Zielen und Inhalten der Agenda 21 nicht überzubewerten ist. Tatsächlich ist die Agenda 21 im Gegensatz zu den internationalen Abkommen, die nach Ratifizierung für die Unterzeichnerstaaten obligatorisch werden, kein rechtlich verbindliches Übereinkommen (Sachverständigengruppe 1996: 35). Daher resultiert aus der Agenda 21 auch keine Zuständigkeit der europäischen Ebene für ein Handeln zugunsten einer nachhaltigen Kommunalentwicklung.

Dennoch ist zu erwarten, daß sich das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung infolge seiner internationalen Bedeutung im Recht der EU niedergeschlagen hat. Im folgenden wird daher untersucht, ob der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in das Primär- und Sekundärrecht der EU Eingang gefunden hat und inwieweit sich dadurch rechtliche Kompetenzen im Hinblick auf eine Förderung der LA21 eröffnen.

### **3.1.2.2 Die Verträge über die Europäische Union**

#### **3.1.2.2.1 Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und das Integrationsprinzip**

Im Dezember 1991 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem europäischen Rat von Maastricht die Gründung der Europäischen Union.<sup>53</sup> Der daraus resultierende sogenannte Maastrichter Vertrag stellt insofern einen ersten Ansatzpunkt für eine nachhaltige Entwicklung dar, als daß "die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts" in die grundlegenden politischen Ziele der Gemeinschaft aufgenommen wurde (Art. 2 EGVa).<sup>54</sup>

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag verstärkt diese Zielsetzung, da hier der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung an mehrfacher Position verankert wurde:

- in der Präambel des Unionsvertrages, in der es heißt: "In dem festen Willen, [...] den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Völker unter Berücksichtigung des *Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung* zu fördern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, daß

---

<sup>53</sup> Streng genommen wurde die Europäische Gemeinschaft erweitert, nicht jedoch durch die mit dem Maastrichter Vertrag entstandene Europäische Union ersetzt. Während sich die Union aus 3 Säulen zusammensetzt (GASP, Justiz und Inneres sowie EG), ist es die Gemeinschaft, die gemäß den Gründungsverträgen zuständig für die gemeinschaftlichen Politikbereiche wie Binnenmarkt, Wirtschaft- und Währungsunion etc. ist. Der Einfachheit halber wird hier der Begriff "Europäische Union" verwendet, wenn das mit Maastricht entstandene geographische, institutionelle und politische Gebilde gemeint ist, auch wenn die Gemeinschaft und die Union, gemäß Art. 281 EGVn, nicht zu einer Rechtspersönlichkeit verschmolzen sind.

Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen”;

- in den Zielen der Union (Art. 2 EUVn), zu denen künftig ”die Herbeiführung *einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung*” zählt;
- sowie in den Zielen der Gemeinschaft (Art. 2 EGVn), deren Aufgabe nunmehr ist, ”in der ganzen Gemeinschaft eine *harmonische, ausgewogenen und nachhaltige Entwicklung* des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern” (Hervorhebungen d. Verf.).

Diesen Änderungen im Vertragstext ist zu entnehmen, daß nachhaltige Entwicklung – theoretisch – zu einer primärrechtlichen Selbstverpflichtung der EU geworden ist. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung hat seither Eingang in mehrere EU Programme, wie z.B. der neuen Strukturfondsverordnung (Rat 1999: Art.5) gefunden.<sup>55</sup> Zudem wurde mit der Einfügung einer Querschnittsklausel in Art. 6 des Amsterdamer Vertrags festgehalten, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes künftig bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen einbezogen werden sollen. Indem dieses Integrationsprinzip, das bisher an weniger vorgehobener Stelle in Art. 130r EGVa fixiert war, an den Anfang des Vertrages zu den ”Grundsätzen” gestellt wurde, erlangt dieser Passus – zumindest vertraglich – den gleichen Stellenwert wie etwa der freie Handel im Binnenmarkt. Damit schließt sich die EU der allgemein akzeptierten Auffassung an, daß das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung nicht allein im Rahmen der Umweltpolitik, sondern nur durch die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche erreicht werden kann (KEG 1992).

Die gemeinschaftliche Aufgabe einer Förderung von LA 21-Prozessen wird im Amsterdamer Vertrag nicht explizit aufgeführt. Dies ist u.a. darin begründet, daß die EU an sich keine vertragliche Zuständigkeit für eine gemeinschaftliche Städtepolitik besitzt, wie sie gemäß Art. 3 EGVn etwa für die Umweltpolitik und viele weiteren Politikbereichen gegeben ist. Jegliche Aktivitäten der EU zugunsten der Kommunen entbehren somit einer angemessenen vertragsrechtliche Grundlage. Zwar

---

<sup>54</sup> Ein eigenständiges Umweltkapitel war bereits durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt worden (Art. 174-176 EGVn, ex-Art. 130r-t EGVa).

wird das Ziel einer nachhaltigen Kommunalentwicklung mittelbar durch die vertraglich festgelegten Aufgaben der EU-Umweltpolitik hinsichtlich der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt, dem Schutz der menschlichen Gesundheit sowie einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen (Art.174 EGVn) abgedeckt. Damit lassen sich jedoch nur sehr begrenzt Kompetenzen der EU in Bezug auf die lokale Ebene begründen. Andererseits wurde auch die Umweltpolitik der Gemeinschaft viele Jahre ohne explizite vertragliche Handlungsermächtigung durchgeführt.<sup>56</sup> Insofern hängt die Legitimität einer europäischen Förderung der LA21 in starkem Maße von der Verbindlichkeit der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung im Amsterdamer Vertrag ab.

#### 3.1.2.2.2 Kritische Würdigung

Bekanntlich ist es von der Aufstellung von Grundsätzen und Prinzipien zu deren Anwendung in der alltäglichen Praxis ein weiter Schritt. Einige kritische Stellungnahmen zum Amsterdamer Vertrag weisen auf die unzureichende Klarheit und Bestimmtheit der darin aufgeführten Formulierungen hin. So bemängeln Umweltorganisationen, daß es ungeachtet der Stärkung des Integrationsprinzips versäumt wurde, Umweltschutzerfordernisse in die Zielbestimmungen der Sektorpolitiken, vor allem der Agrar-, Struktur- und Verkehrspolitik, aufzunehmen (DNR 1999: 5).<sup>57</sup> Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, daß das Integrationsprinzip auch weiterhin nicht präzisiert, in welcher Weise der Handlungsauftrag von den Organen der EU auszufüllen ist (Klaphake 1998: 269f). Aufgrund des den Organen zugestandenen Ermessensspielraumes, der von seiten des EuGH bisher nicht gerichtlich eingegrenzt wurde, ist es umstritten, wann die Politiken der EU gegen das Gebot der Politikintegration verstoßen (ibd.). Zwar existiert auf europäischer Ebene mittlerweile eine Strategie, um Umweltbelange in der täglichen Arbeit der Gemeinschaftsorgane einzubeziehen (KEG 1998a).<sup>58</sup> Auch hat der Europäische Rat mehrfach seine Zusage bekräftigt, im Sinne des Vertrags von

---

<sup>55</sup> Die mittlerweile zurückgetretene Kommission sah nach eigenen Angaben die effektive Anwendung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes als eine ihrer politischen Prioritäten im Jahre 1999 an (KEG 1998c).

<sup>56</sup> So wurde u.a. Art.100 EWGV herangezogen, der die Angleichung von Rechtsvorschriften vorsieht, welche sich auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

<sup>57</sup> Zu den weiteren Kritikpunkten zählt das verbliebene Einstimmigkeitserfordernis im Rat in Schlüsselbereichen der Umweltpolitik (Vorschriften steuerlicher Art, Maßnahmen im Bereich der Raumordnung etc.), das die Durchsetzung von verschärften Vorschriften und Maßnahmen erschwert (DNR 1999: 5).

<sup>58</sup> Die Strategie sieht vor, daß die Gemeinschaftsorgane zukünftig stärker bei der Einbeziehung von Umweltaspekten in der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis zusammenarbeiten. Umweltbelange sollen in allen Phasen der Gesetzgebung (Politikgestaltung, Durchführung, Finanzierung/Fördermittel) berücksichtigt werden (KEG 1998a: 7f). Die Kommission ist gehalten, wichtigen Legislativvorschlägen eine detaillierte Umweltfolgenabschätzung voranzustellen (ibd.). Rat und Parlament sollen dagegen in politischen Schlüsselbereichen prioritäre Maßnahmen für die Einbeziehung von Umweltbelangen festlegen und wirksame Überwachungsmechanismen vorsehen (ibd.). In ihrem Bericht an den Europäischen Rat in Köln hat die Kommission seither die diesbezüglichen Fortschritte bilanziert und weitere Maßnahmen vorgeschlagen (vgl. Bull. EU 5-1999, (4/20)).

Amsterdam die Belange der Umwelt in alle Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen.<sup>59</sup> Der sektorale Politikansatz auf EU-Ebene scheint jedoch diesbezügliche Reformen grundsätzlich zu behindern (FoEE/EEB 1998: 63f).

Eine generelle Schwäche des Amsterdamer Vertrags ist darin zu sehen, daß die grundlegenden Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung nicht konkretisieren werden. Unklar bleibt bspw. welches Wachstumsmodell damit verbunden sein wird. Auf Seiten von Umweltverbänden gilt nur eine "dematerialisierte" Wirtschaft als nachhaltig, in der die Produktion und der Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen mit höchstens einem Zehntel des bisherigen Einsatzes von Rohstoffen auskommt (FoEE 1995). Dagegen ist das Wirtschaftswachstum und der Umgang mit nicht-erneuerbaren Ressourcen in der EU, gemessen am Umweltverbrauch<sup>60</sup>, immer noch weit von einem effektiven Nachhaltigkeitskurs entfernt (ibid.).<sup>61</sup> Auch die Vertragsrevision in Amsterdam blieb eine Einigung der Staats- und Regierungschefs auf die notwendige wirtschaftliche Kurskorrektur schuldig. Insofern ist die Wirkung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit als vertragsrechtliches Prinzip als gering einzuschätzen - von einem Vorrang des Umweltschutzes im rechtlichen Sinne ist auch in Zukunft nicht auszugehen (Schröder 1998: 2).<sup>62</sup> Dazu ist anzumerken, daß eine Konkretisierung des Leitbildes "durch die Vielzahl der sehr heterogenen Aufgaben und Zielnormen in den Verträgen erschwert" wird (Klaphake 1998: 271). Diese Heterogenität führt bei einer weniger erschöpfenden Neuausrichtung der Gemeinschaftspolitiken sehr schnell zu schwer lösbaren Zielkonflikten zwischen den unterschiedlichen Aufgabengebieten.

Somit bietet der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung aufgrund seiner Unbestimmtheit und bislang ausstehenden Konkretisierung keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Förderung der LA21 durch die EU. Es ist daher zu untersuchen, inwieweit diesbezügliche Aktivitäten der EU durch sekundärrechtliche Politiken und Programme abgesichert sind.

### **3.1.2.3 Das Fünfte Umweltaktionsprogramm**

#### **3.1.2.3.1 Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung**

---

<sup>59</sup> Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Cardiff v. 15./16.Juni 1998, (Bull. EU 6-1998 (10/35)); Schlußfolgerung des Europäischen Rates in Wien v. 11./12. Dezember 1998 (Bull. EU 12-1998 (7/35)).

<sup>60</sup> Dies liegt nicht an einem Mangel an alternativen Vorschlägen auf europäischer Ebene. So schlägt das vielbeachtete Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (KEG 1993) ein neues "dematerialisiertes" Entwicklungsmodell vor, in dem durch eine Verschiebung der Besteuerung von Arbeit hin zu Energie neue Arbeitsplätze geschaffen und der Ressourceneinsatz effizienter gestaltet werden soll.

<sup>61</sup> Der "Umweltraum" beinhaltet die Gesamtmenge an Energie, nicht-erneuerbaren Ressourcen, landwirtschaftlich genutzten Flächen und Wäldern, die von einer Generation verbraucht werden kann, ohne dabei irreversible Umweltschäden zu verursachen oder kommende Generationen der von ihnen benötigten Ressourcen zu berauben (FoEE 1995).

Das Fünfte Umweltaktionsprogramm "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" (5.UAP) (KEG 1992), das von der Kommission 1992 parallel zur Rio-Konferenz vorbereitet wurde, wird als wichtigstes Dokument der EU zur Umsetzung der Agenda 21 angesehen (KEG 1997a: 8). Die mehrjährigen Umweltaktionsprogramme benennen die vorrangigen Ziele der EU-Umweltpolitik und stecken den Bereich ab, in dem die Gemeinschaft aktiv werden wird.<sup>63</sup> Sie sind als politische Absichtserklärungen zu verstehen, die bestimmte Maßnahmen für eine festgelegte Zeitperiode formulieren (Haberzettl 1998: 73). Das 5.UAP greift das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung auf und nimmt wiederholt Bezug auf die strategischen Ziele und Prinzipien der Agenda 21. Es wird als "Wendepunkt" in der europäischen Umweltpolitik angesehen, da es u.a. das innovative Konzept der "gemeinsamen, geteilten Verantwortung" propagiert, einem konsensorientierten Ansatz, der alle gesellschaftlichen Akteure in die Sicherung von Umweltinteressen einbezieht (Sachverständigengruppe 1996: 23). Weitere innovative Elemente des 5.UAPs sind die Betonung des Integrationsprinzips und die Einführung von neuen flexiblen Instrumenten zur Schaffung von Vollzugsanreizen durch mehr Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Normadressaten.

Das 5.UAP erkennt als wohl "wichtigstes Bezugsdokument der EU-Umweltpolitik" (Sachverständigengruppe 1996: 23) die besondere Rolle der kommunalen Ebene bei der Sicherung von nachhaltiger Entwicklung förmlich an.<sup>64</sup> Demnach tragen Kommunalverwaltungen zum einen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben als Vollzugsbehörden für viele der bestehenden Direktiven und Verordnungen und zum anderen im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu einer nachhaltigen Entwicklung bei (KEG 1993: 52). Dem 5.UAP zufolge ist es Aufgabe und Ziel gemeinschaftlicher Politik, die Kommunen dazu zu ermuntern, Probleme der städtischen Umwelt in Angriff zu nehmen und sie bei deren Bewältigung zu unterstützen (ibd.). Anlässlich der Überprüfung des 5.UAP im Jahr 1997 bekräftigten die Gemeinschaftsorgane ihre

---

<sup>62</sup> Der verbliebene Konflikt der EU zwischen Umweltschutz auf der einen und Wirtschaftswachstum auf der anderen Seite zeigt sich in der kontroversen, sich gegenseitig aufhebenden Formulierung "beständiges und nicht-inflationäres Wachstum" des Amsterdamer Vertrags (Art. EGVn) (Kraemer 1996: 240).

<sup>63</sup> Nach Art. 175 EGVn werden Umweltaktionsprogramme nach dem Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGVn beschlossen. Sie sind damit das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Ministerrat, werden jedoch von letzterem verabschiedet. An dem Verfahren sind seit Amsterdam der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen durch Anhörung beteiligt.

<sup>64</sup> Neben diesem Rahmendokument existieren eine Reihe von europäischen Maßnahmen, die sich als Bestandteil der gemeinsamen Politiken der EU in erheblichem Maß auf die kommunale Ebene auswirken (KEG 1998: 7). Hierunter sind auch die Rechtsakte, Strategiepapiere, Programme etc. zu sehen, die eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene im weitesten Sinne positiv beeinflussen können. Obgleich einem Teil dieser sektoriellen Maßnahmen eine Nachhaltigkeit fördernde Wirkung beizumessen ist, können sie nur Teilaspekte einer nachhaltigen Kommunalentwicklung behandeln und werden daher hier nicht weiter diskutiert.

Zusicherung, lokale und regionale Initiativen zu fördern, die dem Erreichen von nachhaltiger Entwicklung dienen (EU 1998: Art.10).<sup>65</sup> Zu diesem Zweck wird in Erwägung gezogen, ein umfassendes Konzept für die städtische Umwelt zu entwickeln, wobei der Unterstützung von kommunalen Maßnahmen zur Umsetzung des 5.UAPs und der LA21 besondere Aufmerksamkeit zuteil werden soll (ibd.).

Ein noch deutlicher formuliertes Bekenntnis der EU zu LA21-Prozessen stellt in diesem Zusammenhang der Bericht der Kommission über die erreichten Erfolge bei der Umsetzung des 5.UAPs dar (KEGa 1996).<sup>66</sup> Die Kommission räumt darin ein, daß in Anbetracht der komplexen städtischen Probleme die sektorbezogene Herangehensweise auf EU-Ebene unzulänglich sei (ibd.: 66ff). Sektorale EU-Strategien, die nicht in einen Gesamtrahmen eingebettet seien, berücksichtigten nicht die vielfältigen Interdependenzen städtischer Probleme und würden die Kapazitäten von Städten zur Herbeiführung von Synergieeffekten nur unzureichend nutzen (ibd.). Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß der Bedeutung der Städte bei einem Übergang zu nachhaltiger Entwicklung mehr Aufmerksamkeit zuteil werden muß. Als Maßnahme wird daher u.a. vorgeschlagen, einen umfassenden Rahmen für EU-Aktionen zu städtischen Themen zu entwickeln (KEG 1996: 66f).

#### 3.1.2.3.2 Kritische Würdigung

Strittig ist, wie verbindlich das 5.UAP und die damit in Zusammenhang stehenden Dokumente hinsichtlich der Sicherung einer nachhaltigen (Kommunal)Entwicklung in der EU eingestuft werden können. "Ein gewisser Verbindlichkeitsgrad des politischen Programms", d.h. eine zwingende Festlegung von Zielen und Mitteln, wird in der Forschung als notwendige Voraussetzungen für das Zustandekommen von Implementationsprozessen angesehen (Hucke 1996: 61f).<sup>67</sup> Das 5. UAP benennt zwar Ziele, Zeitpunkte und Instrumente, ist jedoch eher als umweltpolitische Absichtserklärung zu verstehen, die keine Rechtsgrundlage für eine Verwirklichung der aufgeführten Programmziele darstellt (Haberzettel 1998: 73). Daran hat auch die Revision des 5.UAP nichts geändert, in welchem der Förderung von lokalen und regionalen Initiativen für eine nachhaltige

---

<sup>65</sup> Die Betonung von "regionalen" Initiativen beruht auf der Erkenntnis, daß Kommunen in regionale Ver- und Entsorgungskreisläufe eingebunden sind, die größere Aktionsradien erforderlich machen (BUND/Misereror 1996). Diese Erweiterung ist insbesondere vom Ausschuß der Regionen gefordert und abschließend begrüßt worden (AdR 1997).

<sup>66</sup> Der Bericht wird ergänzt durch einen aktualisierten Bericht über den Zustand der Umwelt in der EU, der mitteilt, daß die Zielvorgaben des 5.UAPs für das Jahr 2000 voraussichtlich nur für Flurchlorkohlenwasserstoffe und Schwefeldioxid eingehalten werden können (EUA 1995).

<sup>67</sup> Der Begriff der "Implementation" bezeichnet in der Politik- und Verwaltungswissenschaft die Umsetzungs- oder Vollzugsphase eines politischen, ökonomischen, rechtlichen und organisatorischen Programms, während dessen die

Entwicklung Priorität eingeräumt wird.<sup>68</sup> Zudem sollte das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung seinem umfassenden Verständnis nach, in einem ressortübergreifenden Programm behandelt werden und nicht allein im Umweltbereich angesiedelt sein. Daher ist der faktische Beitrag, den das 5.UAP zur Zielerreichung einer nachhaltigen Entwicklung (auch auf lokaler Ebene) leisten kann, als gering einzustufen. Dennoch besitzt das 5.UAP eine nicht zu unterschätzende politische Signalwirkung, die daran ersichtlich wird, daß sich Bestrebungen für eine nachhaltigkeitsbezogene europäische Städtepolitik auf die genannten Bestimmungen des 5.UAP berufen (KEG 1998: 5). Insofern besitzt das 5.UAP trotz fehlender rechtlicher Verbindlichkeit einen hohen Stellenwert zum einen als Orientierungsrahmen für die Umweltpolitik der EU und zum anderen als Grundstein für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik. Es wird jedoch noch zu zeigen sein, daß insbesondere der Art. 10 des überarbeiteten 5.UAPs nicht als ausreichende Grundlage gilt, um eine Förderung und finanzielle Beteiligung an Programmen zu legitimieren, welche auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung ausgerichtet sind. Nach einem Entscheid des EuGH kommen hierfür als Rechtsgrundlage nur eindeutige Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen) sowie Ratsbeschlüsse in Frage (vgl. Abschnitt 4.3.1.3).

### 3.1.3 Zusammenfassung und Fazit

Es wurde gezeigt, daß die potentiell **wirkungsvollere Umsetzung** einer nachhaltigen Entwicklung und die **starke Konzentration der EU-Bevölkerung** in den europäischen Kommunen wesentliche Gründe dafür sind, daß ein Tätigwerden der EU bei der Förderung der LA21 notwendig ist. Neben der nationalen Ebene hat sich die europäische Ebene mehr und mehr zu einem zentralen umweltpolitischen Akteur in Europa entwickelt. Die Aufgabe der EU ist vor allem darin zu sehen, Impulse für eine LA21 zu geben, sie zu fördern und zu koordinieren. Allerdings erfordern die Aktivitäten der EU zugunsten einer nachhaltigen Kommunalentwicklung eine **klare und unstrittige Rechtsgrundlage**, um so mehr als daß das Subsidiaritätsprinzip unmittelbar davon berührt wird. Weder aus den internationalen Verträgen noch aus dem EU-Recht selbst läßt sich jedoch eine ausdrückliche Kompetenz für ein europäisches Handeln zur Förderung der LA21 ableiten. Dieser Umstand ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die EU **kein explizites vertragliches Mandat für eine Städtepolitik** nach dem EU-Vertragswerk besitzt.

---

zuvor festgelegten Programmziele mittels der zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente realisiert werden (Hucke 1996: 59f). Die Implementationsforschung untersucht die dabei auftretenden Wirkungsdefizite (Mayntz 1980: 236ff).

<sup>68</sup> Europäische Umweltverbände kritisieren, daß die auf einem partnerschaftlichen Ansatz beruhende, innovative Instrumentierung des 5.UAP in den Mitgliedstaaten zu Forderungen nach Deregulierung und damit einem potentiellen Absenken des Umweltschutzniveaus mißbraucht worden ist (FoEE/EEB 1998: 81). Die inhaltliche Ausgestaltung des



Die Europäische Gemeinschaft hat zwar anlässlich der Rio-Konferenz die **Agenda 21** unterzeichnet. Abgesehen von der politischen Relevanz dieses internationalen Dokuments entsteht daraus weder eine rechtliche Verpflichtung noch eine rechtliche Zuständigkeit der EU im Hinblick auf eine Förderung der LA21. Immerhin wurde das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung seither als politische Zielsetzung der EU in den **Vertrag von Amsterdam** aufgenommen. Bisher ist indes nicht abzuschätzen, inwieweit dadurch eine direkt vollzugsfähige Rechtsgrundlage geschaffen wurde. Auch die sekundärrechtlichen Politiken und Programme der EU bilden keine solide Basis für ein europäisches Handeln. Obwohl die Förderung von LA21-Prozessen im **5.UAP** aufgrund der wichtigen Rolle, welche die Kommunen zur Erreichung des Zieles einer nachhaltigen Entwicklung einnehmen, grundsätzlich als Aufgabe der EU betrachtet wird, bietet das 5.UAP keine ausreichende Legitimität. Insofern kann die EU auf dem Gebiet der LA21 nur tätig werden, soweit es ihre allgemeinen Zuständigkeiten erlauben. Die diesbezüglichen Maßnahmen und Instrumente der EU werden in Abschnitt 3.2.1.2 aufgeführt. Es sollte jedoch betont werden, daß auch die gemeinschaftliche Umweltpolitik über ein Jahrzehnt ohne ausdrückliche Kompetenz der europäischen Ebene praktiziert wurde.

Die Gemeinschaftsorgane haben das rechtliche Vakuum, das durch die fehlende Rechtsgrundlage für ein Handeln der EU zugunsten der Kommunen und ihrer nachhaltigen Entwicklung entstanden ist, seit vielen Jahren erkannt. Zumindest datieren erste Versuche zur Entwicklung einer solchen Grundlage zu Anfang der Neunziger Jahre. Gerade in jüngster Zeit haben sich die Bestrebungen der Gemeinschaftsorgane intensiviert, entgegen den Beschränkungen durch das Subsidiaritätsprinzip eine europäische Städtepolitik zu etablieren. Diese Bestrebungen werden im folgenden dargestellt.

## 3.2 Eine europäische Politik für die Städte?

### 3.2.1 Die Entwicklung einer Politik für die städtische Umwelt

#### 3.2.1.1 Das Grünbuch der Kommission

Seit dem Beginn der Neunziger Jahre bemühen sich das EP und die Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz (GD Umwelt) der Kommission sowie die Generaldirektion Regionalpolitik und Kohäsion (GD Regionalpolitik) um eine (auf Nachhaltigkeit

---

5.UAP hat ihrer Ansicht nach bisher keine Verhaltensänderung zugunsten des Umweltschutzes herbeiführen können (ibd.).

ausgerichtete) europäische Städtepolitik. Der Weg zu einer solchen Städtepolitik war bisher jedoch lang und steinig.

Angesichts der befürchteten negativen ökologischen, sozialen und kommunalpolitischen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes<sup>69</sup> forderte das EP die Kommission bereits 1988 auf, "eine Politik der städtischen Erneuerung auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln, die sich nicht nur mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt befaßt, sondern auch eine wichtige sozio-ökonomische Dimension hat" (EP 1988: 2).<sup>70</sup> Die GD Umwelt kam diesem Anliegen mit der Veröffentlichung des "Grünbuchs über die Städtische Umwelt" nach (KEG 1990). Das Grünbuch analysiert die Situation der Umwelt in den europäischen Städten und nennt Ziele, Sachzwänge, Instrumente und vorrangige Aktionsbereiche einer möglichen Gemeinschaftsstrategie. Zur Begründung für diese Initiative heißt es in der Einleitung, daß die städtischen Probleme als "Warnsignal einer tiefer liegenden Krise" verstanden werden, "die uns zwingt, die derzeitigen Organisations- und Stadtentwicklungsmodelle neu zu überdenken" (ibd.: 1). Dabei stützt sich die Kommission auf Art. 130r EGvA, der ein Tätigwerden der Gemeinschaft zum Schutz der Umwelt gestattet, was ihrer Ansicht nach zwangsläufig die städtischen Gebiete einschließt (ibd.).

Die Initiative der Kommission wurde vom Europäischen Parlament (EP 1991) und von europäischen Umweltverbänden (EEB 1991) zwar grundsätzlich begrüßt, jedoch von diesen als nicht weitreichend genug eingestuft.<sup>71</sup> Die Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, lehnten dagegen eine Europäisierung der Städtepolitik strikt ab, da die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten Aufgabe der Städte und Gemeinden sei, für welche die Rahmenbedingungen allein von den regional- und zentralstaatlichen Institutionen gesetzt würden (Krautzberger 1991: 53).<sup>72</sup> Nach Ansicht eines deutschen Regierungsbeamten bestand weder ein gesetzliches Mandat der Gemeinschaft für eine Städtepolitik nach dem europäischen Vertragswerk noch eine Notwendigkeit dafür (ibd.).<sup>73</sup> Dagegen sprachen

---

<sup>69</sup> Vgl. die Schlußfolgerungen des Task-Force-Berichtes im Auftrag der Kommission "Umwelt und der Binnenmarkt" von 1989, nach denen Problembereiche u..a. in den Bevölkerungsbewegungen Stadt – Land, dem Verkehr, der Gewässerbelastung und der Abfallentsorgung liegen (Task-Force-Bericht 1989, abgedruckt in Maharens et al. 1991).

<sup>70</sup> Neben dem EP engagierten sich verschiedene europäische Städte für eine städtische Dimension der EU-Politik, die angesichts der Bevorzugung des ländlichen Raums durch die Gemeinschaft (GAP, Regionalpolitik) befürchteten, die Kommunen könnten ins Hintertreffen geraten (Sachverständigengruppe 1996: 26).

<sup>71</sup> Besonders die Stellungnahme des Europäischen Umweltbüros (EEB) betonte die Notwendigkeit radikaler Entscheidungen und fordert eine integrierte Herangehensweise an die städtischen Probleme, ein Meß- und Überwachungssystem, die Prüfung der Umweltauswirkungen bei Investitionsvorhaben und Vergaben von EG-Mitteln sowie die Vorschaltung eines partizipatorischen Planungsprozesses (EEB 1991: 45ff).

<sup>72</sup> Dagegen unterstrich der Rat in seiner Entschließung zum Grünbuch die Gemeinschaftsdimension einer künftigen Politik auf dem Gebiet der städtischen Umwelt (Rat 1991: Pkt.3). Der Rat erkannte auch an, daß die Lösung der städtischen Umweltprobleme eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene ist (ibd.: Pkt.4).

<sup>73</sup> Unverblümt wurde auch eine "Städteverträglichkeitsprüfung der EG-Politik" vorgeschlagen, durch die etwa die Städte stärker in der Förderpolitik berücksichtigt werden könnten (Krautzberger 1991: 54).

sich andere Stimmen für ein begrenztes Tätigwerden der Gemeinschaft in den folgenden Bereichen aus: Abstimmung der EG-Politiken auf kommunale Gesichtspunkte, Verbesserung der Informations – und Datenbasis und Harmonisierung einzelner Rahmenbestimmungen (Kunzmann 1991: 154ff). Diese Kompromißvorschläge decken allerdings nur einen geringen Teil der von der Kommission in Betracht gezogenen Maßnahmen einer europäischen Städtepolitik mit Blick auf die städtische Umwelt ab (KEG 1991: 40ff).

Aufgrund der negativen Rezeption in den Mitgliedstaaten und den Bedenken bezüglich einer Kompetenzüberschreitung der Gemeinschaftsorgane, blieb das Grünbuch zumindest nach außen folgenlos. Dies läßt sich daran ablesen, daß dem Grünbuch keine unmittelbaren legislativen Maßnahmen oder ein Weißbuch zur weiteren Vorbereitung einer europäischen Städtepolitik folgten. Das Ziel einer stadtbezogenen Politik der EU unter der Betonung von Umweltaspekten wurde zunächst zurückgestellt. Das Grünbuch gilt jedoch insofern als einflußreich, als es als erstes Gemeinschaftsdokument die Verbindung zwischen menschlichen Siedlungen und ihrer Umwelt hergestellt und einen integrierten Lösungsansatz zur Bekämpfung der städtischen Probleme vertreten hat (EUA 1997: 37; Sachverständigengruppe 1996: 27).

### **3.2.1.2 Maßnahmen und Instrumente der Europäischen Union**

Institutionell führte das Grünbuch – wie vom EP gefordert – zur Einrichtung einer Dienststelle für die städtische Umwelt in der GD Umwelt sowie zur Berufung einer "Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt"<sup>74</sup> aus Vertretern der Mitgliedstaaten und unabhängigen Experten.<sup>75</sup> Der Auftrag dieser Sachverständigengruppe besteht gemäß Ratsbeschluß darin, die Kommission bei der Entwicklung einer städtischen Dimension ihrer Umweltpolitik zu beraten und Vorüberlegungen zu künftigen Strategien der Städte- und Raumplanung anzustellen (Rat 1991: Art.11). Dieses Mandat ist mittlerweile auf die Belange der nachhaltigen Entwicklung, insbesondere auf lokaler Ebene, ausgedehnt worden. Auch inhaltlich wurden seither auf europäischer Ebene einige Maßnahmen für die Kommunen ergriffen, die sich jedoch auf die Ausarbeitung von Rechtsakten, Strategiepapieren und Studien, dem Austausch von Erfahrungen und Informationen und der Bereitstellung finanzieller

---

<sup>74</sup> Nachfolgend "Sachverständigengruppe" genannt.

<sup>75</sup> Die Sachverständigengruppe setzt sich aus Vertretern von Ministerien der EU-Mitgliedstaaten, von mit bestimmten städtischen Fragen befaßten Organisationen, Städtenetzen, unabhängigen Sachverständigen und Bediensteten der Kommission zusammen.

Hilfen in begrenztem Umfang konzentrierten. Im einzelnen sehen die bisherigen Maßnahmen und Instrumente<sup>76</sup> der EU wie folgt aus (KEG 1997b: 8ff, EP 1998a: 8):

- **Ordnungsrechtliches Instrumentarium** - Erlaß von Richtlinien zum Schutz der Umwelt in den Städten. Einige der Richtlinien im Bereich der EU-Umweltpolitik dienen einer nachhaltigen Kommunalentwicklung, indem sie z.B. eine Bekämpfung der Luftverschmutzung durch die Festlegung von Schadstoffbegrenzungen vorsehen.
- **Informationelles Instrumentarium** - Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen Kommunen. Im Rahmen ihres 1993 ins Leben gerufenen Projektes "Zukunftsfähige Städte" veranstaltete die Kommission mehrere Informationskonferenzen und ermöglichte eine europäische Datenbank für Beispiele guter Praxis im Internet ("European Good Practice Information System").<sup>77</sup> Getragen wird das Projekt jedoch hauptsächlich von der Arbeit der Sachverständigengruppe und von der "Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden".<sup>78</sup> Die Kampagne zielt darauf ab, die Umsetzung der LA21 durch Berichte und Projekte, den Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen und die Verbreitung bewährter Praxis zu fördern. Im Rahmen der Kampagne hat die Kommission daher zahlreiche Aktivitäten finanziert (Kampagne 1999a: 10ff) (vgl. Abschnitt 4.1.3). Die Kampagne hat sich aus diesem Grund als das unmittelbarste Handlungsinstrument der EU zur Förderung der LA21 erwiesen.<sup>79</sup>
- **Forschung und Wissenschaft** – Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung. Die Kommission unterstützt Forschungsarbeiten und Studien, die sich mit einer nachhaltigen Kommunalentwicklung im weitesten Sinne befassen (Maßnahmen zur Kontrolle des motorisierten Individualverkehrs und zur Förderung öffentlicher Verkehrsmittel, zum Schutz des Kulturerbes etc.). Die Förderung von diesbezüglichen Forschungsprojekten wird seit kurzem durch das Fünfte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (EU 1999) erleichtert, welches einen Abschnitt über die "Stadt von morgen" enthält.
- **Ökonomisches Instrumentarium** – Verwendung von EU-Mitteln für städtische Gebiete. Die Kommission stellt aus ihren Struktur- und Kohäsionsfonds sowie aus dem Haushalt unterschiedlicher Gemeinschaftsinitiativen Fördergelder für kommunale Projekte zur Verfügung.

---

<sup>76</sup> Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages versteht unter "Maßnahmen" technische oder institutionelle Problemlösungen, die geeignet sind, entstandene Probleme zu neutralisieren oder absehbare Probleme zu vermeiden (1998: 110). "Instrumente" sind dieser Auffassung nach institutionalisierte Lenkungs- und Steuerungsmechanismen, um die angestrebten Maßnahmen zu fördern oder nicht erwünschtes Handeln zu vermeiden (ibd.).

<sup>77</sup> Siehe <http://cities21.com/europractice>

<sup>78</sup> Nachfolgend "Kampagne" genannt.

<sup>79</sup> Siehe die Gleichsetzung der Kampagne mit "Local Agenda 21 Campaign" auf der Informationsseite der Kommission im Internet ([http://europa.eu.int/comm/dg11/urban/home\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg11/urban/home_en.htm)).

Zu den letzteren zählt das Finanzinstrument für die Umwelt (LIFE),<sup>80</sup> die Gemeinschaftsinitiativen für städtische Gebiete (URBAN)<sup>81</sup> und für die Entwicklung von Humanressourcen (INTEGRA) sowie Artikel 10 der EFRE-Verordnung (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung).<sup>82</sup> Nach Schätzung der Kommission flossen aus den Strukturfonds bei Ziel-1-Regionen bisher etwa 30 bis 40% der Gesamtmittel der Programme in Maßnahmen zur Stadtentwicklung, bei Ziel-2-Regionen teilweise mehr als 80% der Gesamtfördermittel (KEG 1997b: 10).

Allerdings ist die Abstimmung dieser auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung ausgerichteten Maßnahmen und Instrumente bislang völlig unbefriedigend. So wurden durch den LIFE-Fonds eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität im städtischen Bereich finanziert. Die aus den Strukturfonds gespeiste und 1994 gestartete Gemeinschaftsinitiative URBAN zielt dagegen auf eine Sanierung von extrem benachteiligten Stadtvierteln ab und verfolgt dabei einen integrierten, an einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichteten Ansatz. Die Förderung von städtischen Pilotprojekten fügt sich wiederum in die Kohäsionspolitik der EU (Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes) ein, auch wenn die geförderten Projekte im engen Zusammenhang mit Problemen der städtischen Umwelt stehen.

Eine koordinierte und strukturierte Mittelzuteilung durch die EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung ist daher nach verbreiteter Kritik nicht gegeben.<sup>83</sup> Auch die Kommission räumt die mangelnde Kohärenz und Koordinierung ihrer bisherigen Maßnahmen ein (KEG 1997b: 15). Von seiten des EP wird darüber hinaus die finanzielle Ausstattung der EU-Vorhaben für städtische Gebiete als völlig unzureichend bezeichnet (EP 1998a: 13). Weitergehende Finanzhilfen scheiterten jedoch bisher daran, daß es für das Eingreifen der EU in die Belange der Kommunen keine angemessene Rechtsgrundlage gab. Die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage in Form

---

<sup>80</sup> Im den Jahren 1992 und 1993 belief sich das Fördervolumen durch das LIFE-Instrument auf 5.7 Millionen ECU für 8 städtische Maßnahmen bei Gesamtausgaben in Höhe von 27 Millionen ECU (ERH 1994: Pkt.2.6).

<sup>81</sup> Die von 1994-1999 im Rahmen von URBAN gewährten Zuschüsse für insgesamt 118 städtische Projekte betragen 890 Millionen ECU bei Gesamtinvestitionen in Höhe von 1.8 Milliarden ECU. Die dadurch geförderten Projekte beinhalten ein breites Spektrum an Maßnahmen, wie z.B. zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur gesellschaftlichen Eingliederung von sozial benachteiligten Gruppen (<http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/initiative/>).

<sup>82</sup> Die Förderung von Pilotprojekten stützt sich auf Art. 10 der EFRE Verordnung (Nr. 2081/93 und Nr. 2083/93), welcher eine Kofinanzierung ermöglicht, wenn ein Projekt einen Anreiz für Folgeinvestitionen bildet, von ausgeprägtem Gemeinschaftsinteresse ist oder besonders innovative Maßnahmen fördert. Seit 1989 wurden durch Art. 10 in zwei Programmphasen 59 städtische Pilotprojekte mit über 160 Millionen ECU gefördert. Diese decken eine Reihe von Interventionsbereichen ab, beruhen jedoch größtenteils auf integrierten lokalen Strategien (<http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/upp/>).

<sup>83</sup> Der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes über die städtische Umwelt kritisiert, daß sämtliche Finanzierungsinstrumente der EU gekennzeichnet seien durch einen Mangel an Transparenz des Vergabeverfahrens, unklare Förderkriterien, ungenügender Integration und ineffektiver Koordination auf EU-Ebene sowie eine zu geringere Überwachung der Maßnahmen (ERH 1994: Pkt.6). Auch das EP bemängelt die fehlende Koordinierung der von der Kommission finanzierten "bunten Mischung an Programmen, Initiativen und Zielen" für die städtische Umwelt (EP 1998a: 10).

eines Ratsbeschlusses oder eines expliziten Rechtsaktes wurde insbesondere durch das Urteil des EuGH vom 12. Mai 1998 zwingend erforderlich (vgl. Abschnitt 4.3.1.3).

Die Kommission und das EP versuchten im Anschluß an die Veröffentlichung des Grünbuchs über die städtische Umwelt auch weiterhin, eine Zuständigkeit der EU in städtepolitischen Fragen durchzusetzen. Der folgende Abschnitt untersucht dabei die Vorgehensweise der Kommission.

### 3.2.2 Innovative Handlungsstrategien in strittigen Fragen der Subsidiarität

Nachdem die Bemühungen um eine europäische Städtepolitik aufgrund des Subsidiaritätsprinzips jahrelang ruhten, brachte die Kommission das Thema 1997 mit ihrer Mitteilung **”Wege zur Stadtentwicklung in der EU”** wieder auf die europäische Agenda. In der Zwischenzeit hatte die Sachverständigengruppe einen einflußreichen Bericht über **”Zukunftsfähige Städte in Europa”** veröffentlicht (Sachverständigengruppe 1996). In diesem Expertenbericht wird u.a. festgestellt, daß die europäischen Städte **”nach wie vor mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen und einer wachsenden Umweltschädigung konfrontiert”** seien (ibid.: 280). Aus diesem Grunde betrachtet der Bericht **”die kontinuierliche Entwicklung einer europäischen Städtepolitik, deren Kernstück ein nachhaltiges Stadtmanagement ist”** als eine der dringlichsten Aufgaben der EU (ibid.: 286).

Zur Veröffentlichung der Mitteilung durch die Kommission ist zu bemerken, daß ihre Vorgehensweise nach Ablehnung des Grünbuchs in den Mitgliedstaaten den von Héritier beobachteten Prozeßmustern europäischer Umweltpolitik entspricht. Héritier konstatiert, daß die Kommission angesichts von nationalen Widerständen gegenüber europäischen Regelungen und bei fehlendem gesetzlichen Mandat eine Reihe von innovativen Strategien zur Durchsetzung ihrer umweltpolitischen Interessen und Ziele anwendet (1996b: 472). Trotz der Einschränkungen durch das Subsidiaritätsprinzip ergibt sich der Handlungsspielraum der Kommission dabei aus der Unübersichtlichkeit des europäischen Politik-Netzwerk, d.h. den komplexen Interaktionen auf europäischer Ebene.<sup>84</sup> Auf die Aktionen der Kommission für eine europäische Städtepolitik lassen sich insbesondere drei der von Héritier beobachteten Handlungsstrategien anwenden: (1) die Koalitionsbildung mit subnationalen Akteuren (2) die Politikgestaltung durch Experten sowie (3) die Nutzung von Gelegenheitsfenstern (1996b: 477f).

---

<sup>84</sup> Nach Héritier unterscheidet sich das europäische Politik-Netzwerk von nationalen durch eine größere Anzahl von Akteuren und der geringeren Stabilität der vielfältigen Beziehungen (1996b: 474). Das europäische Politik-Netzwerk ist dadurch weniger beständig, eine Tendenz, die verstärkt wird durch die institutionelle Gestalt der EU. **”Politik in Europa ist nicht kohärent, da sie nicht auf institutionellen Strukturen basiert, welche klare Muster politischer Verantwortlichkeit und Zuständigkeit begünstigen. Es gibt keine Regierungspartei, die auf Grund eines spezifischen politischen Programms mehrheitlich ins Amt gewählt wurden und dann anschließend in ihren politischen Entscheidungen diesem Programm verpflichtet wäre”** (ibd.).

Die erste Strategie bezieht sich auf das Bestreben der Kommission, durch Veranstaltungen mit und für die kommunale Ebene, die Unterstützung der Kommunen für ihre eigenen politischen Interessen zu gewinnen. Damit wird Druck auf die nationalen Regierungen ausgeübt, das Subsidiaritätsprinzip bei der potentiellen Formulierung einer europäischen Politik für eine nachhaltige Kommunalentwicklung weniger restriktiv auszulegen. Dabei soll den Kommunen insbesondere die europäische Dimension ihre eigenen Probleme durch den transnationalen Erfahrungs- und Informationsaustausch via Konferenzen, Internet und regelmäßigen Veröffentlichungen verdeutlicht werden. Ins Gewicht fällt hierbei auch, daß die als Koalitionspartner gewonnenen Kommunen für ihre eigenen Belange eintreten. Dieser Umstand verleiht Argumenten für eine europäische Städtepolitik gegenüber der nationalen Ebene besonderen Nachdruck.

Die zweite Strategie läßt sich an der Einbindung der Sachverständigengruppe in das "Zukunftsfähige Städte" Projekt der Kommission verdeutlichen. Die Berufung dieser Expertengruppe durch Ratsentscheid zum Grünbuch legitimiert dieses Gremium und seine Beschlüsse auf besondere Weise (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview)<sup>85</sup>. Die Berufung von "nationalen Vertretern", in der Regel Fachbeamte aus den staatlichen Ministerien, bürgt dagegen nach außen für die Berücksichtigung von "nationalen Interessen", auch wenn diese zumeist weniger aktiv beteiligt sind als die Gruppe der "unabhängigen Experten" (ibd.). Héritier verweist zusätzlich darauf, daß der Einfluß der Experten um so größer ist, je komplexer und technischer die diskutierten Fragen sind (1996b: 477f). Allein die Probleme der städtischen Umwelt sind jedoch von jeher für ihre Komplexität bekannt (KEG 1990: 10ff). Insofern besitzen die von der Sachverständigengruppe vertretenen Ansichten innerhalb und außerhalb der Kommission ein besonderes Gewicht. In der Tat hat sich gezeigt, daß dieses Gremium einen auch vom Parlament gewürdigten Einfluß auf die Maßnahmen der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung ausgeübt hat (EP 1998a: 8).

Die dritte innovative Strategie der Kommission in diesem Zusammenhang besteht darin, die Gunst des Augenblicks zu nutzen, um eine Städtepolitik voranzutreiben. In diesem Fall erstreckt sich das "Gelegenheitsfenster" auf das Jahr 1997, in welchem wichtige Ereignisse wie der Amsterdamer Gipfel mit der Überprüfung der Umsetzungsergebnisse des 5.UAPs und der Agenda 21 zusammenfielen und in welchem die Kommission mit ihrer Mitteilung an die Öffentlichkeit trat. Héritier weist darauf hin, daß die Kommission als zentrale Figur im Politik-Netzwerk Einblick in alle

---

<sup>85</sup> Zu den Interviews vgl. Anhang 1 und 2.

Sachzusammenhänge besitzt und die politische Tagesordnung kraft ihres Initiativrechts festlegen kann (1996b: 478). Auch wenn der Kommission zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung (6. Mai 1997) die späteren Ergebnisse des Amsterdamer Gipfels (17. Juni 1997) nicht bekannt waren, so zeichnete sich möglicherweise bereits im Vorfeld ein günstiges politisches Klima für ihre eigene Initiative ab. Die (negative) Bilanz hinsichtlich der Durchführung des 5.UAPs und der Agenda 21 könnte zudem von der Kommission als politisches Druckmittel zur Durchsetzung umfangreicherer Maßnahmen in Stadtentwicklungsfragen gegenüber den Mitgliedstaaten gesehen worden sein. Zumindest verweist die Kommission selbst auf diese "jüngsten Entwicklungen" (KEG 1998b: 5).<sup>86</sup> Es ist daher durchaus wahrscheinlich, daß die Kommission diese politischen Zusammenhänge als aussichtsreichen Hintergrund für ihre Initiative eingestuft hat und damit bewußt zu diesem Zeitpunkt in Erscheinung getreten ist.

Durch die Verfolgung dieser Strategien konnte die Kommission Einwände der Mitgliedstaaten gegenüber ihrer neuerlichen Initiative im Vorfeld entkräften. Allerdings verschaffte sich die Kommission nur einen anfänglichen Vorteil – gegen den Willen der Mitgliedstaaten kann sie keine Zuständigkeit der EU in der Städtepolitik durchsetzen, da dies an das Verfahren und die Ergebnisse einer Vertragsrevision gebunden ist. Der Erfolg ihrer Initiative hängt somit davon ab, wie diese von den Gemeinschaftsorganen und in den Mitgliedstaaten aufgenommen wird. Den konkreten Inhalt dieser und der darauffolgenden Mitteilung der Kommission beleuchtet der folgende Abschnitt.

### 3.2.3 Neue Ansätze für eine europäische Stadtentwicklungspolitik

#### 3.2.3.1 Die Mitteilungen der Kommission

Wie oben erwähnt wagte die Kommission 1997, diesmal in Gestalt der federführenden Generaldirektion Regionalpolitik (GD Regionalpolitik), einen erneuten Vorstoß in Richtung einer europäischen Städtepolitik. Die GD Regionalpolitik hatte sich darauf besonnen, daß die Städte und ihr Umland in der Strukturpolitik der EU eine ausschlaggebende Rolle spielen und damit ihrem Aufgabenbereich zufallen.<sup>87</sup> Das Ziel der Initiative besteht laut Mitteilung darin, "die verschiedenen Maßnahmen auf EU-Ebene [...] unter dem Gesichtspunkt einer kohärenten und zukunftsfähigen Stadtentwicklung zu prüfen" (KEG 1997b: 15). Die Kommission unterstreicht jedoch in ihrem

---

<sup>86</sup> Die Kommission führt zur Legitimation ihrer Initiative auch die Forderungen des EP nach einer aktiveren Rolle der EU in der Stadtentwicklung an (KEG 1997b: 3).

<sup>87</sup> Das Interesse der GD Regionalpolitik an einer Stadtentwicklungspolitik ist im Zusammenhang mit den von dieser Generaldirektion ausgehenden Bestrebungen zugunsten einer gemeinschaftlichen Raumordnungspolitik auf der Grundlage des Rahmenplans "Europa 2000+" (KEG 1995) zu sehen. Mit der institutionellen Verlagerung innerhalb der Kommission von der GD Umwelt zur GD Regionalpolitik ändert sich auch die primäre Zielsetzung der angestrebten Städtepolitik. Während diese zuvor in erster Linie auf den Schutz der städtischen Umwelt ausgerichtet war, fällt sie nun



Dokument, daß sie nicht beabsichtige, "eine europaweite Stadtentwicklungspolitik für Fragen zu erarbeiten, die am besten auf lokaler und regionaler Ebene behandelt werden" (ibd.: 3). Insofern wolle sie auch keine weiteren Zuständigkeiten für die europäische Ebene bewirken. Vielmehr sollten im Anschluß an eine "umfassende Debatte über Städtefragen" die vorhandenen EU-Instrumente gezielter eingesetzt sowie die Koordination und Zusammenarbeit auf allen Handlungsebenen verstärkt werden (ibd.: 21).

Diesem Vorhaben entsprechend, konzentriert sich die Mitteilung der Kommission auf eine Analyse der ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen, vor welche die Kommunen in Europa gestellt sind. Des weiteren nimmt die Mitteilung eine Zusammenstellung der derzeitigen Maßnahmen und Instrumente der EU im Bereich der Stadtentwicklung vor. Auch die generelle Notwendigkeit einer städtischen Perspektive in der EU-Politik wird ausführlich begründet. Aus dieser umfassenden Analyse resultiert jedoch zunächst nur der Vorschlag zur Einberufung eines Forums zur Stadtentwicklung.<sup>88</sup> Somit diene die erste Mitteilung der Kommission lediglich dazu, die allgemeine Stimmungslage für weitgehende Schritte zu prüfen. Nachdem die Reaktionen der meisten Gemeinschaftsorgane überwiegend positiv ausgefallen waren, führte die Kommission das angekündigte Städteforum im November 1998 in Wien mit eingeladenen Vertreter aller Verwaltungs- und Politikebenen sowie Experten in Städtefragen durch.

Diskussionsgrundlage während des Städteforums war der mittlerweile erarbeitete **Aktionsrahmen der Kommission für eine nachhaltige Stadtentwicklung** (KEG 1998b).<sup>89</sup> In diesem Dokument betont die Kommission erneut, daß sie lediglich anstrebe "die im Vertrag verankerten EU-Politiken und Instrumente effizienter [zu] gestalten, indem sie diese stärker auf die Städte ausrichtet und sicherstellt, daß sie zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele eingesetzt werden" (ibd.: 8).<sup>90</sup> Außerdem empfiehlt sie eine Anpassung der Politiken, des Rechts und der Finanzierung der EU, um eine stärker integrierte Stadtentwicklung zu erreichen. Der Aktionsrahmen präsentiert 24 Aktionen in den folgenden vier Zielbereichen:

---

unter Art. 159 EGVn, welcher die Förderung einer harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft durch eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und einen Abbau territorialer Ungleichheiten vorsieht.

<sup>88</sup> Dieser Mangel an konkreten Vorschlägen wird vom Parlament in seiner Stellungnahme kritisiert, auch wenn es grundsätzlich die Initiative der Kommission für dringend geboten hält (EP 1998b: Pkt.1).

<sup>89</sup> Der ursprünglich angestrebte Titel "Aktionsplan" mußte nach Protesten aus den Mitgliedstaaten zugunsten "Aktionsrahmen" geändert werden, da der Begriff "Plan" ihrer Ansicht nach eine weitreichende Kompetenz der EU-Ebene signalisiert hätte (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview). In der Stellungnahme der Sachverständigengruppe ist dagegen noch von "Aktionsplan" die Rede (Sachverständigengruppe 1998: 10).

<sup>90</sup> Daher benennt die Kommission zuallererst das Subsidiaritätsprinzip als zugrundeliegendes Kriterium des Aktionsrahmens (KEG 1998b: 9).

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten,
- Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung,
- Schutz und Verbesserung der städtischen und der globalen Umwelt,
- Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (ibd.: 10ff).

Die vorgeschlagenen Aktionen, denen insbesondere Partnerschaften unter Einbeziehung des öffentlichen, privaten und des gemeinnützigen Sektors zugrunde liegen, Maßnahmen in den Bereichen: Ausbau von Wissenschaft und Forschung, Erhebung von Daten zur Lage der Kommunen, Förderung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches zwischen Städten, Durchführung von Pilotprojekten, Verbesserung des Vollzugs bestehender Umweltvorschriften auf städtischer Ebene und Entwicklung von neuen Rechtsvorschriften. Wenigstens zwei Maßnahmen sollen direkt im Anschluß an den Aktionsrahmen für eine verbesserte Abstimmung der internen Dienststellen der Kommission betreffend städtische Fragen sorgen. So wird eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe angekündigt, welche prüfen soll, wie die Politiken und Instrumente der EU in städtischen Bereich besser zu koordinieren und zu integrieren sind (ibd.: 29). Außerdem sollen durch eine interne Zusammenarbeit Instrumente und Indikatoren für eine bessere Information über die Situation der Städte entwickelt werden, wie z.B. ein integriertes Datenbanknetz für städtebauliche Fragen. Ferner ist im Aktionsplan geplant, eine Sachverständigengruppe einzusetzen, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsrahmens zu überwachen <sup>91</sup> und um "offene Foren" mit Vertretern aus allen Mitgliedstaaten einschließlich der beitrittswilligen Länder abzuhalten.

Der Aktionsrahmen strebt keine umfassende finanzielle Förderung für kommunale Projekte auf der Basis eines Rahmenplans oder Gesamtkonzeptes an, wie verschiedentlich gefordert (EP 1998a; Sachverständigengruppe 1998: 14f; ERH 1994). Diesbezügliche Vorschläge beschränken sich auch weiterhin auf die Förderung bestimmter Einzelinitiativen, Netzwerke, Pilotprojekte und Studien, wie z.B. lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen sowie Projekte zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten. Allerdings wird zur finanziellen Unterstützung "integrierter Stadtentwicklungsaktionen" eine "explizite städtische Dimension in der Programmplanung der Strukturfonds" anvisiert (KEG 1998b: 11f).<sup>92</sup> Außerdem kündigt die Kommission an, eine

---

<sup>91</sup> Nach Auskunft eines Kommissionsbeamten soll die neue Expertengruppe die bestehende Sachverständigengruppe der GD Umwelt nach einigen organisatorischen Veränderungen ersetzen (Claude Bochu 1999: Interview).

<sup>92</sup> Wie bereits erwähnt, sind bisher strukturpolitische Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung der Städte über die Gemeinschaftsinitiative URBAN sowie die städtischen Pilotprojekte (EFRE) möglich. Die Reform der Strukturfondsverordnungen sieht jedoch vor, daß die Zahl der aus den Strukturfonds finanzierten Gemeinschaftsinitiativen verringert wird, wodurch auch die allgemein als erfolgreich geltende Initiative URBAN eingestellt

angemessene Rechtsgrundlage zur mehrjährigen Finanzierung von Aktivitäten hinsichtlich der LA21 zu schaffen (ibd.: 26f).

### **3.2.3.2 Kritische Würdigung**

Das EP begrüßte zwar den Aktionsrahmen, es bedauerte jedoch gleichzeitig einen Mangel an Details und forderte, "daß die Hinweise auf nachhaltige Verkehrsarten, Systeme steuerlicher Anreize, die Berücksichtigung des ökologischen Beschaffungswesen, Verbindungen zwischen Städten in der Europäischen Union und Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung ausgeweitet und verstärkt werden" (EP 1999: Pkt.2). Angesichts der weiterhin fehlenden Rechtsgrundlage für ein europäisches Handeln zugunsten der Kommunen forderte das EP den Rat und die Mitgliedstaaten auf, "letztendlich Rechtsvorschriften für eine herausragendere Rolle der Gemeinschaft in der Stadtpolitik zu erarbeiten" (ibd.: Pkt.3). Von der Kommission verlangt das EP eine langfristige Unterstützung der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (ibd.: Pkt.7). Das EP sieht es des weiteren für erforderlich an, daß die Kommission zu den vier genannten Zielbereichen konkrete Aktionsprogramme als Teil einer integrierten Politik einleitet. Gefordert wird außerdem eine Strategie, wie "eine dienststellenübergreifende Koordinierung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen mit Auswirkungen auf die Stadtentwicklung [...] bewerkstelligt werden soll"(ibd.: Pkt.23).

Besonders gravierend ist nach Ansicht des Umweltausschusses des EP, daß kein direkter Hinweis auf die Unterstützung von LA21-Prozessen durch die EU im Aktionsrahmen der Kommission zu finden ist (EP 1998c: 2). Gerade der Umweltteil verweist dieser Meinung nach größtenteils auf bereits bestehende europäische Maßnahmen, was möglicherweise darauf zurückzuführen sei, daß die städtische Umwelt keine Priorität der federführenden GD Regionalpolitik ist (ibd.: 3). Insgesamt würden die Vorschläge der Kommission eine Fülle von Analysen enthalten, welche eine "kohärente langfristige Vision" vermissen lassen (ibd.: 2).

Weniger deutlich aber ähnlich kritisch nahm die Sachverständigengruppe Stellung zu der jüngsten Initiative der Kommission. Sie forderte: "Die EU muß in ihren Bemühungen, die Städte auf den Weg zu einer stärker auf Nachhaltigkeit abgestellten Stadtentwicklung zu bringen, nunmehr den Worten Taten folgen lassen. Sie muß vom Stadium der Diagnose in das der Umsetzung von Politik und Projekten übergehen" (Sachverständigengruppe 1998: 10). Die Sachverständigengruppe appellierte

---

wird (Rat 1999). Dafür sollen die Städte unter dem Förderziel 2 stärker berücksichtigt werden. Allerdings ist für das Auslaufen von URBAN eine mehrjährige Übergangszeit vorgesehen. Das EP forderte dagegen mehrfach, daß URBAN und die Pilotprojekte zu Lasten des Art. 10 der EFRE-Verordnung fortgeführt werden (EP 1998a und 1998b).

daher an die Kommission, im Anschluß an das städtische Forum ein Weißbuch "Städtepolitik" zu verfassen sowie die internen organisatorischen Vorkehrungen für eine umfassende Koordinierung und Integration ihrer Maßnahmen zu treffen (z.B. Referat für Städtepolitik, Anwendung von Bewertungs- und Managementsystemen etc.) (ibid.: 11). Darüber hinaus enthält die Stellungnahme der Sachverständigengruppe Empfehlungen an die Sektorpolitiken, Kriterien für die Festlegung von Finanzierungsprioritäten bei der Verwendung von EU-Mitteln, Vorschläge für Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen sowie künftige Aufgaben der Forschung.

Ungeachtet der hier aufgeführten Kritik am Aktionsrahmen der Kommission war die Resonanz auf das Städteforum in Wien nach Einschätzung von Teilnehmern zunächst positiv (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview). Dieser Eindruck wurde indes dadurch getrübt daß es weder ein "Follow-up" in Form einer Dokumentation noch sonstige greifbare Resultate gab. Bis auf die Einrichtung einer neuen Datenbank im Internet<sup>93</sup> und die Umstrukturierung der Sachverständigengruppe<sup>94</sup> ist keine der angekündigten Folgemaßnahmen umgesetzt worden. Zwar ist zwischenzeitlich eine gemeinsame Koordinierungsgruppe (sog. "interservice group") zwischen der GD Regionalpolitik und der GD Umwelt eingesetzt worden, die mit der Umsetzung der im Aktionsrahmen vorgeschlagenen Maßnahmen betraut ist (Claude Bochu 1999: Interview). Diese Gruppe hat jedoch bislang keine konkreten Ergebnisse vorgelegt.

#### 3.2.4 Zusammenfassung und Fazit

Von einigen Gemeinschaftsorganen, insbesondere dem EP und der Kommission, wird die Entwicklung einer **europäische Städtepolitik** als gesetzlicher Rahmen für Aktionen der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung befürwortet. Diesbezügliche Bemühungen gipfelten zunächst in der Veröffentlichung eines **Grünbuchs über die städtische Umwelt**. Angesichts der Widerstände von nationaler, regionaler und z.T. auch kommunaler Seite gegenüber ihrem Grünbuch hat die Kommission nach außen keine weiteren Schritte zur Politikvorbereitung (wie etwa die Veröffentlichung eines Weißbuchs) unternommen. Innerhalb der Kommission wurden allerdings einige institutionelle Neuerungen durchgeführt, so z.B. die Einberufung einer Sachverständigengruppe, welche die Kommission in diesbezüglichen Fragen berät. Außerdem haben die Gemeinschaftsorgane im Bereich der städtischen Umwelt in begrenztem Umfang Maßnahmen ausgearbeitet und EU-Mittel bereitgestellt.

---

<sup>93</sup> Siehe <http://europa.eu.int/comm/urban>

<sup>94</sup> Newsletter der Kampagne Nr.17: 2

Auch im Anschluß an das Grünbuch blieb die Kommission in der Vorbereitung eines rechtlich fundierten Handlungsrahmens aktiv. Ihre Vorgehensweise dokumentiert drei unterschiedliche **Handlungsstrategien**, die von Héritier - angesichts begrenzter gesetzlicher Zuständigkeit der EU-Ebene - konstatiert worden sind: die Bildung von Allianzen mit subnationalen Akteuren zur Verwirklichung der gemeinsamen Interessen, die Einbindung von unabhängigen Experten in die Politikgestaltung und die Verwertung von günstigen Gelegenheiten. Das Ergebnis der erneuten Initiative der Kommission waren **zwei Mitteilungen**, mit denen sie der Diskussion um eine (nachhaltige) Stadtentwicklungspolitik der EU einen neuen Anstoß gab. Allerdings ist der Inhalt dieser Mitteilungen vor allem von seiten des EP als zu wenig detailliert und konkret kritisiert worden. Bislang sind von den im Aktionsrahmen angekündigten Maßnahmen nur wenige umgesetzt worden, auch wenn einige davon, die auf eine Umgestaltung der internen Organisation abzielen, bereits für das Frühjahr 1999 vorgesehen waren.

### 3.3 Zwischenergebnis und Ausblick

Nach hoffnungsvollen Ansätzen für ein umfassendes Handeln der EU zugunsten einer nachhaltigen Kommunalentwicklung scheint es nun, daß die Bemühungen der GD Regionalpolitik und anderer Teile der Kommission um eine integrierte und koordinierte Politik für die Städte ein vorläufiges Ende gefunden haben. Die zu konstatierende **Stagnation im Anschluß an das Städteforum in Wien** mag mit den Ereignissen in der ersten Hälfte des Jahres 1999 zusammenhängen - der Demission der Kommission und der Europawahl - welche für Instabilität und Unsicherheit in diesen Gemeinschaftsorganen sorgten. Fraglich ist jedoch, ob die gerade eingesetzte Kommission und das neugewählte Parlament gleichsam die Notwendigkeit einer europäischen Städtepolitik sehen und damit Kontinuität in dieser Frage gewährleisten.

Deutlich werden jedoch an den Entwicklungen der letzten zehn Jahre die folgenden Positionen:

- Das **Europäische Parlament** ist unter den Gemeinschaftsorganen der **stärkste Befürworter** einer auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Städtepolitik der EU.<sup>95</sup> Dieser Umstand ist zum einen auf die starke Stellung des Umweltausschusses und zum anderen auf das allgemeine

---

<sup>95</sup> Der AdR hat sich zwar ebenfalls als ein starker Befürworter erwiesen, seine Stellung im institutionellen Gefüge der EU und damit seine politische Einflußnahme ist jedoch sehr viel geringer.

Interesse der Europaparlamentarier an Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen zurückzuführen.<sup>96</sup> Ohne ausreichende Rechtsgrundlage für eine Städtepolitik beschränkt sich die Einflußmöglichkeit der Abgeordneten jedoch hauptsächlich auf ihre Kontrollfunktion gegenüber Rat und Kommission. Das EP besitzt in dieser Angelegenheit demnach weniger eine legislative denn eine politische Rolle.

- Unterstützt wird das EP von Teilen der **Kommission**, insbesondere der **GD Umwelt und der GD Regionalpolitik**. Allerdings bestehen zwischen diesen Generaldirektionen gewisse **Rivalitäten** bezüglich der Ansiedlung des Aufgabengebietes "europäische Städtepolitik" (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview). Beide Generaldirektionen erhoffen sich von der potentiellen Aufgabenerweiterung ein Prestige- und Machtgewinn (ibd.). Die "Egoismen" einzelner Generaldirektionen charakterisieren zwar das breite und zuweilen problematische Spektrum von "Nachhaltigkeit", sie sind jedoch der Sache wenig förderlich (Dr. Reinhard Martinsen 1999: Interview). Darüber hinaus üben innerhalb und außerhalb der Kommission angesiedelte Gruppierungen und Organisationen einen Einfluß aus. Insbesondere die der GD Umwelt angegliederte **Sachverständigengruppe** hat sich für die Entwicklung einer europäischen Zuständigkeit in der Städtepolitik eingesetzt.
- Die **Mitgliedstaaten** und ihre subnationalen Ebenen ("Regionen"), weniger die europäischen Kommunen selbst, sperren sich gegen eine europäische Dimension in der Städtepolitik und berufen sich dabei auf das **Subsidiaritätsprinzip**. Sie sehen weder die Notwendigkeit einer solchen Politik noch eine gesetzliche Kompetenz der EU dafür. Die Mitgliedstaaten können über ihre zuständigen FachministerInnen im Rat sowie über informelle Prozeßmuster auf die regulative Politik der EU einen Einfluß ausüben (Héritier 1996a).

Die Kommission als zentraler Akteur vollzieht somit einen regelrechten Spagat: einerseits ist sie bemüht, einen gesetzlichen Rahmen für weitergehende Maßnahmen und Instrumente der EU im Hinblick auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu entwickeln. Sie steht dabei unter politischem Druck durch das EP und anderer Gruppierungen. Andererseits wird jeder weitere Schritt zu gesamteuropäischen Regelungen in Städtefragen von den Mitgliedstaaten argwöhnisch beobachtet. Sie befürchten ein zu starken Eingriff der EU in ihre inneren Angelegenheiten und Zuständigkeiten. Die diffizile Position der Kommission wird an den vorsichtigen und z.T. auch widersprüchlichen Formulierungen in den oben aufgeführten Mitteilungen deutlich.

---

<sup>96</sup> Vgl. die zahlreichen Entschlüsse und parlamentarischen Anfragen von Mitgliedern des EP an die Kommission zu diesem Thema, wie z.B. Pollack, "Zukunftsfähige Städte und nachhaltige Entwicklung", schriftliche Anfrage Nr. 2855/98, ABl. der EG C 182 v. 28/06/1999; Amadeo, "Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der städtischen Umwelt", schriftliche Anfrage Nr. 553/95, ABl. der EG C 196 v. 31/07/1995.

Als "politischer Unternehmer" (Héritier 1996b: 472) versucht die Kommission mit Hilfe einer Reihe von unterschiedlichen **Handlungsstrategien**, ein gesetzliches Mandat für eine europäische Städtepolitik zu schaffen. Sie ist insbesondere bemüht, ihre Bestrebungen durch "unabhängige" Experten und für sich selbst eintretende Kommunen zu legitimieren. Der Handlungsspielraum der Kommission wird dabei – so Héritier – durch den spezifischen institutionellen Kontext auf europäischer Ebene ermöglicht. Dieser zeichnet sich u.a. durch eine geringe Stabilität und eine hohe Akteursfluktuation des europäischen Politik-Netzwerkes aus.

Angesichts der anhaltenden Opposition der Mitgliedstaaten ist jedoch zu bezweifeln, ob sich die Kommission mit ihren Handlungsstrategien durchsetzen kann. Eine erschöpfende Befugnis der EU für ein Handeln zugunsten der Kommunen kann nur im Rahmen einer **Vertragsrevision** wie zuletzt in Amsterdam etabliert werden. Abgesehen von der oben skizzierten Problematik ist derzeit völlig unklar, wann eine solche Regierungskonferenz wieder stattfinden wird. Allerdings besteht neben dem langwierigen und problematischen Vertragsverfahren eine weitere Möglichkeit, mit der die Aktivitäten der EU auf eine solide Rechtsgrundlage gestellt werden könnten: Nach einem Urteil des EuGH gilt ein **Ratsbeschluß** im rechtlichen Sinne als ausreichend, um Maßnahmen der EU zur Förderung von lokalen und regionalen LA21-Initiativen zu rechtfertigen (vgl. Abschnitt 4.3.1.3). Nach den bisherigen Ausführungen besitzt ein solcher Ratsbeschluß gegenwärtig weitaus größere Chancen verwirklicht zu werden, als die Entwicklung einer städtepolitischen Zuständigkeit der EU.

Somit soll festgehalten werden, daß die **Kompetenzen der EU**, auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung fördernd Einfluß zu nehmen, auch künftig **begrenzt** sind.<sup>97</sup> Eine klare und unstrittige Rechtsgrundlage für diesbezügliche Aktivitäten der EU besteht derzeit nicht. Welche Maßnahmen und Instrumente der EU zum gegenwärtigen Zeitpunkt von der Kommission für rechtlich zulässig und politisch realisierbar gehalten werden, läßt sich ihrem Aktionsrahmen entnehmen. Das in Anspruch genommene Instrumentarium beschränkt sich vor allem auf gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in den Kommunen (z.B. zur Bekämpfung der Luftverschmutzung), auf einige interne institutionelle und organisatorische Vorkehrungen (z.B. Verbesserung der Koordinierung und Integration innerhalb der Kommission) sowie auf den Forschungs- und Wissenschaftsbereich (z.B. Erhebung von Informationen und Daten über den Zustand der europäischen Kommunen,

---

<sup>97</sup> Seit einiger Zeit wird in Zusammenhang mit dem Funktionswandel des Staates diskutiert, ob der Staat überhaupt handlungsfähig, d.h. zu einer politischen Steuerung in einem regulativen Politikfeld befähigt ist. Dabei spielt vor allem die Umweltfrage eine zentrale Rolle (vgl. Luhmann 1992; Beck 1986 u.a.). Der Tenor der Arbeiten ist eher skeptisch: man geht davon aus, daß die Problemlösungsfähigkeit des Staates nicht im gleichen Maße steigt wie der Problemdruck, wofür vielfältige Ursachen gesehen werden (vgl. Scharpf 1992 u.a.). Die Fragestellung dieser Arbeit bezieht sich jedoch nur auf die rechtlichen Möglichkeiten einer europäischen Handlungsfähigkeit.

Strategiepapiere zur Förderung des öffentlichen Verkehrs). Des Weiteren strebt die Kommission an, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu fördern und sie für die Belange einer nachhaltigen Kommunalentwicklung zu sensibilisieren (z.B. Austausch von bewährter Praxis zwischen den Kommunen). Auch in Zukunft wird die Kommission finanzielle Mittel für Projekte in städtischen Gebieten bereitstellen, allerdings nicht im Rahmen eines integrierten Gesamtkonzeptes (z.B. Förderung von Stadterneuerungsprojekten). Damit ist auch **die Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Einflußnahme auf LA21-Prozesse beantwortet.**

Die EU hat ihre Aktivitäten bezüglich einer nachhaltigen Kommunalentwicklung insbesondere auf die **Kampagne** konzentriert. Diese ist zu einem wichtigen Bestandteil zukünftiger Politiken der EU gerade auch im Hinblick auf die anstehende Osterweiterung geworden (Kampagne 1999a: 51). Eine fortwährende Unterstützung dieses Sensibilisierungs- und Informationsinstrumentes wird auch im Aktionsrahmen explizit erwähnt. Wenn die Kampagne als möglicher Bestandteil einer zukünftigen europäischen Städtepolitik zu einer nachhaltigen Kommunalentwicklung beitragen soll, dann muß geprüft werden, inwieweit sie sich bisher als effektiv erwiesen hat. Diese Analyse wird im folgenden Kapitel vorgenommen.



## 4 Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden

### 4.1 Darstellung

#### 4.1.1 Ziele

Die "Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden" verbindet nach Auffassung der Kommission die konzeptionellen Arbeiten der Sachverständigengruppe mit den praktischen Arbeiten der Kommunalverwaltungen.<sup>98</sup> Die grundlegende Intention der Kampagne ist es, die europäischen Kommunen darin zu ermutigen und zu unterstützen, durch eine LA21 oder vergleichbare Prozesse auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung hinzuarbeiten (Kampagne 1999a: 6). Initiiert wurde die Kampagne 1994 auf der ersten europäischen Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden in Aalborg, Dänemark, auf der 80 Kommunen die sogenannte Charta von Aalborg unterzeichneten (vgl. Anhang 3).<sup>99</sup> Mit ihrer Unterschrift verpflichteten sich die Kommunen, an der Kampagne mitzuwirken und in der Folge einen LA21-Prozeß durchzuführen (Aalborg-Charta 1994: Teil III). Dabei streben die teilnehmenden Kommunen an, bestimmte, in der Charta verankerte Prinzipien einzuhalten, wie etwa soziale Gerechtigkeit, zukunftsfähiges Wirtschaften und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Umwelt unter Einhaltung der Managementregeln in Einklang zu bringen (Aalborg-Charta 1994: Teil I).<sup>100</sup> Der Lissabonner Aktionsplan "Von der Charta zum Handeln", der im Oktober 1996 auf der Folgekonferenz in Lissabon verabschiedet wurde, konkretisiert die in Aalborg festgehaltenen Prinzipien in der Absicht, eine neue Phase der Umsetzung einzuleiten (Lissabonner Aktionsplan 1996).

Die Prinzipien der Aalborg-Charta, gemeinsam mit den aus Kapitel 28 der Agenda 21 und den aus dem 5.UAP abgeleiteten Zielen, bilden das konzeptionelle Gerüst der Kampagne (Kampagne 1999a: 6f). Grundsätzlich beruht die Kampagne auf einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips und des Erfahrungsaustausches zwischen Kommunen verbunden mit einer politischen Dimension, welche auf die EU-Aktivitäten im Bereich der städtischen Umwelt ausgerichtet ist (Aalborg-Charta 1994: Teil II). Zielgruppen der Kampagne sind einerseits die Kommunen mit ihren politisch-administrativen

---

<sup>98</sup> Siehe [http://europa.eu.int/comm/dg11/urban/home\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg11/urban/home_en.htm).

<sup>99</sup> Die Möglichkeit an der Kampagne teilzunehmen, steht allen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aus ganz Europa – nicht nur der EU – offen, so z.B. auch Landkreisen oder Stadtregionen, wie der Lancashire County Council (UK) oder die Metropolitan Municipality of Bursa (Türkei) (Kampagne 1999a: 8).

<sup>100</sup> Mit den in der Aalborg-Charta verankerten Prinzipien haben sich die Kommunen auf ein gemeinsames Verständnis von LA21 verständigt, welches die Abschnitt angeführten Qualitätsmerkmale erfüllt.

Instanzen und ihre Bevölkerung sowie andererseits europäische Akteure, also VertreterInnen der Gemeinschaftsinstitutionen, internationaler Institutionen und Verbände, der Medien etc. (Kampagne 1999a: 64). Gegenwärtig nehmen mehr als 550 lokale und regionale Gebietskörperschaften aus 32 europäischen Staaten an der Kampagne teil (vgl. Anhang 4).

#### 4.1.2 Strukturen

Wie in der Aalborg-Charta festgelegt, sind an der Kampagne alle größeren kommunalen Netzwerke in der EU unmittelbar beteiligt (Aalborg-Charta 1994: Teil II)<sup>101</sup>:

- RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas): Der 1951 gegründete RGRE vertritt über 100.000 lokale und regionale Gebietskörperschaften in 29 europäischen Ländern, darunter vor allem kleine und mittelgroße Städte sowie Landkreise. Als europäischer Zweig des Weltverbandes der Kommunen ("International Union of Local Authorities", IULA) stellt der RGRE nach eigenen Angaben die repräsentativste kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene dar.<sup>102</sup> Wie seinem organisatorischen Aufbau zu entnehmen ist, deckt der RGRE ein breites Spektrum an Aktivitäten ab, hierzu zählt auch der kommunale Umweltbereich.
- Eurocities: Dieses Städtenetzwerk ist ein Zusammenschluß von 95 europäischen Großstädten in 26 Ländern, das in der Absicht geschaffen wurde, als Lobby für die speziellen städtischen Interessen auf EU-Ebene zu agieren.<sup>103</sup> Aus diesem Grund setzt sich Eurocities seit seiner Gründung stark für die Entwicklung einer europäischen Städtepolitik ein. Hauptanliegen von Eurocities ist es, die Lebensqualität in den Städten zu erhöhen, weshalb das Umweltkomitee als eine von 7 spezialisierten Abteilungen technische Hilfe und politische Unterstützung für LA21-Prozesse anbietet. Eurocities finanziert seine Aktivitäten vor allem aus Mitgliedsbeiträgen.
- UTO ("United Towns Organisation"): Ursprüngliche Gründungsidee und hauptsächliches Betätigungsfeld des UTO ist es, das Zustandekommen von Städtepartnerschaften weltweit zu unterstützen. Seit seinen Anfängen hat sich das Aufgabengebiet des UTO jedoch erweitert und umfaßt nunmehr auch die Umwelt- und Entwicklungsthematik.<sup>104</sup>
- ICLEI ("International Council for Local Environmental Initiatives"): ICLEI versteht sich als internationale Umweltagentur, als Netzwerk und als Kommunalverband, der sich für eine Verbesserung der globalen Umweltsituation durch lokale Aktionen einsetzt.<sup>105</sup> ICLEI wurde 1990 auf dem Weltkongreß der Kommunen für eine umweltgerechte Zukunft gegründet und vertritt mittlerweile weltweit über 300 Mitglieder, finanziert sich jedoch hauptsächlich aus Projektgeldern.

---

<sup>101</sup> Zu den Strukturen der Kampagne vgl. Anhang 7

<sup>102</sup> Siehe <http://www.ccre.org/>

<sup>103</sup> Siehe <http://www.eurocities.org/>

<sup>104</sup> Aufgrund seiner Finanzlage wird der UTO jedoch zukünftig in der IULA aufgehen (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview).

An der Konzeption des 28. Kapitels der Agenda 21 war ICLEI maßgeblich beteiligt, weshalb diese Organisation die Unterstützung der Kommunen in ihren Bemühungen zur Erstellung und Umsetzung der LA21 als eine ihrer Hauptaufgaben betrachtet.

- WHO ("World Health Organisation") – "Healthy Cities" Projekt: Das 1987 begründete internationale Entwicklungsprojekt der WHO zielt darauf ab, lokale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit und auf der Basis der LA21 zu fördern.<sup>106</sup> Dadurch soll erreicht werden, daß sich die Lebensbedingungen und das gesundheitliche Wohlbefinden der Menschen in den Städten verbessern. Das "Healthy Cities" Projekt wird vom Regionalbüro Europa der WHO getragen, das sich aus einem jährlichen Budget der Vereinten Nationen und aus Spendengeldern finanziert. Bisher wurden mit dem Projekt 1100 Städte und Gemeinden in Europa erreicht.

Die kommunalen Netzwerke stellen die fachliche Unterstützung und technische Anleitung der an der Kampagne teilnehmenden Kommunen sicher, indem sie Begleitprojekte anbieten, Konferenzen organisieren und Publikationen erarbeiten (Kampagne 1999a: 8). Dadurch fördern sie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen, schaffen das notwendige Fachwissen vor Ort und überprüfen die erreichten Resultate der Kampagne (ibd.). Die projektbezogenen Aktivitäten der Netzwerke werden von der GD Umwelt finanziell getragen<sup>107</sup> Hinter der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Netzwerke steht die Idee, daß die darin eingebundenen Kommunen angeregt werden, sich an der Umsetzung der LA21 zu beteiligen und miteinander in Kontakt treten (Sachverständigengruppe 1996: 50). Organisiert wird die Zusammenarbeit in Koordinationskomitees ("Co-ordinating Committee", CoCom). Neben dem "Technical CoCom", in welchem alle Netzwerke gleichberechtigte Mitglieder sind<sup>108</sup> und durch das alle wichtigen praktischen und strategischen Entscheidungen gefällt werden, existiert ein politisches Gremium ("Political CoCom") mit gewählten Vertretern aus den teilnehmenden Kommunen, darunter maßgeblich die Städte Aalborg und Hannover.<sup>109</sup> Letzteres dient im wesentlichen dazu, die

---

<sup>105</sup> Siehe <http://www.iclei.org/europe/>

<sup>106</sup> Siehe <http://www.who.dk/healthy-cities/>

<sup>107</sup> Grundlage dieser finanziellen Unterstützung sind jährliche Projektanträge, welche von den Netzwerken – nach gegenseitiger Absprache und in einigen Fällen gemeinsam – bei der GD Umwelt eingereicht werden (Karen Buchanan, 1999: Interview).

<sup>108</sup> Im "technical CoCom" sind auch die GD Umwelt der Kommission, die Stadt Aalborg und der Vorsitzende der Sachverständigengruppe, Prof. Colin Fudge, vertreten, welcher den derzeitigen Vorsitz innehat (Kampagne 1999a: Annex I). Das Gremium tritt ungefähr sechs Mal im Jahr in Brüssel zusammen.

<sup>109</sup> Den derzeitigen Vorsitz im politischen Koordinationskomitee hält der Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Herbert Schmalstieg.

Kampagne politisch zu repräsentieren und glaubwürdiger zu machen („provide added credibility“) (Kampagne 1999a: 10).

Administrative Unterstützung erhält die Kampagne von einem Kampagnenkoordinator und seinen Mitarbeitern, welche die Arbeit der Netzwerke erleichtern und koordinieren (z.B. Vorbereitung der CoCom-Treffen), Informations- und Aufklärungsarbeit leisten (z.B. Herausgabe eines vierteljährlichen Newsletters), als Bindeglied zwischen der EU-Ebene und der Kampagne wirken (z.B. Kontakt mit der Sachverständigengruppe und Mitgliedern des EP) und Veranstaltungen vorbereiten (z.B. Koordinierung der Regionalkonferenzen) (ibid. 1999a: 10ff). Dabei fließt vor allem dem Kampagnenkoordinator die wichtige Funktion zu, die Kommunen zu einer Teilnahme an der Kampagne zu ermuntern und die Ziele der Kampagne gegenüber der europäischen Ebene zu vertreten.<sup>110</sup> Das in Brüssel eingerichtete Kampagnenbüro fungiert somit als Koordinationsorgan und zentrale Anlaufstelle für alle Aktivitäten der Kampagne. Es wird zu einem überwiegenden Teil von der Kommission finanziert (94%), ist aber in rechtlicher Hinsicht der Stadt Aalborg unterstellt, die zusammen mit der Stadt Hannover den übrigen Teil der Finanzierung trägt.<sup>111</sup>

Für die Kommission und insbesondere die GD Umwelt ergibt sich aus ihrer finanziellen Unterstützung der Kampagne eine Reihe von Vorteilen. Sie wird in ihrer Aufgabe, die europäischen Kommunen mit den Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung und den diesbezüglichen Zielen der EU-Politiken vertraut zu machen, durch fachlich kompetente Organisationen unterstützt (ibid.: 58f). Zusätzlich wird sie über kommunale Aktivitäten, Entwicklungen und Bedürfnisse informiert, erhält Rückmeldung über die Resultate der EU-Politiken in den Kommunen und erfährt deren Erwartungen an die Gemeinschaftsorgane (ibid.). Darüber hinaus unterstützt die Kampagne die Bestrebungen der Kommission zur Entwicklung einer europäischen Städtepolitik, indem sie den Bedarf an einer solchen Politik manifestiert.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Der Kampagnenkoordinator wird durch die Netzwerke, die Kommission und die Stadt Aalborg in einem gemeinsamen Verfahren ausgewählt. Dementsprechend komplex ist das organisatorische Gefüge, in das der Koordinator eingebunden ist: er ist der Stadt Aalborg in administrativen und rechtlichen Fragen, der Kommission in finanzieller Hinsicht und der CoCom bei inhaltlich-strategischen oder politischen Entscheidungen unterstellt (Anthony Payne 1999: Interview).

<sup>111</sup> Die Stadt Aalborg besitzt im eigentlich rechtlichen Sinne die Entscheidungsbefugnis über das Kampagnenbüro: sie unterzeichnet den Mietvertrag und erhält den Rechenschaftsbericht. (Anthony Payne 1999: Interview).

<sup>112</sup> Der politische Nutzen der Kampagne für die Kommission wird besonders von Vertretern der Netzwerke gesehen. Sie weisen dabei auf die Abhängigkeit der Dienststelle für die städtische Umwelt (D.3. der GD Umwelt) von der Kampagne (und der Sachverständigengruppe) hin, die deren Existenz innerhalb der Kommission und nach außen rechtfertigt (Konrad Otto-Zimmermann, Karen Buchanan 1999: Interview).

### 4.1.3 Aktivitäten

In den fünf Jahren ihres Bestehens wurden im Rahmen der Kampagne zahlreiche Aktivitäten von den beteiligten Partnern, d.h. hauptsächlich von den Netzwerken und dem Kampagnenbüro<sup>113</sup>, entwickelt und durchgeführt. Besonders die Bereitstellung von Informationen und der Austausch von Erfahrungen sind die nach Ansicht der beteiligten Kommunen wichtigsten Leistungen, die von der Kampagne erbracht wurden (Kampagne 1999a: 40). Neben den bereits genannten Konferenzen in Aalborg und Lissabon waren eine Serie von Regionalkonferenzen (in Turku, Sofia, Sevilla und Den Haag) die bisherigen Höhepunkte der in diesem Zusammenhang organisierten Veranstaltungen. Für das Frühjahr 2000 ist die dritte gesamteuropäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden in Hannover geplant, die von der Stadt Hannover und der Kommission finanziert wird.<sup>114</sup> Ferner ist die Vergabe des "Europäischen Preises Zukunftsbeständige Stadt", die vom RGRE koordiniert wird, eine zentrale Einrichtung der Kampagne.<sup>115</sup> Derzeit wird untersucht, wie die Kampagne ihre Aktivitäten in den zentral- und osteuropäischen Ländern verstärken könnte (Kampagne 1999b). Geplant ist der Aufbau eines temporären Kampagnenbüros in einem dieser Länder, nachdem die Generaldirektion Umwelt im Sommer 1999 entsprechende Gelder bewilligt hat (Anthony Payne 1999: Interview).

Außer diesen gemeinschaftlichen Aktivitäten führen die Netzwerke auch individuelle Projekte durch (Kampagne 1999a: 19ff). Eurocities organisierte 1998/99 bspw. eine Reihe von "European Awareness Scenario Workshops" in 13 europäischen Städten, um mögliche Entwürfe einer nachhaltigen Entwicklung zu diskutieren und bekannt zu machen. Das WHO "Healthy Cities Projekt" führte im selben Zeitraum ein Aktionsprogramm über Gesundheit und LA21 in Zusammenarbeit mit 10 europäischen Städten durch, mit dem Ziel, daß diese Aspekte in die Stadtplanung künftig stärker einbezogen werden. Während der RGRE sein Netzwerk der LA21 Koordinatoren aus den nationalen Kommunalverbänden weiter ausbaute, organisierte UTO zwei Fortbildungsseminare über Nachhaltigkeitsindikatoren. ICLEI entwickelte dagegen im Rahmen seines Beratungs- und Trainingsprogrammes ("Guidance and Training Programm") eine Methode, mit deren Hilfe die Kommunen ihre im Hinblick auf die LA21 erreichten Fortschritte eigenständig überprüfen können. Auch die an der Kampagne teilnehmenden Kommunen haben in dem genannten Zeitraum eine

---

<sup>113</sup> Weitere Akteure sind die Kommission, die Sachverständigengruppe, "spezielle" Konferenzstädte wie Aalborg, Hannover etc., die Kontaktpersonen und gewählten Vertreter der Kommunen, welche die Aalborg-Charta unterzeichnet haben, die nationalen Kommunalverbände und Netzwerke und eine Reihe von weiteren Akteuren (Kampagne 1999a: 62).

<sup>114</sup> Vgl. Ankündigung im Newsletter der Kampagne (Nr. 17: 6f).

<sup>115</sup> Der diesjährige Preis, der am 24. Juni 1999 auf der Regionalkonferenz in Den Haag verliehen wurde, ging an München, Barcelona, Tampere und Norwich (siehe <http://www.sustainable-cities.org/sub4bm3.html>).

Vielzahl von Projekten, Programmen und Plänen durchgeführt, die jedoch aufgrund ihres Umfanges nicht im einzelnen aufgezählt werden können.<sup>116</sup>

#### 4.1.4 Zusammenfassung und Fazit

Die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, welche sich auf die **Aalborg-Charta** stützt, wurde 1994 ins Leben gerufen und wird hauptsächlich von der Kommission finanziert. An der Kampagne sind alle großen **kommunalen Netzwerke** – RGRE, Eurocities, UTO, ICLEI und WHO-Healthy Cities Projekt – beteiligt. Hinter der Kampagne steht das Ziel, die europäischen Kommunen zur Einleitung eines LA21-Prozess anzuregen und sie dabei durch die Verbreitung von Informationen und den Austausch von Erfahrungen zu unterstützen. Neben dieser **fachlichen Dimension**, welche auf die beteiligten Kommunen ausgerichtet ist, besitzt die Kampagne eine **politische Dimension**. Sie strebt an, im Dialog mit den Gemeinschaftsorganen bessere politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der EU für eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu ermöglichen. Im Laufe des fünfjährigen Bestehens der Kampagne haben die an der Koordination beteiligten Partner – die Netzwerke, das Kampagnenbüro, besonders engagierte Städte wie Aalborg und Hannover sowie die GD Umwelt der Kommission – eine Vielzahl von Aktivitäten zur Förderung der LA21 in den europäischen Kommunen unternommen. Besondere Eckpunkte waren dabei die Konferenzen in Aalborg und Lissabon neben einer Reihe von Regionalkonferenzen in unterschiedlichen Teilen Europas.

Im Lauf der weiteren Untersuchung wird die Kampagne als Instrument der europäischen Ebene verstanden, welches der Realisierung ihrer politischen **Zielsetzung "Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung der LA21"** dient.<sup>117</sup> Auch wenn die Kampagne in erster Linie der Kommission unterstellt ist, so erfüllt sie dennoch einen von allen Gemeinschaftsorganen befürworteten Zweck. Um den bisherigen Erfolg und die Effektivität der Kampagne zu bewerten, wird im folgenden Abschnitt ein Kriterienkatalog aufgestellt. Dieser Katalog kann prinzipiell auf alle Maßnahmen und Instrumente der EU angewandt werden, welche der oben genannten Zielsetzung dienen (vgl. Abschnitt 3.2.1.2).

---

<sup>116</sup> Vgl. die Newsletter Ausgaben der Kampagne der vergangenen Jahre unter der Rubrik "News from the Campaign participants".

<sup>117</sup> Zwar sind an der Kampagne eine Reihe anderer Akteure partnerschaftlich beteiligt. Es wird jedoch im weiteren Verlauf zu zeigen sein, daß die Kommission durch die Finanzierung der Kampagne einen erheblichen Einfluß auf deren Aktivitäten und Organisation ausübt.

## 4.2 Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen und Instrumente

Wenn die oben genannten Maßnahmen und Instrumente der EU als möglicher Bestandteil einer zukünftigen europäischen Städtepolitik zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen, so sind sie im Hinblick auf ihren Erfolg und ihre Effektivität zu untersuchen. Somit bedarf die Kampagne als Instrument der EU einer Prüfung, damit auf dieser Basis gegebenenfalls Schlußfolgerungen für eine verbesserte Ausgestaltung getroffen werden können. Gegenstand einer solchen Prüfung ist, ob und inwieweit Defizite zu beklagen und worin ihre Ursachen zu sehen sind. Zu diesem Zweck sind allgemeine Kriterien zu entwickeln, welche geeignet sind, die Realisierung der oben genannten Zielsetzung zu beurteilen.<sup>118</sup> Dabei bestimmt die jeweilige Auswahl der anzuwendenden Kriterien, was als "relativer Erfolg" oder "Mißerfolg" des bisherigen Handelns der EU angesehen werden kann. So verweisen bspw. die Kriterien der Effektivität und der Effizienz auf ganz unterschiedliche Erkenntnisinteressen.<sup>119</sup>

Die hier vorgenommene Zusammenstellung lehnt sich an die Erkenntnisse der Implementationsforschung an, berücksichtigt aber gleichzeitig die Spezifika einer nachhaltigen Entwicklung. Der resultierende Kriterienkatalog unterteilt sich somit in zwei Gruppen: zum einen in die **Grundprinzipien** einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie sich aus den Anforderungen an eine LA21 ableiten lassen,<sup>120</sup> zum anderen in die **Erfolgsbedingungen**, welche sich aus der Literatur zum Thema "Implementation umweltpolitischer Ziele" ergeben. Diese Auswahl läßt sich wie folgt begründen: mit den aus der Implementationsforschung gewonnenen Kriterien können prinzipiell potentielle Wirkungsdefizite einer Maßnahme oder eines Instrumentes und deren Ursachen ermittelt werden. Die Kriterien, die sich an die Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung anlehnen, beurteilen dagegen, inwieweit das Handeln der EU konform mit ihren eigenen politischen Grundsätzen ist. Gerade bei den Maßnahmen und Instrumenten, die auf eine Förderung der LA21 abzielen, ist dieser Aspekt von Bedeutung. Da sich die EU zu einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet hat, muß sie, um glaubwürdig zu sein, deren Grundprinzipien bei sich selbst anwenden.

---

<sup>118</sup> Dieser Ansatz basiert auf dem zentralen Maßstab der Implementationsforschung, der bei der Bestimmung des Politikerfolgs die ursprüngliche Zielsetzung mit den meßbaren Ergebnissen vergleicht (Mayntz 1980: 236ff).

<sup>119</sup> Unterschiedliche Disziplinen setzen daher unterschiedliche Schwerpunkte: während sich die Ökonomie dafür interessiert, wie groß der erforderliche (finanzielle) Aufwand eines Instrumentes ist (Kriterium der Effizienz), untersucht die Implementationsforschung überwiegend den Zielerreichungsbeitrag eines Instrumentes (Kriterium der Effektivität) (Kern/Bratzel 1996: 279)

Sonst entstehen möglicherweise bei den Adressaten der Maßnahmen und Instrumente der EU Vertrauensdefizite, welche die Erreichung des angestrebten Ziels negativ beeinflussen. Die einzelnen Kriterien setzen sich wie folgt zusammen:

#### 4.2.1 Grundprinzipien

##### 4.2.1.1 Integration

Eine nachhaltige Entwicklung kann nur erreicht werden, wenn ökologische, ökonomische und soziale Belange gleichzeitig berücksichtigt werden (ICLEI/Difu 1999: 20). Die Integration dieser drei Dimensionen stellt daher ein wichtiges Kriterium zur Überprüfung der inhaltlichen Ausrichtung der untersuchten Maßnahme oder des Instrumentes dar. Das Kriterium der Integration sollte nicht nur von der EU erfüllt sein, indem diese die vielschichtigen städtischen Probleme und ihre Interdependenzen in der Konzeption und Durchführung ihrer Aktivitäten besser berücksichtigt (KEG 1998: 9). Es sollte auch von den Kommunen selbst beachtet werden und daher bspw. in die Entscheidung über die Vergabe von Mitteln für kommunale Projekte einfließen (Sachverständigengruppe 1998: 14).

##### 4.2.1.2 Langfristigkeit

Ein weiteres Kennzeichen von Nachhaltigkeit ist die Ausrichtung an langfristigen und vorsorgeorientierten Zielen (ICLEI/Difu 1999: 21). Ähnlich wie die Integration sollte das Kriterium der Langfristigkeit sowohl auf europäischer wie auf kommunaler Ebene Berücksichtigung finden. Für die EU bedeutet dies, daß ihre Maßnahmen und Instrumente zur Förderung der LA21 den Kommunen erkennbar für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen sollten. Nur dadurch erweisen sie sich als ein verlässliches Mittel zur Unterstützung der Kommunen und erlangen einen gewissen Bekanntheitsgrad. Das impliziert, daß die Maßnahmen und Instrumente der EU auf eine angemessene Rechtsgrundlage gestellt sein müssen, um bspw. eine Finanzierung auf mehrjähriger Basis zu ermöglichen (KEG 1998: 26f). Darüber hinaus sollten nur solche kommunalen Projekte von einer finanziellen Förderung der EU profitieren, die auf Langfristigkeit angelegt sind.

##### 4.2.1.3 Partizipation

Das Kriterium der Partizipation zielt auf die Beteiligung einer möglichst großen Anzahl von gesellschaftlichen Kräften am politischen Entscheidungsprozeß ab (ICLEI/Difu 1999: 20). Angewandt auf die EU soll hierunter die Einbeziehung aller wichtigen Akteure in die Konzeption und Durchführung der europäischen Maßnahmen und Instrumente zur Förderung der LA21 verstanden werden. So sollten die Kommunalverwaltungen und wichtigen Akteure auf kommunaler Ebene, aber

---

<sup>120</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.1



auch die kommunalen Verbände und Netzwerke als deren Vertreter, in die Gestaltungs- und Implementationsphase einbezogen werden (KEG 1998: 9). Durch dieses Kriterium wird vor allem die vertikale Integration, d.h. die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Politik- und Verwaltungsebenen (hier: die EU und die Kommunen) untersucht. Im Sinne der LA21 sollten wiederum nur solche kommunale Projekte durch die EU gefördert werden, die diesem Kriterium genügen.

## 4.2.2 Erfolgsbedingungen

### 4.2.2.1 Effektivität

Das Kriterium der Effektivität ermittelt, ob die Anwendung eines Instrumentes zu seiner beabsichtigten Wirkung führt (Röckseisen 1998: 173f). Die Frage nach der Effektivität dominiert in der Forschung traditionell die Beurteilung des Politikerfolgs (Kern/Bratzel 1998: 280). Gefragt wird hier primär nach dem Zielerreichungsgrad. Dabei ist grundsätzlich zu untersuchen, ob das Instrument überhaupt, aufgrund seiner inhaltlichen Ausgestaltung, geeignet ist, zur Zielerreichung beizutragen (Röckseisen 1998: 173). Daneben ist auch von Bedeutung, in welcher zeitlichen Frist das Instrument die erwünschte Wirkung entfalten kann (ibid.: 175). Angewandt auf die Maßnahmen und Instrumente der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung ermittelt dieses Kriterium, ob dadurch die LA21 in Europa im qualitativen und im quantitativen Sinne positiv beeinflusst werden konnte.

### 4.2.2.2 Effizienz

Das Kriterium der Effizienz untersucht, welcher Gesamtaufwand notwendig ist, damit der Einsatz einer Maßnahme bzw. eines Instrumentes einen Zielerreichungsbeitrag bewirkt (Röckseisen 1998: 175). Dieser Aufwand muß in einem wirtschaftlich, technisch, ökologischen und sozial vertretbaren Verhältnis zum angestrebten Ergebnis stehen (Enquete-Kommission 1998: 110). Je vorteilhafter das aufgestellte Kosten-Nutzen-Verhältnis, desto effizienter ist das Instrument (ibid.: 175). Wie bereits erwähnt, wird ein gewisser Verbindlichkeitsgrad eines politischen Programms als notwendige Voraussetzung für seine Umsetzung ("Implementation") angesehen (Hucke 1996: 61). Es ist leicht einzusehen, daß das Kriterium der Effizienz in der Regel eng mit der Verbindlichkeit einer Maßnahme bzw. eines Instrumentes zusammenhängt. So können die eingesetzten Finanzmittel der EU effizienter wirken, wenn sich die davon erfaßten Kommunen zu gezielten Handlungen verpflichten. In dem vorliegenden Fall wird daher u.a. festgestellt, ob die Inanspruchnahme der Kampagne durch die Kommunen an die Bedingung geknüpft ist, einen LA21-Prozeß durchzuführen oder einen sonstigen konkreten Beitrag zu einer nachhaltigen Kommunalentwicklung zu leisten. Dieser Aspekt ist

deswegen als relevant anzusehen, da bei knappem Haushalt der EU nur solange Finanzmittel für Maßnahmen und Instrumente bereitgestellt werden, wie sich diese im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung als effizient erweisen.

#### **4.2.2.3 Kohärenz**

Das Kriterium der Kohärenz zielt auf die Frage ab, ob das untersuchte Instrument in sich schlüssig und widerspruchsfrei ist. Dieses Kriterium steht in engem Zusammenhang mit der Effektivität: erzeugt ein Instrument unterschiedliche oder gar widerstreitende Wirkungen, ist seine maximale Leistungsfähigkeit beeinträchtigt (Röckseisen 1998: 174). Dies beruht auf dem Umstand, daß Zielkonkurrenzen in der Regel die Umsetzung einer Maßnahme oder die Durchführung eines Instrumentes blockieren. Durch das Kriterium der Kohärenz wird daher untersucht, ob die jeweilige Maßnahme oder das Instrument einheitliche Ziele, eine klare Organisationsstruktur und eine eindeutige Vorgehensweise zur Förderung der LA21 aufweist. Anderenfalls können sich die damit erzeugten positiven und negativen Effekte gegenseitig aufheben. Dieses Kriterium lehnt sich an die geforderte Koordinierung und Integration der Maßnahmen und Instrumente der EU für die nachhaltige Entwicklung der Kommunen an (KEG 1998: 8), meint aber hier die Kohärenz eines einzelnen Instrumentes und nicht die Vereinbarkeit unterschiedlicher Maßnahmen.<sup>121</sup>

#### **4.2.3 Schwierigkeiten bei der Beurteilung**

Die Beurteilung der Kampagne anhand des aufgestellten Kriterienkatalogs zieht einige Schwierigkeiten nach sich. So wird die Kampagne auf der Basis von Interviews mit unterschiedlichen Interviewpartnern sowie mit Hilfe einer Dokumentenanalyse evaluiert. Aus Mangel an empirischen Daten kann das Ergebnis dieser Untersuchung nur in einer qualitativen nicht jedoch in einer quantitativen Beurteilung bestehen. Das Kriterium der Effektivität erfordert aber strenggenommen einen Vergleich der Zustände vor und nach dem Instrumenteneinsatz (Röckseisen 1998: 181). Eine umfangreiche Ermittlung dieser Unterschiede ist jedoch angesichts der unzureichenden Datenlage nur schwer möglich. Zudem ist nicht abzusehen, welche Dynamik sich auch ohne den Einsatz des Instrumentes entwickelt hätte. Der tatsächliche Zielerreichungsbeitrag läßt sich daher nur abschätzen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Interviewpartner eine z.T. stark voneinander abweichende Sichtweise der Kampagne gegenüber besitzen, die eine objektive Beurteilung dieses Instrumentes erschwert. Darüber hinaus kompliziert sich die Anwendung des Kriterienkatalogs dadurch, daß zwischen den Kriterien zahlreiche Überschneidungen und Wechselwirkungen auftreten. Daher

wurden nur die wesentlichsten Kriterien in den Katalog aufgenommen, auch wenn diese Einschränkung möglicherweise dazu führt, daß einige Determinanten des Erfolgs bzw. Mißerfolgs vernachlässigt werden.<sup>122</sup> Diese grundsätzlichen Einschränkungen gilt es bei der Beurteilung des untersuchten Instrumentes zu beachten.

#### 4.2.4 Zusammenfassung und Fazit

Zur Prüfung und Beurteilung der Kampagne werden **zwei Arten von Kriterien** herangezogen: die einen um gewisse Bedingungen zu überprüfen, die für eine erfolgreiche Umsetzung als notwendig erachtet werden, die anderen um die Einhaltung der Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung zu beurteilen. Für die letztere Gruppe spricht, daß die Maßnahmen und Instrumente der EU **glaubwürdig** sein müssen, um effektiv wirken zu können, da sonst **Vertrauensdefizite** bei den angesprochenen Kommunen entstehen. Zudem hat sich die EU der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und muß daher konform zu ihren eigenen politischen Grundsätzen handeln. Der Kriterienkatalog setzt sich somit aus den Kriterien der **Integration, Langfristigkeit, Partizipation, Effektivität, Effizienz und Kohärenz** zusammen. Diese Kriterien sind grundsätzlich anwendbar, allerdings sind im vorliegenden Fall gewisse Schwierigkeiten absehbar.

### 4.3 Anwendung der Kriterien und Beurteilung

#### 4.3.1 Ausrichtung der Kampagne auf Nachhaltigkeit

##### 4.3.1.1 Integration

Ein Instrument ist nur dann geeignet, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten, wenn es die angestrebten Ziele selbst erfüllt. Insofern müssen die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung, auf welche die Kampagne abzielt, von dieser selbst beachtet werden. Dabei ist das Maß der Integration von hervorgehobener Bedeutung: die Kampagne sollte ökologische, ökonomische und soziale Aspekte von kommunalen Themen in ihren Arbeitsabläufen und Aktivitäten gleichermaßen berücksichtigen, um eine ganzheitliche Betrachtungsweise zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wird die Leistungen der Kampagne untersucht, welche sowohl von den beteiligten Partnern als auch den befragten Kommunen als deren nützlichste betrachtet werden: die Bereitstellung von Informationen

---

<sup>121</sup> Eine Koordinierung und Integration der Maßnahmen der EU zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung erscheint zwar dringend geboten (Sachverständigengruppe 1998: S:10ff). Eine Untersuchung darüber ist jedoch aufgrund der komplexen Thematik von dieser Arbeit nicht zu leisten.

<sup>122</sup> So können bei weitem nicht alle der in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse und Implementationsforschung untersuchten Faktoren berücksichtigt werden (vgl. Kern/Bratzel 1996: 280ff).

und der Austausch von Erfahrungen (Kampagne 1999a: 40). Anhand diese Leistungen wird geprüft, ob die Kampagne das breite Themenspektrum einer nachhaltigen Kommunalentwicklung abdeckt und dabei das Kriterium der Integration erfüllt. Dagegen ist es als irrelevant anzusehen, von welchem der beteiligten Partner (d.h. Netzwerke oder Kampagnenbüro) die jeweilige Leistung erbracht wird. Ein Überblick über die im Rahmen der Kampagne unternommenen Aktivitäten zeigt ein großes Angebot an Veranstaltungen und Publikationen, die sich mit der Entwicklung von kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien beschäftigen (vgl. Anhang 5). Auffällig ist bspw. die relative Häufung von allgemeinen Handbüchern für die Aufstellung einer LA21 durch die Beschreibung von vorteilhaften Praktiken ("good practice"). (Sachverständigengruppe: Bericht "Zukunftsfähige Städte in Europa"; ICLEI: "European Local Agenda 21 Planning Guide"; RGRE: "Local Agenda 21 Basic Guide"; Eurocities: "Good Practice Guide on Sustainable Urban Planning" etc.). Daneben existieren eine Reihe von Arbeiten zu Indikatoren und Kriterien der Ergebnisüberprüfung. Die meisten der Aktivitäten der Kampagne beinhalten somit die Bereitstellung von allgemeinen Informationen über den Inhalt und die Durchführung einer LA21. Dagegen zielen nur wenige Aktivitäten auf spezifische, integrierte Fragestellungen ab. Denkbar wären hier Veranstaltungen und Publikationen über die Möglichkeiten städtischer Mobilität oder zukunftsbeständiger Flächennutzungsstrukturen, welche in der Aalborg-Charta als wesentliche Grundsätze einer nachhaltigen Kommunalentwicklung angeführt werden (Aalborg-Charta 1994: Teil I). Darüber hinaus wird die Behandlung der ökonomischen und sozialen Dimension einer nachhaltigen Kommunalentwicklung durch die Aktivitäten der Kampagne vernachlässigt. Gerade auf lokaler Ebene spielt jedoch die Bewältigung von Problemen wie Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung eine entscheidende Rolle. Eine echte horizontale Integration wird daher bislang – entgegen der Ansicht der an der Kampagne beteiligten Partner (Kampagne 1999a: 57) – durch die Kampagne nicht erreicht.

Auch die teilnehmenden Kommunen sehen einen Bedarf an Aktivitäten, welche eine Verbindung von LA21-Prozessen mit spezifischen Themen herstellen. Das geht aus ihrer Forderung nach mehr Instrumenten und Hilfen für einzelne, integrierte Handlungsfelder einer nachhaltigen Kommunalentwicklung hervor, wie etwa für die Bereiche Flächenentwicklung, Stadt-Umland-Beziehung, Kohlendioxid Reduktion etc. (ibid.: 44). Diese unterstützenden Hilfen sind vor allem für die Umsetzungspause der LA21 relevant, in der sich vielen der teilnehmenden Kommunen mittlerweile befinden.

Folglich wird die verhältnismäßig geringe Anzahl an Aktivitäten der Kampagne, welche sich mit integrierten Themen befassen, von den beteiligten Kommunen als Mangel empfunden. Die Kommunen, welche mittlerweile von der Aufstellung einer LA21 zu deren Umsetzung übergegangen sind, benötigen weniger allgemeine Diskussionen über Nachhaltigkeit denn individuelle Rezepte zur Bewältigung bestimmter Problemlagen.<sup>123</sup> Dabei ist nicht die Rede von fixen Handlungsanweisungen, sondern von Vorschlägen, wie die jeweiligen Probleme am besten gelöst werden können. Die Kampagne hat sich in den ersten Jahren ihrer Existenz überwiegend darauf konzentriert, die Aalborg-Charta bekannt zu machen und neue Teilnehmer zu gewinnen. Seit der Lissabonkonferenz, die eine neue Phase der Umsetzung einleitete, sind die Aktivitäten der Kampagne stärker auf praktische Hilfestellungen ausgerichtet. Um jedoch eine angemessene Antwort auf die vielfältigen Aufgaben der Kommunen hinsichtlich der LA21 zu bieten, sollte die Kampagne ihre Leistungspalette um spezifische integrierte Aktivitäten erweitern.

#### **4.3.1.2 Partizipation**

Die LA21 basiert auf der Auffassung, daß die Bereitschaft unterschiedlicher Akteure an einem politischen Prozeß, die erreichten Ergebnisse umzusetzen, umso größer ist, je stärker sie in den vorangegangenen Dialog einbezogenen worden sind. Die Kampagne kann demnach nur in dem Maße wirksam werden, wie sie die Bedürfnisse und Vorstellungen der von ihr anvisierten Zielgruppen berücksichtigt. Da es sich hier primär um ein Instrument *von* der EU-Ebene *für* die Kommunen handelt, müssen letztere an allen wesentlichen Entscheidungen, welche die Konzeption und die Durchführung der Kampagne betreffen, beteiligt werden. Daher wird in diesem Abschnitt untersucht, inwieweit die Kampagne diese Voraussetzungen erfüllt.

Bei der Kampagne handelt es sich nicht um die Mitgliedschaft in einer Organisation, sondern vielmehr um die Teilnahme an einer "sozialen Bewegung".<sup>124</sup> Die Umwandlung der Kampagne in eine stärker durchstrukturierte Mitgliederorganisation wurde von den beteiligten Netzwerken und Kommunen ausdrücklich abgelehnt (Anthony Payne 1999: Interview).<sup>125</sup> Damit entfallen auf der einen Seite die sonst üblichen Mitgliedsbeiträge, auf der anderen Seite jedoch auch stärker formalisierte und institutionalisierte Formen der Interessenvermittlung, wie z.B. Mitgliederversammlung und

---

<sup>123</sup> Die Empfehlung der Kommunen lautet: "Provide more direct assistance and tools for individual local authorities on specific sectors; less general discussion on sustainable development" (Kampagne 1999a: 47).

<sup>124</sup> Nach Nohlen bezeichnet der Begriff der sozialen Bewegung, "einen organisatorisch nicht kontrollierten Prozeß der kollektiven Abwendung von gesellschaftlich dominanten Werten, Normen oder Zwecksetzungen" (1992: 905ff). Damit ist hier vor allem die geringe organisatorische Strukturierung des Handlungssystems Kampagne gemeint.

<sup>125</sup> Überlegungen, die Kampagne in eine Mitgliederorganisation umzuwandeln, wurden von der "technical CoCom" abgelehnt, da Mitgliedsbeiträge finanzschwache Kommunen von ihrem Beitritt abhalten würden (Anthony Payne 1999: Interview).

Mandat. Die Interessen der beteiligten Kommunen werden statt dessen von den Netzwerken sowie von den politischen Vertreter besonders engagierter Kommunen im Koordinationskomitee vertreten, ohne dafür eine demokratische Legitimation zu besitzen. Das "technical" wie auch das "political CoCom" trifft gemeinsam mit der Kommission alle wichtigen inhaltlichen und organisatorischen Entscheidungen. Allerdings treten beide Gremien nur wenige Male im Jahr zusammen. Ein Teil der Entscheidungen, der im Zusammenhang mit der täglichen Arbeit der Kampagne steht, wird daher vom Kampagnenkoordinator selbständig getroffen.

Diese Vorgehensweise ist auf die Kritik der Netzwerke gestoßen, die eine stärkere Partizipation an der Kampagne für sich in Anspruch nehmen (Karen Buchanan ICLEI: Interview). ICLEI beklagt insbesondere, daß die Kommission mit der Vergabe von Projektgeldern sowie über das Kampagnenbüro Einfluß auf den Inhalt und die Organisation der Kampagne nimmt (ibd.).<sup>126</sup> Es führt diesen Umstand darauf zurück, daß sich einzelne Dienststellen der Kommission über die Kampagne zu profilieren suchen und daher stärker steuernd eingreifen möchten (ibd.). Wesentliche die Kampagne betreffende Entscheidungen würden oftmals nur zwischen Führungskräften der Kommission und dem Kampagnenbüro ausgehandelt, es fehle an Transparenz und einer breiteren Beteiligung bzw. einer besseren Interessenvertretung der teilnehmenden Kommunen (ibd.).<sup>127</sup> Der Kampagnenkoordinator weist den Vorwurf zurück, daß er auf direkte Anweisung der Kommission handeln würde (Anthony Payne 1999: Interview). Allerdings müßte er in seine operativen Entscheidungen alle Standpunkte einbeziehen, darunter auch die der Kommission (ibd.). Er sei jedoch immer bemüht, die Netzwerke einzubeziehen und größtmögliche Transparenz herzustellen (ibd.). Dr. Reinhard Martinsen, der Vertreter der Stadt Hannover, ist wiederum der Ansicht, daß sich die Kommunen nicht automatisch von den kommunalen Netzwerken in der Kampagne repräsentiert fühlen, auch wenn sie in einigen Fällen deren Mitglieder sind (1999: Interview). Er sieht die Notwendigkeit einer besseren Einbeziehung der Kommunen in die Kampagne durch eine Aufwertung des "political CoCom" (ibd.). Aber auch andere Formen der direkten Einflußnahme von beteiligten Kommunen und der Sammlung von Ideen müßten geprüft werden (ibd.). Dadurch könnten die für die Kommunen wichtigen Themen und Aufgaben der Kampagne besser identifiziert werden (ibd.).

---

<sup>126</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.2.2

<sup>127</sup> Aus diesem Grund haben die Netzwerke vorgeschlagen, das Kampagnenbüro als "Konsortium" der Netzwerke zu verwalten, abwechselnd den Vorsitz während der CoCom-Sitzungen zu führen und dafür direkte Finanzzuweisungen von der Kommission zu erhalten (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview). Diese Überlegungen wurden jedoch von der Kommission zurückgewiesen.

Um die Bedürfnisse und Vorstellungen der Kommunen besser in Erfahrung zu bringen und um die durch die Kampagne erreichten Fortschritte vor Ort zu überprüfen, führen die beteiligten Partner derzeit eine Untersuchung der Kampagne durch (Kampagne 1999a: 34f.).<sup>128</sup> Die dafür notwendigen Informationen wurden bisher u.a. durch eine Umfrage unter den Kampagnenteilnehmern mit Hilfe eines Fragebogens gesammelt. Dabei zeigte sich, daß die Kommunen eine ganze Reihe von konkreten Vorschlägen und Hinweisen geben konnten, wie die Organisationsstrukturen und inhaltliche Aktivitäten der Kampagne zu verbessern sind.<sup>129</sup> Zu überlegen ist nun, durch welche Mechanismen die Kommunen über die einmalige Befragung hinaus in die Konzeption und Durchführung der Kampagne einbezogen werden können. Dabei ist es zunächst nebensächlich, ob die beteiligten Kommunen über die CoCom oder durch Kontaktaufnahme mit dem Kampagnenbüro stärker Einfluß ausüben – wichtig ist es, stärker formalisierte Informationswege zwischen den Kommunen und den Koordinierungsgremien der Kampagne zu schaffen. Nur durch diese Maßnahme kann erreicht werden, daß sich die Kampagne an den Bedürfnissen der teilnehmenden Kommunen vorbei entwickelt.

#### **4.3.1.3 Langfristigkeit**

Die Orientierung an langfristigen Zielen ist ein weiteres wichtiges Kriterium einer nachhaltigen Entwicklung. Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien erfordern eine langfristige Perspektive, da zum einen zukünftige Generationen in die Überlegungen einzubeziehen sind und zum anderen tiefgreifende Veränderungen auch vor Ort nicht über Nacht erreicht werden können.<sup>130</sup> Um effektiv zu sein, muß die Kampagne die beteiligten Kommunen in allen Stadien ihres LA21-Prozesses begleiten. Des weiteren kann die Kampagne ihr Ansehen und ihren politischen Einfluß ausbauen, indem sich im Laufe der Zeit immer mehr Kommunen für eine Teilnahme entscheiden.<sup>131</sup> Derzeit erscheint jedoch der Fortbestand der Kampagne aus einer Reihe von Gründen gefährdet (Kampagne 1999a: 60f). Ein zentraler Unsicherheitsfaktor ist die zukünftige Finanzierung der Kampagne durch die Kommission.

---

<sup>128</sup> Die 1998 initiierte Untersuchung unterteilt sich in zwei Teile: erstens in eine Überprüfung der Kampagne als internationaler Initiative, die eine große Bandbreite an Akteuren und Organisationen involviert und zweitens in eine Untersuchung der Fortschritte vor Ort (Kampagne 1999a: 34, Annex IV). Zu diesem Zweck wurde eine Befragung unter den teilnehmenden Kommunen sowie den Teilnehmern der Regionalkonferenzen in Turku, Sofia und Sevilla mit Hilfe eines Fragebogens durchgeführt. 84 Fragebogen wurden ausgefüllt, zurückgesandt und für die Auswertung verwendet. Dies entsprechen einer Rückgabequote von 15%. Die Befragung wurde als gesicherte und repräsentative Informationsquelle für eine erste Überprüfung der Kampagne eingestuft.

<sup>129</sup> Die Empfehlungen richteten sich u.a. darauf, daß die Kampagne einen stärkeren regionalen Zuschnitt entwickeln, seine Aktivitäten in zentral- und mitteleuropäischen Länder verstärken, die politische Dimension verbessern und gegenüber Politikern aktiver sein sollte (Kampagne 1999a: 47).

<sup>130</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.1

<sup>131</sup> Angesichts der gegenwärtigen Wachstumsrate wird erwartet, daß im Jahr 2005 über 1000 Kommunen, darunter viele aus Zentral- und Osteuropa, an der Kampagne teilnehmen werden (Kampagne 1999a: 74).

Es ist daher angemessen, unter dem Kriterium der Langfristigkeit die finanzielle Situation der Kampagne zu beleuchten, da die von der Generaldirektion Umwelt geförderten Aktivitäten des Kampagnenbüros und der Netzwerke das Wesen der Kampagne ausmachen.

Ausschlaggebend für die prekäre Finanzlage der Kampagne war von jeher das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von Fördermittel (Anthony Payne 1999: Interview). Diese Situation wurde mit einem Urteil des EuGH vom Mai 1998 verschärft, welches ausführt, daß nur der Erlaß eines Basisrechtsaktes (d.h. eine Richtlinie, Verordnung oder Ratsbeschluß.) eine gesicherte Grundlage für die Bewilligung von Haushaltslinien durch die Kommission darstellt<sup>132</sup> Dabei präzisiert der EuGH insbesondere die Definition der "nicht-bedeutenden Maßnahmen", welche Gemeinschaftsausgaben in Ausnahmefällen auch ohne vorhergehenden Rechtsakt ermöglichen. Zuvor hatte die Kommission in einer extensiven Auslegung dieses Begriffes solche Vorhaben gefördert, welche nicht ausdrücklich im EU-Recht ihren Niederschlag gefunden hatten.<sup>133</sup> Diese Praxis wurde durch das Urteil des EuGH für ungültig erklärt.

Von dem Urteil waren zahlreiche Programme und Projekte betroffen, darunter auch die Kampagne. Als Instrument der EU zur Förderung der LA21 wird die Kampagne im Gegensatz zu der Sachverständigengruppe in keiner angemessenen sekundärrechtlichen Bestimmung explizit erwähnt.<sup>134</sup> Maßgebliche Ursache dieses rechtlichen Dilemmas ist das Fehlen einer Zuständigkeit der EU für eine Städtepolitik nach dem Vertragswerk. Auch einschlägige Umweltrichtlinien gelten als nicht ausreichende Rechtsgrundlage für die Finanzierung der Kampagne aus dem Haushalt der EU (Claude Bochu 1999: Interview). Die vorläufige Konsequenz dieser Situation war Ende des Jahres 1998, daß die Generaldirektion Umwelt ihre Zahlungen an die Kampagne einstellte (Anthony Payne 1999: Interview).. Allerdings wurden das Kampagnenbüro und die Netzwerke im Dezember 1998 durch die Kommission aufgefordert, sich an einer allgemeinen Projektausschreibung zu beteiligen, um eine finanzielle Unterstützung für das Jahr 1999 zu erhalten. Die Anträge auf Förderung betrafen das Kampagnenbüro, die fünf Netzwerke sowie die dritte pan-europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden in Hannover. Alle Anträge wurden von der Kommission unter Hinweis auf die fehlende Rechtsgrundlage abgelehnt, was unter den betroffenen Partnern für

---

<sup>132</sup> EuGH (Vereinigtes Königreich/Kommission), Rs. C-106/96, Urteil v. 12. Mai 1998.

<sup>133</sup> Um den Begriff der "nichtbedeutenden Maßnahmen" nicht über Maßen zu strapazieren hatte sich die Kommission darauf verlegt, die Bewilligung von Haushaltsmitteln auf ein Jahr zu begrenzen, sie aber von Jahr zu Jahr zu verlängern. Auf diese Weise waren auch die Zahlungen an die Kampagne erfolgt.

<sup>134</sup> Die Finanzdienste der Kommission hielten im Gegensatz zu den Diensten des Rates den Art. 10 über die Förderung lokaler und regionaler Initiativen in der Mitteilung der Kommission zur Überprüfung des 5.UAP für nicht ausreichend (Anthony Payne 1999: Interview).



erhebliche Irritationen sorgte. Daraufhin arbeiteten die Mitarbeiter des Kampagnenbüros über mehrere Monate ohne Bezüge weiter, während die Projektgelder der Netzwerke nach und nach ausliefen (ibd.)

Im Frühjahr bat die Kommission, daß die Anträge erneut unter einem allgemeinen Ausschreibungsverfahren der Generaldirektion Umwelt ("general Call for Proposals") eingereicht werden sollten. In ihren Anträgen betonten das Kampagnenbüro und die Netzwerke die gegenseitige Abhängigkeit ihrer Aktivitäten im Rahmen der Kampagne. Letztendlich erhielten jedoch nur das Kampagnenbüro<sup>135</sup> und die Hannover-Konferenz die Zusicherung einer Förderung. Die Anträge der Netzwerke wurden wiederum abgelehnt. Infolgedessen werden sich nach Ansicht von Konrad Otto-Zimmermann die meisten Netzwerke gezwungen sehen, ihre Aktivitäten im Rahmen der Kampagne einzustellen oder zumindest zu reduzieren (1999: Interview). Besonders die Netzwerke, die ihre Aktivitäten im Rahmen der Kampagne ausschließlich von den Projektgeldern der Kommission finanziert haben, wie etwa UTO, besitzen keine finanziellen Spielräume mehr (ibd.).

Angesichts der vorerst entfallenden Finanzierung der Netzwerke durch die Kommission, ist eine Bewertung der langfristigen Perspektive der Kampagne nur schwer zu treffen. Grundsätzlich ist zu begrüßen, daß die Arbeit des Kampagnenbüros für die nächsten zwei Jahre gesichert ist.<sup>136</sup> Ferner zeichnen sich seit dem Frühjahr 1999 innerhalb der Kommission einige Entwicklungen ab, die auf die Vorbereitung eines Ratsbeschlusses hinauslaufen.<sup>137</sup> Die Verabschiedung eines solchen Ratsbeschlusses würde ermöglichen, daß die Netzwerk-Aktivitäten aus einer expliziten Haushaltslinie für eine nachhaltige Städteentwicklung gefördert werden (Anthony Payne 1999: Interview.). Bis dahin hat die Entscheidung der Kommission jedoch gravierende Auswirkungen auf die Kampagne.<sup>138</sup> Nach Ansicht der Netzwerke würde die Kampagne somit – plakativ ausgedrückt – zu "einem Auto ohne Räder" werden (Karen Buchanan 1999: Interview).

---

<sup>135</sup> Das Kampagnenbüro erhält für einen Zeitraum von 2 Jahren jährlich 350.000 ECU (Anthony Payne 1999: Interview).

<sup>136</sup> Vgl. die Wendung "daylight at the end of the tunnel" (Newsletters der Kampagne Nr. 17: 1).

<sup>137</sup> So hat die Generaldirektion ein internes Strategiepapier darüber vorbereitet, wie sie Themen der städtischen Umwelt zukünftig weiterentwickeln will (Anthony Payne 1999: Interview). Der Titel des vorbereitenden Papiers lautet "Council Decision - Draft paper concerning a co-operation framework promoting sustainable urban development" (ibd.). Darin soll, inoffiziellen Angaben zufolge, die Kampagne eine zentrale Stellung einnehmen (ibd.). Nachdem die Generaldirektion Umwelt das Papier bereits verabschiedet hat, liegt es derzeit zur internen Konsultation zwischen den Generaldirektionen vor (Claude Bochu 1999: Interview). Unterstützung erhält die Initiative dabei vom Kabinett der neu eingesetzten Kommissarin (ibd.).

<sup>138</sup> In diesem Zusammenhang werden von den Netzwerken heftige Vorwürfe erhoben. Der Generaldirektion Umwelt wird vorgeworfen, sie hätte die Situation dazu benutzt, die ihr unbequemen Netzwerke aus der Koordination der Kampagne zu entfernen (Karen Buchanan 1999: Interview). Dagegen ist sich Anthony Payne sicher, daß die Netzwerke auf der Basis einer gesicherten Rechtsgrundlage wieder von einer finanziellen Förderung durch die Generaldirektion Umwelt profitieren würden (1999: Interview).

Unabhängig von allen Emotionen ist es allerdings richtig, daß die Partnerschaft der Netzwerke den eigentlichen strategischen Vorteil der Kampagne darstellt. Ihr Einsatz hat erst den Anstoß für die Teilnahme vieler Kommunen an der Kampagne gegeben. Auch wenn nicht alle Kommunen von den Projekten der Netzwerke und von ihrer technischen Anleitung Gebrauch machen – sie profitieren auf indirekte Weise von deren Mitwirkung an den CoCom Entscheidungen. Zudem kann das Kampagnenbüro nicht die fachliche Betreuung und technische Anleitung der Kommunen übernehmen, da es damit, aller Wahrscheinlichkeit nach, personell überfordert wäre. Wohl aus diesem Grund wird die Koordinierung der Kampagne durch die Netzwerke in der Aalborg-Charta ausdrücklich gefordert. Es bleibt daher zu hoffen, daß in der nächsten Zeit eine Lösung gefunden wird, die Netzwerke weiterhin an der Kampagne zu beteiligen.

#### 4.3.2 Erfolgspotential der Kampagne

##### 4.3.2.1 Effizienz

Die Implementation eines politischen oder organisatorischen Programmes wird durch die Festlegung von verpflichtenden Zielen und die Zuordnung der zur Zielerreichung notwendigen Mittel sichergestellt (Hucke 1996: 61f). Betrachtet man die Kampagne als ein Programm mit den daran beteiligten Kommunen als Adressaten, so werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt.<sup>139</sup> Zwar legt die Aalborg-Charta das Ziel der Erstellung und Umsetzung einer LA21 (oder ähnlicher lokaler Handlungspläne) fest, sie überläßt es jedoch dem Ermessen der Kommunen, wie und in welchem Zeitraum sie diese Vorgaben erfüllen wollen. Die Unterzeichnung der Charta ist freiwillig und an keine finanziellen Zahlungen oder Beiträge geknüpft. Die der Kampagne zugrunde liegenden Ziele und Prinzipien besitzen somit keinen verpflichtenden Charakter. Daher können die Kommunen, die sich der Kampagne anschließen, deren Leistungen in Anspruch nehmen, ohne konkrete Verpflichtungen einzugehen und ohne befürchten zu müssen, daß ihre Aktivitäten zur Umsetzung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung überprüft werden.

Eine wesentliche Aufgabe der Kampagne ist es, durch die Bereitstellung von Informationen und dem Austausch von Erfahrungen in ganz Europa, für Wissenstransfer, Politikinnovation und Motivation unter den europäischen Kommunen zu sorgen (Kampagne 1999a: 55). Mangels Verbindlichkeit der Kampagne ist jedoch nicht gewährleistet, daß diese Wirkung tatsächlich erreicht wird. Somit besteht zumindest die Gefahr einer "symbolischen Politik" (Edelman 1976, zitiert in Ronge 1997: 181), die es den Kommunen ermöglicht, geplante LA21-Aktivitäten auf lokaler Ebene vorzutäuschen. Für die Kommission als Financier bedeutet die fehlende Verbindlichkeit der Kampagne eine möglicherweise

ungünstigere Kosten-Nutzen-Relation im Vergleich etwa zu der Vergabe von Finanzmitteln nach bestimmten, nachhaltigen Förderkriterien. Obwohl auch bei diesem Handlungsinstrument nicht immer gesichert ist, daß als förderungswürdig eingestufte Projekte auch tatsächlich die Auswahlkriterien erfüllen, besteht aufgrund drohender Sanktionen ein stärkerer Zwang zur Einhaltung der angestrebten Zielsetzung. Dagegen investiert die Kommission in die Arbeit der Kampagne ohne mit Sicherheit davon ausgehen zu können, daß ihre Gelder den beabsichtigten Zweck erfüllen. Insofern ist die Kampagne unter dem Gesichtspunkt der Verbindlichkeit als ein wenig effizientes Handlungsinstrument einzustufen.

Doch ist es gerade die Freiwilligkeit der Aalborg-Charta, die auf eine Bereitschaft der europäischen Kommunen schließen läßt, sich für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene einzusetzen. Die eigene Motivation der Kommunen, eine LA21 zu erstellen und umzusetzen, wird durch die Kampagne bestärkt, wodurch letztendlich auch die Zielsetzung der europäischen Ebene erreicht wird. Die Kampagne ist aus Sicht einiger Kommunen nicht zuletzt deshalb interessant, weil sich ihr speziell auf die LA21 ausgerichtetes Angebot durch die Partnerschaft der unterschiedlichen Netzwerke vergrößert (Dr. Reinhard Martinsen 1999: Interview).<sup>140</sup> Hinzu kommt, daß die Kampagne "etwas Magisches [hat], man fühlt sich durch höhere Systeme bestätigt" (ibd.). Insofern dient die Kampagne dazu, Argumenten für die Erstellung und Umsetzung einer LA21, z.B. vor dem politischen Organ einer Kommune (Stadt- oder Gemeinderat), mehr Nachdruck zu verleihen. Durch die Außenwirkung und Öffentlichkeitswirksamkeit der Kampagne kann somit auch das Interesse von KommunalpolitikerInnen geweckt werden, sich für eine LA21 zu engagieren.

Aus Sicht der Kommission ist anzuführen, daß ihre Ausgaben für die Kampagne nicht zwangsläufig mit der Anzahl der teilnehmenden Kommunen steigen. Die wesentlichen Leistungen der Kampagne, die Verbreitung von Informationen und der Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen, können durch die flexible Gestalt der Kampagne auch bei einer größeren Teilnehmerzahl effizient erbracht werden (Kampagne 1999a: 59). Zudem wird durch die Einbeziehung der Netzwerke in die Kampagne ein Multiplikatoreffekt erzielt. Dadurch kann mit einer gegebenen Summe an Fördermitteln eine relativ hohe Anzahl an europäischen Kommunen erreicht werden. Um die geographische Abdeckung der Kampagne durch alternative Handlungsinstrumente zu erreichen, müßten dagegen individuelle Leistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erbracht werden, welche voraussichtlich erheblich höhere

---

<sup>139</sup> Die Bezeichnung der Kampagne als "Programm" und nicht als "Handlungsinstrument" dient hier der Veranschaulichung.

Kosten verursachen würde (ibd.). Eine auf Ebene der Mitgliedstaaten ansetzende Kampagne der EU erscheint weniger sinnvoll, da sie einerseits in Konkurrenz mit nationalen Aktivitäten treten würde und andererseits die europäische Politikdimension ausklammern würde (ibd.). Zuletzt soll erwähnt sein, daß die Kampagne der grundlegenden Philosophie der LA21 entspricht, individuelle Strategien zu fördern, anstatt auf hierarchische Weise Lösungswege zu verordnen und zu sanktionieren. Im Rahmen der Kampagne wird daher ein breites Angebot an unterstützenden Maßnahmen offeriert, aus denen die Kommunen nach ihrer örtlichen Situation und eigenen Prioritäten auswählen können.

Damit ergibt die Anwendung des Kriteriums der Effizienz, daß das Handlungsinstrument "Kampagne" unter dem Aspekt der Verbindlichkeit wenig leistungsfähig ist. Im Vergleich mit anderen Instrumenten besitzt die Kampagne jedoch einige Vorteile, die diesen Mangel kompensieren. Hierbei ist vor allem ihre Reichweite, die sich auch auf die assoziierten Staaten in Zentral- und Osteuropa erstreckt, hervorzuheben. Das bedeutet konkret, daß die Kampagne im Prinzip mit relativ geringem finanziellen Aufwand durch die Kommission, einen bedeutsamen Beitrag zur Umsetzung der LA21 in ganz Europa leisten kann.

#### **4.3.2.2 Kohärenz**

Ein Handlungsinstrument ist dann kohärent, wenn es keine widersprüchlichen Wirkungen erzeugt und in sich schlüssig ist. Auf den ersten Blick trifft dieses Kriterium auf die Kampagne zu: eine Reihe von Akteuren und Organisationen haben sich auf europäischer Ebene zusammengeschlossen, um auf der Grundlage einer spezifischen Organisationsstruktur und dem Grundsatz der Kooperation ein bestimmtes Ziel zu verfolgen. Jedem der beteiligten Partner wird eine klar umrissene Aufgabe zuteil: den Netzwerken die fachliche Anleitung der Kommunen sowie die Koordination der Kampagne, dem Kampagnenbüro mit dem Kampagnenkoordinator vorwiegend administrative Tätigkeiten, der Kommission die Funktion des Financiers und den teilnehmenden Kommunen die Durchführung einer LA21. Es zeigt sich jedoch zunehmend, daß die Ziele der an der Kampagne beteiligten Partner immer stärker divergieren, daß die eingenommenen Funktionen verwischen und daß die resultierende Vorgehensweise uneinheitlich ist. Als primärer Auslöser dieser Entwicklung ist die fehlende Rechtsgrundlage für eine Finanzierung der Kampagne aus dem Haushalt der EU und die damit

---

<sup>140</sup> Daher wird von einigen Partnern überlegt, weitere Netzwerke, wie z.B. das Klimabündnis, als Multiplikatoren in die Kampagne einzubeziehen (Dr. Reinhard Martinsen 1999: Interview). Allerdings ist angesichts der oben diskutierten Finanzlage der Kampagne nicht klar, wie eine solche Zusammenarbeit aussehen könnte

zusammenhängenden Unsicherheiten zu sehen.<sup>141</sup> Dieser Faktor verstärkt jedoch nur die bereits in Aufbau und Struktur der Kampagne angelegten Probleme.

So wurde die Kampagne nach Ansicht von Konrad Otto-Zimmermann von Anfang an durch den künstlichen, von der Kommission geschaffenen Aufbau hinsichtlich einer Kooperation der fünf Netzwerke gelähmt (1999: Interview). Die Netzwerke weichen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und ihrer Struktur sehr stark voneinander ab.<sup>142</sup> Im Prinzip bedeutet diese Konstellation eine ideale Ergänzung von Interessen und Fähigkeiten (sog. "added value"). In der Praxis führte dies laut Karen Buchanan insbesondere in den Anfängen der Kampagne dazu, daß die Verständigung auf eine einheitliche Linie erschwert war (1999: Interview). So ergaben sich z.B. Unstimmigkeiten über die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung der Kampagne und Schwierigkeiten bei der Abstimmung von gemeinsamen Projektanträgen (ibd.). Der Kampagnenkoordinator kommt zu dem Ergebnis, daß die mangelnde Kooperation der Netzwerke eine Überlappung von Projekten und ein allgemeines Defizit an Kohärenz bewirkt habe (Anthony Payne 1999: Interview). Zwar hat sich nach übereinstimmender Ansicht das Verhältnis der Netzwerke im Sinne einer verbesserten Kooperation im Laufe der letzten Jahre erheblich gebessert.<sup>143</sup> ICLEI beklagt jedoch, daß sich die Netzwerke zuletzt, in der Auseinandersetzung mit der Kommission um die Finanzierung ihrer Projekte, nicht auf eine gemeinsame Position verständigt haben (Konrad Otto-Zimmermann, Karen Buchanan 1999: Interview). Insofern sind die anfänglichen "teething problems" in der Zusammenarbeit der Netzwerke von Bestand (ibd.).

Problematisch wird von ICLEI auch das Verhältnis zum Kampagnenbüro gesehen. Dieses habe sich im Einvernehmen mit der Kommission immer mehr verselbständigt, indem es fachliche, nicht administrative Aufgaben übernehmen und Entscheidungen ohne Rücksprache mit der CoCom treffen würde (Karen Buchanan 1999: Interview). Außenstehende setzen dieser Meinung zufolge das Kampagnenbüro zunehmend mit der Kampagne gleich– die Netzwerke als eigentliche Träger werden dagegen an die Peripherie gedrängt (ibd.). Der Vorwurf an das Kampagnenbüro lautet insbesondere, es sei nur mehr "der verlängerte Arm der Kommission", "eine Außenstelle", welche in

---

<sup>141</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.1

<sup>142</sup> So besitzen zwei der Netzwerke einen internationalen Blickwinkel (WHO "Healthy Cities" Projekt, ICLEI), während die übrigen europäisch ausgerichtet sind. Die einen haben als Kommunalverbände eine starke politische Zielrichtung (Eurocities, RGRE, UTO), die anderen konzentrieren sich eher auf fachliche Themen. Darüber hinaus verfolgen fast alle Netzwerke neben einer nachhaltigen Kommunalentwicklung abweichende inhaltliche Schwerpunkte, wie z.B. das WHO "Healthy Cities" den Gesundheitsaspekt. Auch die Art und der Umfang des jeweiligen Budgets sowie die Verwaltungsstrukturen sind grundverschieden.

<sup>143</sup> Eine Verbesserung in der Zusammenarbeit wird sowohl von Anthony Payne als auch Karen Buchanan (beide 1999: Interview) bekräftigt.

direktem Auftrag der Dienststelle für die städtische Umwelt handelt (ibd.). Dagegen ist das Kampagnenbüro nach Ansicht des Kampagnenkoordinators von der Kommission unabhängig und praktiziert gegenüber den Netzwerken ein maximales Maß an Transparenz (Anthony Payne 1999: Interview). Das Büro ist auch weiterhin an einer Zusammenarbeit mit den Netzwerken interessiert und bedauert, daß deren Arbeit in der Kampagne vorläufig nicht mehr von der Kommission gefördert wird (ibd.). Allerdings räumt der Kampagnenkoordinator ein, daß das Kampagnenbüro von der Kommission finanziell abhängig ist ("they provide all the funding"). Daher habe das Kampagnenbüro die undankbare Aufgabe, zwischen der Kommission und den Netzwerken vermitteln zu müssen, ohne dabei einen eigenen Standpunkt vertreten zu können (ibd.).

Der Kampagnenkoordinator besitzt jedoch durch seinen komplizierten Status - er ist in unterschiedlichen Fragen unterschiedlichen Partnern (Stadt Aalborg, Kommission, CoCom) unterstellt - zumindest theoretisch eine ausgedehnte Entscheidungsbefugnis. So trifft sich das CoCom nur wenige Male im Jahr - es liegt im Ermessen des Kampagnenkoordinators, in welchen Fragen dieses Gremium konsultiert werden muß (Anthony Payne 1999: Interview). Der Sitz des Kampagnenbüros in Brüssel begünstigt zudem Kontakte der Büromitarbeiter mit Vertretern der Gemeinschaftsinstitutionen und ihre Teilnahme an Veranstaltungen, bei denen die Kampagne im weitesten Sinne repräsentiert werden muß. Dadurch ist der Bekanntheitsgrad des Kampagnenbüros im Zusammenhang mit der Kampagne größer als jener der Netzwerke. Ein weiterer Vorteil des Kampagnenbüros ist sein Wissensvorsprung gegenüber den einzelnen Partnern. Hier laufen alle Informationen zusammen und es werden alle Aktivitäten koordiniert. Es ist daher leicht nachzuvollziehen, daß das Kampagnenbüro mit der zentralen Figur des Koordinators immer mehr Funktionen übernimmt, welche die ursprünglichen administrativen Tätigkeiten übersteigen. Auch die teilnehmenden Kommunen sind nach Ansicht von Dr. Reinhard Martinsen stärker auf das Kampagnenbüro fixiert, da sie mit dessen Arbeit häufiger in Berührung kommen (1999: Interview). Ihnen ist vor allem wichtig, daß die Netzwerke den strategischen Vorteil der Kampagne, die Partnerschaft der fünf Netzwerke, nicht verspielen (ibd.). Kritisch wird auch auf dieser Seite die potentielle Instrumentalisierung der Kampagne durch die Kommission gesehen (ibd.).

Das auf Kooperation basierende Konzept der Kampagne hat sich somit angesichts von Konkurrenzen zwischen den einzelnen Partnern und inhaltlichen Divergenzen nicht durchsetzen können. Zu viele unterschiedlich ausgerichtete Partner sind an der Koordination der Kampagne beteiligt. Auch die zu Beginn festgelegte Funktionsteilung hat nicht zu einer einheitlichen

Vorgehensweise beitragen können, da sich mit der Entwicklung der Kampagne die Aufgabengebiete der beteiligten Partner zunehmend verändert haben. Insgesamt ging die mangelnde Kohärenz der Kampagne zu Lasten ihres Erfolges.<sup>144</sup> So bedauern Netzwerkvertreter wie Karen Buchanan, daß mit der Kampagne kein eigentlich effektives Programm zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung entstanden ist (1999: Interview). Dabei wird von Kampagnenbüro und ICLEI übereinstimmend als eigentliches Problem genannt, daß keine alternativen Finanzquellen für die Kampagne bestehen. Die Arbeit Kampagne steht und fällt mit der Finanzierung durch die Kommission, diese möchte jedoch "ihr" Handlungsinstrument in ihrem Sinne stärker beeinflussen. Daher ist es im Rahmen der anstehenden internen Untersuchung der Kampagne notwendig, daß die beteiligten Partner überprüfen, inwieweit ihre Ziele und Aufgaben noch kohärent sind.

#### **4.3.2.3 Effektivität**

Das Kriterium der Effektivität ermöglicht eine abschließende und umfassende Beurteilung der durch die Kampagne erreichten Fortschritte bei der Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung. Dadurch wird bewertet, wie erfolgreich und leistungsfähig sich die Kampagne als Handlungsinstrument im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung erwiesen hat. In diese Bewertung fließen die Ergebnisse der vorherigen Abschnitte ein.

Bis zum September 1999 haben mehr als 550 lokale und regionale Gebietskörperschaften aus 32 europäischen Staaten die Aalborg-Charta unterzeichnet und nehmen dadurch an der Kampagne teil (vgl. Anhang 4). Damit repräsentiert die Kampagne gegenwärtig mehr als 110 Millionen BürgerInnen in ganz Europa (Kampagne 1999a: 8). Den Ergebnissen der schriftlichen Umfrage zufolge (vgl. Abschnitt 4.3.1.2) hat die Kampagne 98% aller beteiligten Kommunen dazu ermutigt und motiviert, zugunsten einer nachhaltigen Kommunalentwicklung aktiv zu werden (ibd.: 35ff). Fast die Hälfte der Fragebogen bestätigten, daß die Kampagne "immer" ein nützliches Werkzeug sei, um eine nachhaltige Kommunalentwicklung in den Kommunen anzuregen. In 55% der übrigen Fälle wurde angegeben, dies sei "manchmal" der Fall (ibd.). In 82% der ausgefüllten Fragebogen wurde angegeben, daß die Verantwortlichen "völlig" oder "zum größten Teil" zufrieden mit der Entwicklung der Kampagne seien (ibd.). Dagegen wurde nur in 2% der Antworten gänzliche Unzufriedenheit geäußert (ibd.). Immerhin in 30% der Fragebogen wurde angeführt, daß die Aalborg-Charta Politikentscheidungen in den Kommunen beeinflußt habe, in weiteren 60% der Antworten wenigstens teilweise. Aus diesen Ergebnissen wird gefolgert, daß die Kampagne unter den Gesichtspunkten der

---

<sup>144</sup> Vgl. den folgenden Abschnitt 4.3.2.3

Unterstützung und Motivation der Kommunen erfolgreich war (ibd.: 35). Es ist jedoch zu bezweifeln, daß die Umfrage ein ausreichendes Indiz für die generelle Effektivität der Kampagne darstellt.

Diese Zweifel sind aus zumindest zwei Gründen angebracht: Erstens wurde durch die Befragung deutlich, daß die Kommunen ein zwiespältiges Bild von der Kampagne besitzen. So sehen die einen mehr die Arbeit der Netzwerke und des Kampagnenbüros, die anderen mehr die Aktivitäten der Kommunen (ibd.: 36). Im letzteren Fall bewerten sie also den Erfolg ihrer eigenen Anstrengungen, was zwangsläufig zu einer positiveren Einstellung führt. Zweitens wurden nur solche Kommunen befragt, welche bereits an der Kampagne teilnehmen oder anlässlich einer der Regionalkonferenzen mit ihr in Kontakt kamen. Angesichts einer Rücklaufquote von 15% stellt sich zunächst die Frage der Repräsentativität der Ergebnisse. Unabhängig davon ist die Umfrage jedoch mit der großen Anzahl von Kommunen allein in der EU (weit mehr als 79,500 Kommunen) zu konfrontieren, die nicht an der Kampagne teilnehmen. Nun könnte argumentiert werden, daß diese Kommunen nicht den Erfolg und die Effektivität der Kampagne bewerten können, da sie schließlich nicht mit ihren Zielen und Aktivitäten vertraut sind. Ausschlaggebend ist jedoch vielmehr die Tatsache, daß sich die weitaus überwiegende Zahl der Kommunen in der EU bisher nicht der Kampagne angeschlossen hat. Auch wenn eine Beurteilung anhand solcher "Erfolgszahlen" grundsätzlich problematisch ist (vgl. Abschnitt 2.2.3) – ein Vergleich mit den bestehenden nationalen Kampagnen in Europa zeigt, daß deren relativer Erfolg, gemessen an der Zahl der registrierten Kommunen, größer ist. So nehmen in Großbritannien und Schweden – zumindest nach offizieller Lesart – fast alle Kommunen an den nationalen Kampagnen für die LA21 teil.

Die Gründe dafür können nur - unter Berücksichtigung der Kommentare in den ausgefüllten Fragebogen - vermutet werden. Möglicherweise ist die Kampagne nicht genügend bekannt oder attraktiv.<sup>145</sup> Möglicherweise hält die Unsicherheit der finanziellen Förderung einige Verantwortliche davon ab, der Kampagne ein größeres Profil beizumessen.<sup>146</sup> Auch die internen Schwierigkeiten bei der Koordination der Kampagne mögen eine Rolle gespielt haben, dadurch daß sich die beteiligten Partner auf keine kohärente Vorgehensweise einigen konnten. Karen Buchanan von ICLEI kommt letztlich zu dem Ergebnis, daß man es versäumt habe, mit der Kampagne ein öffentlichkeitswirksames Moment zu erzeugen, von welchem ein Handlungsdruck auf die politisch Verantwortlichen in den Kommunen ausgeht (1999: Interview). Ihrer Ansicht nach sollte die

---

<sup>145</sup> Vgl. "It reaches only the member cities, problems are elsewhere" "Needs wider membership", "needs higher profile" (Kampagne 1999a: Anhang VI).



Kampagne den LokalpolitikerInnen als ein "vote-winner" erscheinen, als ein Mittel, um sich in Wahlkämpfen zu profilieren (ibd.). Dies wurde im Vergleich zu mancher nationalen Kampagne nicht erreicht (ibd.). Einige Kommentare der Umfrage deuten darauf hin, daß auch die teilnehmenden Kommunen nicht mit der Pressepräsenz und Öffentlichkeitswirksamkeit der Kampagne zufrieden sind.<sup>147</sup> Sicher ist jedoch, daß die Kampagne bisher hinter den in sie gesetzten Erwartungen hinsichtlich der Beteiligung von Kommunen zurückgeblieben ist und dabei die Entstehung alternativer europäischer Kampagnen durch unabhängige Organisationen verhindert hat.<sup>148</sup> Insofern hat die Kampagne zwar einen gewissen Zielerreichungsgrad bewirkt, der jedoch im Vergleich zu dem eigentlichen Potential, das in einem solchen Instrument der Sensibilisierung und der Information steckt, gering ist.

Auch hinsichtlich der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung hat die Kampagne bislang kaum Erfolge vorzuweisen. Als Bindeglied zwischen den europäischen Kommunen (zumindest ihrer Verwaltungen) und den Gemeinschaftsinstitutionen ist es das Ziel der Kampagne, das gegenseitige Verständnis zu verbessern und auf eine vertikale Integration der Aktivitäten dieser beiden Politik- und Verwaltungsebenen hinzuarbeiten. Die teilnehmenden Kommunen erhoffen sich dadurch vor allem die Schaffung eines wirksamen rechtlichen Rahmens zur lokalen Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklungsplanung, wie aus der Umfrage hervorgeht (Kampagne 1999a: 46). Der Kampagne sind zwar nicht die komplizierten Vorgänge auf EU-Ebene anzulasten, die bisher eine Durchsetzung umfangreicherer und gezielter Maßnahmen verhindert haben (vgl. Abschnitt 3.2.1.4). Insgesamt läßt die Kampagne jedoch eine gewisse "Radikalität" hinsichtlich ihrer politischen Dimension vermissen. Anthony Payne zufolge ist dieser Mangel in der Finanzierung der Kampagne angelegt: Es sei problematisch, diejenigen direkt zu konfrontieren, welche die Gelder gewähren würden – in diesem Fall die Kommission (1999: Interview). Daher konnte die Kampagne bisher wenig dazu beitragen, die Bestimmungen und Praktiken auf EU-Ebene, die gegenwärtig eine nachhaltige Kommunalentwicklung behindern, durch kontinuierliche Lobby-Arbeit zu beeinflussen (ibd.).

---

<sup>146</sup> Vgl. "negative: financial weakness", "There seems to be a permanent air of uncertainty created by lack of ongoing financial support" (Kampagne 1999a: Anhang VI).

<sup>147</sup> Vgl. "Le réseau d'information peut-être amélioré en donnant beaucoup plus de publicité à l'activité du bureau e aux projets don't il s'occupe", "could do with a higher profile in the UK media" (Kampagne 1999a: Anhang VI)

<sup>148</sup> CLEI hat bspw. seine eigene weltweite LA21 Kampagne auf europäischem Gebiet zugunsten der Kampagne zurückgestellt (Konrad Otto-Zimmermann 1999: Interview).

Folglich ist bei der Beurteilung der Effektivität der Kampagne unter folgenden Gesichtspunkten zu differenzieren:

- Einerseits haben sich der Kampagne mittlerweile über 550 Kommunen angeschlossen, darunter zunehmend Kommunen aus den assoziierten Staaten und aus Südeuropa. Die teilnehmenden Kommunen haben sich durch ihre Unterzeichnung der Aalborg-Charta auf ein gemeinsames Verständnis der LA21 verständigt und werden durch die Kampagne über Beispiele guter Praxis eingehend informiert. Bei den übrigen Kommunen, welche in LA21-Prozessen aktiv sind, kann dagegen nicht zwangsläufig vorausgesetzt werden, daß ihre Aktivitäten die in der Aalborg-Charta genannten Prinzipien erfüllen. Die teilnehmenden Kommunen beurteilen die Nützlichkeit der Kampagne für ihre eigenen Aktivitäten überwiegend positiv. Sie formulieren zwar konkrete Verbesserungsvorschläge, wie die Kampagne zukünftig effektiver zu gestalten ist, zeigen sich jedoch im allgemeinen mit der Struktur und der Organisation zufrieden.
- Andererseits besteht vor allem auf seiten von ICLEI (aber auch anderer Netzwerke und z.T. des Kampagnenbüros) Unzufriedenheit über die bisherigen Ergebnisse der Kampagne. Sie messen deren Effektivität an nationalen Kampagnen oder vergleichbaren Maßnahmen und ziehen dabei ein weniger positives Resümee. In dieses Urteil fließen natürlich auch Kenntnisse über die Schwierigkeiten bei der internen Koordination der Kampagne ein sowie auch Enttäuschung über die jüngste Entwicklung - die ausgebliebene Finanzierung der Netzwerke und ihrer Projekte.

Insofern ist die Kampagne ein an sich sinnvolles und notwendiges Instrument, dessen Erfolg und Effektivität durch einige strukturelle Veränderungen entscheidend verbessert werden könnte.

#### 4.3.3 Zusammenfassung und Fazit

Zusammenfassend wurde gezeigt, daß die fehlende Rechtsgrundlage die zukünftige **Finanzierung und den langfristigen Fortbestand** der Kampagne gefährdet (Langfristigkeit). Diese Unsicherheit beeinflusst auch das **Verhältnis der beteiligten Partner** und ihre Kooperation im Rahmen der Kampagne (Kohärenz). An sich ist die Kampagne, ungeachtet seiner geringen Verbindlichkeit, ein **nützliches und effizientes Instrument** zur Förderung der LA21, da sie grundsätzlich durch ihre Multiplikatorwirkung und Dynamik eine große Zahl von europäischen Kommunen erreichen kann (Effizienz). Allerdings bestehen **Defizite** hinsichtlich einer stärkeren **Beteiligung der Kommunen** an der Durchführung der Kampagne (Partizipation) sowie ihrem Angebot an **integrierten Themenkomplexen** (Integration). Insgesamt zeigt sich, daß die Kampagne in den fünf Jahren ihres Bestehens nicht das ihr zugrundeliegende Handlungspotential erfüllen konnte und somit einen nur **geringen Beitrag zur Zielerreichung** erfüllt hat (Effektivität). Die Auswahl der Kriterien erwies sich bei der Untersuchung als zweckmäßig: obgleich in einigen Fällen Überlappungen zwischen den

von den Kriterien untersuchten Aspekten zu bemerken waren, förderten sie größtenteils voneinander unabhängige Befunde zutage.

Vorschläge für eine verbesserte Ausgestaltung der Kampagne werden in den Schlußfolgerungen aufgeführt. Vorerst wird jedoch am Beispiel der Landeshauptstadt Hannover illustriert, wie die Prinzipien der Aalborg-Charta in den Kommunen konkret verwirklicht werden und welchen Einfluß die Kampagne dabei besitzt.

## 4.4 Illustratives Beispiel: Stadt Hannover

### 4.4.1 Darstellung der Lokalen Agenda 21

Am 8. Juni 1995 beschloß der Rat der Stadt Hannover, im Dialog mit den EinwohnerInnen, örtlichen Organisationen und der Wirtschaft, eine LA21 zu erstellen (Landeshauptstadt Hannover 1995a). Ein halbes Jahr später unterzeichnete die Stadt Hannover auf der Basis eines Ratsbeschlusses die Aalborg-Charta und trat damit der Kampagne bei (Landeshauptstadt Hannover 1995a). Für die Koordination des LA21-Prozesses ist seither das im Amt für Umweltschutz angesiedelte Agenda-Büro zuständig, dessen Arbeit interdisziplinär angelegt ist und allen Interessierten eine Beteiligung ermöglichen soll.<sup>149</sup>

Im Rahmen einer öffentlichen Auftaktveranstaltung zur LA21 wurden im Frühjahr 1996 als zukünftige Themenschwerpunkte die Bereiche "Wohnen", "Arbeit", "Freizeit", und "Konsum" ausgewählt. Diese Themenfelder wurden über zwei Jahre lang von vier Arbeitsgruppen (bestehend aus Privatpersonen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Bereiche Privatwirtschaft, Wissenschaft und Technik, Gewerkschaften, Verbände, Verwaltung, u.a.) bearbeitet. Ergebnis dieser Arbeit waren Leitbilder, Leitlinien, Leitziele, Maßnahmen und Projekte, die in Form eines Endberichtss am 7. März 1998 öffentlich präsentiert und an den Oberbürgermeister übergeben wurden (Landeshauptstadt Hannover 1998a). Seither wurde die Umsetzung der in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Ergebnisse eingeleitet. Hierzu wurden der Endbericht mit den dazugehörigen Stellungnahmen unterschiedlicher Verwaltungsstellen wie auch der Wirtschaft zu einer "Synopsis" zusammengeführt, die als Grundlage für die weitere Beratung innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung dient. Letztlich soll die Agenda-Diskussion in das sich in der Planung befindende "Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001 - 2005" (Landeshauptstadt Hannover

---

<sup>149</sup> Aufgabe des Agenda-Büros ist es, den stadtweiten Dialog zu unterstützen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, nachhaltigkeitsbezogene Projekte zu koordinieren und zu fördern sowie konkrete Maßnahmen durchzusetzen (Landeshauptstadt Hannover 1998b: 65f).

1999a) einfließen (vgl. Anhang 6). Die Beispielprojekte der LA21 werden, soweit die erforderlichen Gelder vorhanden sind, fortgeführt (Landeshauptstadt Hannover 1999b: 5).

Die LA21-Aktivitäten in Hannover sind in engem Zusammenhang mit der Weltausstellung EXPO 2000 zu sehen, die dort im Sommer 2000 unter dem Leitthema "Mensch - Natur - Technik" stattfinden wird. Auf dieser Weltausstellung werden eine ganze Reihe von Projekten aus allen Teilen der Welt präsentiert werden, die sich an den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung orientieren. Auch die Kampagne plant, an der Weltausstellung teilzunehmen, neben der Stadt Graz, welche im Jahr 1998 Gewinnerin des Europäischen Preises "Zukunftsbeständige Stadt" war (Anthony Payne 1999: Interview).

Die Kampagne hat laut Auskunft der Leiterin der Agenda-Büros, Silvia Hesse, dem LA21-Prozess in Hannover wertvolle Impulse gegeben. Dr. Reinhard Martinsen bewertet die Kampagne grundsätzlich als sinnvolles und nützliches Instrument, da es durch die eigenen Beiträge der Kommunen Authentizität vermittelt (1999: Interview). Er ist deshalb bestrebt, durch den Vorsitz der Stadt Hannover im "political CoCom" der Kampagne eine neue Zielrichtung zu geben und vor allem die politische Komponente wiederzubeleben (ibd.). Die Stadt Hannover plant derzeit gemeinsam mit ICLEI die dritte europäische Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden im Frühjahr 2000, für die mehr als 1000 TeilnehmerInnen erwartet werden. Die städtischen Organisatoren sind der Überzeugung, daß die Stadt Hannover durch die intensive Vorbereitung der EXPO 2000 und durch die Aktivitäten im Rahmen des LA21-Prozesses eine interessante Perspektive einer nachhaltigen Kommunalentwicklung zu bieten hat (ibd.). Das im folgenden Abschnitt vorgestellte Projekt stellt eine Verknüpfung der EXPO 2000 mit den Zielen der LA21 für die Stadt Hannover dar.

#### 4.4.2 Projekt "Nachhaltiger neuer Stadtteil Hannover-Kronsberg"

Die Aalborg-Charta führt zu zukunftsbeständigen Flächennutzungsstrukturen aus: "Wir Städte und Gemeinden erkennen die Bedeutung einer wirksamen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch unsere kommunalen Gebietskörperschaften, die auch die strategische Umweltprüfung sämtlicher Pläne umfaßt. Wir sollten die Chancen für leistungsfähige öffentliche Verkehrsversorgung und effiziente Energieversorgung nutzen, die höhere Bebauungsdichten bieten, und dabei gleichzeitig das menschliche Maß der Bebauung beibehalten. Sowohl bei der Durchführung von Stadtanierungsprojekten in innerstädtischen Gebieten als auch bei der Planung neuer Vororte

bemühen wir uns um eine Mischnutzung, um den Mobilitätsbedarf zu vermindern" (Aalborg-Charta 1994: Teil 1).

Die Siedlungsentwicklung und Stadtplanung der Landeshauptstadt Hannover orientiert sich - einer Bestandsaufnahme der kommunalen Aktivitäten im Hinblick auf die LA21zufolge - an den folgenden ökologischen Grundsätzen (Landeshauptstadt Hannover 1998b: 29):

- **Sparsamer Umgang mit Grund und Boden**, d.h. flächensparende Bauweise bei gutem Wohnwert.
- **Stadt der kurzen Wege**, d.h. Nutzungsmischung, lokale Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen.
- **Vorrang des öffentlichen Personennahverkehrs**, d.h. Ausbau Stadtbahn, Radwege, Begrenzung des Parkraumangebotes, Tempolimits.
- **Stadt im Grünen**, d.h. Sicherung und Ausgestaltung der Landschaftsräume
- Verringerung des Energieverbrauchs, D.h. hohe Baudichte, passive Nutzung der Solarenergie.
- **Sparsamer Umgang mit Wasser** bei der Gebäudeplanung, d.h. geringe Versiegelung des Bodens, Regenversickerung.
- **Begrünung von Freiflächen**, Anpflanzen von Bäumen, Wand- und Dachbegrünung

Diese Grundsätze decken sich zum großen Teil mit denen oben aufgeführten Auszug aus der Aalborg-Charta. Zur Verwirklichung der aufgeführten Grundsätze dient der Landeshauptstadt Hannover das städtebauliche Projekt "nachhaltiger neuer Stadtteil Hannover-Kronsberg", das auf der EXPO 2000 zu besichtigen sein wird. In unmittelbarer Nachbarschaft zum Weltausstellungsgelände entstehen bis zu 3.000 Wohnungen, die neue Maßstäbe für eine ökologische und sozialverträgliche Stadtentwicklung setzen sollen.<sup>150</sup> Projektträger ist in erster Linie die Landeshauptstadt Hannover, die jedoch mit einer Reihe weitere Akteure kooperiert. Das Projekt besteht aus einer ganzen Reihe von Vorhaben, von denen hier fünf vorgestellt werden (ibd.: 32ff):

- **Energiekonzept Kronsberg**: Der Bau aller Wohnungen erfolgt im Niedrigenergie-Standard bei gleichzeitiger Versorgung des Stadtteils durch Nahwärme, Solarwärme und Strom durch Windenergieanlagen - dadurch sollen die Kohlendioxid-Emissionen gegenüber herkömmlicher Wohngebieten um 60% gesenkt werden.

---

<sup>150</sup> Der im Stadtgebiet liegende Kronsberg, mit einer Fläche von 1500 Hektar wurde bis vor zehn Jahren überwiegend landwirtschaftlich genutzt wurde (Auskunft des Amtes für Umweltschutz der Stadt Hannover). Damit bildete der Kronsberg den letzten bedeutsamen Landschaftsraum im Stadtgebiet. Aus diesem Grund gab sorgte die geplante Bebauung dieses Geländes für einige Proteste. Die ersten Planungen zur Besiedelung des Kronsberg reichten jedoch mehr als 40 Jahre zurück, weshalb die Stadt bereits große Flächen erworben hatte. Aufgrund der Nähe des Weltausstellungsgeländes wurde daher vom Rat beschlossen, das Gelände als städtebauliches, ökologisches und sozialplanerisches Demonstrationsprojekt für die EXPO 2000 zu erschließen. Um dennoch einen Teil des Kronsbergs als

- **Versickerungskonzept Kronsberg:** Die Versickerung anfallenden Oberflächenwasser wird durch den Bau besonderer Bodensysteme verzögert. Somit bleibt die Grundwasserneubildungsrate und die Wasserführung trotz teilweiser Bebauung erhalten.
- **Ökologisches Bodenmanagementsystem Kronsberg:** Die Planung sieht eine Reduktion des Bodenaushubs vor. Der dennoch durch die Baumaßnahmen anfallende Bodenaushub wird vor Ort für Lärmschutzwälle und landschaftsgestaltende Maßnahmen verwertet.
- **Neues Konzept der Stadtteilarbeit:** Das Konzept sieht die Errichtung eines Stadtteilzentrums, den Aufbau nachbarschaftlicher Beziehung sowie ein zielgruppenübergreifendes Angebot an sozialen und kulturellen Maßnahmen und Projekten vor, die ökologische Themen besonders berücksichtigen. Indem die "Stadt als sozialer Lebensraum" begriffen wird, sollen beispielhafte Lösungen für typische Problem- und Konfliktsituationen erprobt und umgesetzt werden.
- **Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur (KUKA):** Um die im Zusammenhang mit dem städtebaulichen Vorhaben stehenden Umweltkommunikationsaufgaben zu erfüllen, wurde eigens eine Umweltagentur, die KUKA, gegründet (KUKA 1998). Diese Institution soll zwischen den unterschiedlichen Akteure (BewohnerInnen, PlanerInnen HandwerkerInnen, private oder öffentlichen Bauträgern, Stadtverwaltung etc.) vermitteln, sie informiert, qualifiziert und fördert den allgemeinen Dialog. Die KUKA stellt die eigentliche innovative Leistung des Kronsberg-Projektes dar - durch sie sollen Konflikte gelöst und insgesamt ein integrierter, einheitlicher Ansatz bei der Besiedelung verwirklicht werden.

Das Kronsberg-Projekt demonstriert somit, auf welche Weise die in der Aalborg-Charta geforderten, nachhaltigen Flächennutzungsstrukturen verwirklicht werden können. Nach Auskunft von Silvia Hesse stehen allerdings einige der im LA21-Prozeß aktiven BürgerInnen dem Kronsberg-Projekt, wie allen großflächigen Bauvorhaben, kritisch gegenüber. Der Ansicht dieser Aktiven nach sollte die Ausweisung neuer Baugebiete und die damit zusammenhängende Versiegelung von Bodenflächen gänzlich vermieden werden. Auch die Verbindung dieses Projektes mit der EXPO 2000 wird kritisiert. Bei aller Kritik darf jedoch nicht vergessen werden, daß das Kronsberg-Projekt durchaus nachhaltige Ziele und Ansätze verfolgt. Als Beispiel guter Praxis findet es durch seinen großen Bekanntheitsgrad möglicherweise viele Nachahmer.

#### 4.4.3 Zusammenfassung und Fazit

Die Stadt Hannover hat 1995 durch Ratsbeschluß einen Prozeß zur Erstellung und Umsetzung einer LA21 begonnen. Die anschließende **Unterzeichnung der Aalborg - Charta** bekräftigte diesen Beschluß. Seither wurde unter Begleitung des zuständigen Agenda-Büros der Verwaltung in **vier Arbeitsgruppen** Leitbilder, Handlungsziele und Maßnahmen zu unterschiedlichen Themenbereichen

---

Freifläche am Stadtrand zu erhalten, wurde dieser mit den angrenzenden Gebieten Gaim und Bockmerholz unter

erarbeitet. Der erste Teil des LA21-Prozesses für Hannover ist damit abgeschlossen und die **Umsetzungsphase** eingeleitet. Zu den Maßnahmen, welche dazu dienen, das Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung umzusetzen, zählt das Projekt **„nachhaltiger neuer Stadtteil Hannover-Kronsberg“** der Stadt Hannover, das auch Bestandteil der EXPO 2000 Ausstellung ist. Anhand dieses Beispiels wird illustriert, wie sich die Vorgaben der Aalborg-Charta auf lokaler Ebene verwirklichen lassen. Zwischen der Kampagne und den nachhaltigkeitsbezogenen Aktivitäten in Hannover bestehen eine **Reihe von Verbindungen**: zum einen wird die LA21-Arbeit durch die Teilnahme der Stadt Hannover an der Kampagne und dem damit verbundenen Erfahrungsaustausch befruchtet, zum anderen wirkt die Stadt Hannover an der Gestaltung und Weiterentwicklung der Kampagne über das Koordinationskomitee mit. Die Stadt Hannover richtet auch die nächste europaweite Konferenz der Kampagne aus. Das Beispiel zeigt somit, wie sich die Kampagne und die teilnehmende Kommunen gegenseitig positiv beeinflussen können.

## 5 Schlußfolgerungen

Die vorliegende Arbeit basiert auf zwei miteinander verknüpften Aspekten der zentralen Fragestellung: sie interessiert sich einerseits dafür, welche Maßnahmen und Instrumente der EU zur Förderung der LA21 aufgrund der institutionell-rechtlichen Gegebenheiten möglich sind und andererseits, für wie effektiv sich die bisherigen Maßnahmen und Instrumente *de facto* erwiesen haben.

Es konnte zunächst gezeigt werden, daß ein Beitrag der EU zur Umsetzung der LA21 zwingend erforderlich ist und daß der Handlungsauftrag ihren diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen entspricht. Die Gemeinschaftsorgane haben den Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung prinzipiell in einige ihrer primär- und sekundärrechtlichen Bestimmungen aufgenommen. Daraus läßt sich jedoch kein umfassender und gesicherter Anspruch für ein europäisches Handeln zugunsten einer Förderung von Nachhaltigkeit in den europäischen Kommunen ableiten. Eine solche Rechtsgrundlage wäre nur durch ein vertragliches Mandat der EU für eine europäische Städtepolitik unter Betonung der nachhaltigen Entwicklung gegeben. Diesbezügliche Bestrebungen sind bisher jedoch trotz mehrfacher Anläufe und der Anwendung innovativer Handlungsstrategien durch die Kommission am Subsidiaritätsprinzip und dem Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert. Damit besitzt die EU nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten direkt auf die lokale Ebene einzuwirken. Zu diesen zählt neben der Finanzierung einzelner kommunaler Projekten im Rahmen einer LA21 vor allem die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden. Auch diese Maßnahmen und Instrumente benötigen jedoch zu ihrer Absicherung wenigstens den Erlaß eines Ratsbeschlusses.

Zur Analyse des europäischen Handelns zur Förderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung wurde die Kampagne ausgewählt, da diese das differenzierteste Instrument der europäischen Ebene darstellt. Die Kampagne wurde anhand eines Kriterienkatalogs beurteilt, der zwar speziell zu diesem Zweck konzipiert wurde, jedoch prinzipiell auch zur Evaluierung der übrigen Maßnahmen und Instrumente herangezogen werden kann. Während das Kriterium der Effektivität eine abschließende und übergreifende Beurteilung des Erfolges der Kampagne ermöglichte, konnte mit Hilfe der übrigen Kriterien geklärt werden, welche Faktoren die Leistungsfähigkeit des Instrumentes derart verformt haben, daß die beabsichtigte Wirkung nicht in vollem Maße erreicht worden ist.

Hauptergebnis der Beurteilung ist, daß die Kampagne in den fünf Jahren ihres Bestehens nicht in solchem Maße effektiv gewesen ist, wie es aufgrund ihrer Zielsetzung und aufgrund ihres



Handlungspotentials zu erwarten gewesen wäre. Diese kritische Einschätzung beruht zunächst auf der vergleichsweise geringen Anzahl der Kommunen, die tatsächlich an der Kampagne teilnehmen. Wichtiger noch – allerdings nur schwer quantifizier- und überprüfbar – ist die Öffentlichkeitswirksamkeit, die von einer solchen Kampagne ausgehen sollte, um die Menschen für den bestehenden Handlungsbedarf zu sensibilisieren. Die Ziele und Inhalte der Kampagne sind jedoch in weiten Teilen Europas unbekannt. Infolge ihres mangelnden Bekanntheitsgrades konnte die Kampagne kein erkennbares Momentum für eine europaweite LA21-Bewegung auslösen.

Auch konnte die Kampagne bisher nicht ihren Anspruch verwirklichen, die Gemeinschaftsorgane zu einer Änderung der rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der EU zu veranlassen. Denn nach wie vor sind es diese Rahmenbedingungen, welche viele europäische Kommunen in ihren Bestrebungen um eine nachhaltige Entwicklung behindern. Die Schwierigkeit liegt darin, daß die Kampagne fast ausschließlich durch die Kommission finanziert wird, was ein unabhängiges und vehementes Eintreten der Kommunen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung gegenüber den Gemeinschaftsorganen zu verhindern scheint. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nur ein Konfrontationskurs gegenüber der Kommission die Position der Kommunen stärken kann.

Umgekehrt ist allerdings auch nicht von einer gänzlich zielverfehlenden und ineffektiven Wirkung der Kampagne zu sprechen. So haben die teilnehmenden Kommunen der Arbeit und den Leistungen an der Kampagne beteiligten Partner ein durchaus positives Zeugnis ausgestellt. Diesen Kommunen kommt im Rahmen der Kampagne sowohl fachliche Anleitung durch die Netzwerke als auch der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen zugute. Da sich die teilnehmenden Kommunen zur Einhaltung der in der Aalborg-Charta genannten Prinzipien verpflichten, kann bei diesen Kommunen ein gemeinsames Verständnis und eine vergleichbare Qualität von LA21 vorausgesetzt werden. Um so bedauerlicher ist es, daß die Kampagne nicht mehr europäische Kommunen, die bisher noch keine Initiativen in Richtung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung unternommen haben, zu einer Teilnahme motivieren konnte.

Doch wie lassen sich die Effektivitätsverluste bei der Durchführung der Kampagne erklären? Grundsätzlich ist die Kampagne als ein leistungsfähiges und effizientes Handlungsinstrument einzuschätzen, das zum Ziel einer Förderung der LA21 durch die EU beizutragen kann: Die Kommission wie auch die übrigen Gemeinschaftsorgane werden auf diese Weise in die Lage versetzt, in Kontakt mit der lokalen Ebene zu treten, um somit auf die Entwicklung von LA21-Prozessen fördernd einzuwirken und Rückmeldung auf die Auswirkungen ihrer Politiken zu erhalten.

Die Kampagne als Instrument hat zudem den Vorteil, die Anstrengungen unterschiedlicher Partner zu bündeln und durch die Verbreitung von Informationen einen Multiplikatoreffekt zu erreichen.

Wenn die Kampagne nicht effektiver war, dann ist das überwiegend auf ihre bisherige Organisationsstruktur zurückzuführen. Hier lassen sich folgende Defizite aufzeigen:

- Die Bereitstellung ausreichender finanzieller Ressourcen, vor allem jedoch die Finanzierung der Netzwerke zur Erfüllung der fachlichen Betreuung ist langfristig nicht gesichert. Dadurch wird eine solide Arbeitsgrundlage verhindert.
- Es gibt keine klaren und verbindlichen Regelungen, die unmißverständliche Aussagen über die Funktionen und Aufgaben der beteiligten Partner macht. Das bedeutet, daß das Zusammenwirken von Personen und Ressourcen bisher nicht ausreichend geregelt ist.
- Die Kooperation und Kommunikation zwischen den beteiligten Partner verläuft eher konfliktorientiert. Das liegt zum einen an der schwierigen Finanzlage und den fehlenden Kompetenzzuweisungen. Zum anderen erschwert die Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren ein größeres Maß an Transparenz und Effektivität in der Zusammenarbeit.
- Die Kommunen als hauptsächliche Zielgruppe werden in die programmatische Ausgestaltung der Kampagne nicht ausreichend einbezogen. Auch andere Gemeinschaftsorgane wie das Europäische Parlament besitzen bisher keine formale Einflußmöglichkeit. Handelt es sich jedoch um ein allgemeines Instrument der EU-Ebene für die Kommunen, so müßten beide Ebene ein stärkeres Recht zur Information, Beteiligung und Kontrolle erhalten.

Somit wird deutlich, daß die Organisationsstruktur der Kampagne einer Neuregelung bedarf, um das europäische Handeln zur Förderung der LA21 effektiver zu gestalten. Zu der Überzeugung, daß es einer Neuregelung bedarf, sind auch die beteiligten Partner gelangt, die eine Überprüfung der Kampagne in die Wege geleitet haben. Dabei wird jedoch nicht die Organisationsstruktur als solche in Frage gestellt, vielmehr wird unter Berücksichtigung der bisherigen Aktivitäten die zukünftige Ausrichtung der Arbeit untersucht. Es ist daher anzunehmen, daß damit die grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Koordination der Kampagne nicht behoben werden können.

Hinzu kommt, daß die defizitäre Organisationsstruktur nicht allein verantwortlich für die mangelnde Effektivität der Kampagne ist - die eigentliche Problematik liegt in den Ziel- und Interessenkonflikten der beteiligten Partner. Denn neben der gemeinsamen Zielsetzung der Förderung der LA21 in den europäischen Kommunen, verfolgen die Akteure mit der Kampagne auch ihre eigenen Ziele und Interessen. Diese resultieren aus ihren unterschiedlichen Organisationsformen und Aufgaben (vgl. Anhang 7):

- Die Kommission als eine suprastaatliche Behörde strebt mit der Kampagne vor allem an, ihre eigenen Politiken und ihr eigenes Verständnis von einer nachhaltigen Kommunalentwicklung auf lokaler Ebene durchzusetzen. Sie tut dies in der an sich positiven Absicht, ein europaweit einheitliches Niveau hinsichtlich der LA21-Prozesse zu erzeugen. Dadurch besteht jedoch die Gefahr einer zentralistischen Steuerung, was den Grundsätzen der LA21 entgegenläuft.
- Die Netzwerke können nicht als homogene Gruppe betrachtet werden, auch wenn sie alle nicht-staatliche Organisationen für die Kommunen darstellen. Während die Kommunalverbände (RGRE, Eurocities) eher für die allgemeine politische Interessenvertretung ihrer Mitglieder eintreten, steht bei den internationalen Organisationen (WHO-Healthy Cities, ICLEI) ein spezifisches fachliches Anliegen im Vordergrund. Darüber hinaus versuchen jedoch alle Netzwerke mittels der Kampagne ihr Profil zu schärfen und Prestige zu gewinnen.
- Das Kampagnenbüro will sein Fortbestehen als Bindeglied zwischen Kommission und Netzwerken sichern. Um dies zu erreichen, versucht das Kampagnenbüro seine Aufgaben und Kompetenzen über rein administrative Tätigkeiten hinaus zu erweitern.
- Die Kommunen sind zum einen an einer fachlichen Unterstützung durch die Kampagne interessiert, zum anderen versuchen sie ihr nachhaltigkeitsbezogenes Handeln gegenüber PolitikerInnen, BürgerInnen, der Wirtschaft etc. zu legitimieren. Daher ist ihnen eine aktive Partizipation sowie eine entsprechende Vermarktung der Kampagne wichtig.

Daraus geht hervor, daß wenigstens ein zentraler Ziel- und Interessenkonflikt hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Kampagne gelöst werden sollte, nämlich was für ein Charakter die Kampagne haben soll und wer demzufolge Hauptakteur wird. Hierfür existieren zwei denkbare Szenarien: Erstens könnte die Kommission mit Unterstützung des Kampagnenbüros die Kampagne stärker als Handlungsinstrument für die EU-Ebene vereinnahmen. Die Netzwerke würden dann allerdings nicht mehr an den Aktivitäten und der Koordination der Kampagne beteiligt sein, das Koordinationskomitee wäre in seiner bisherigen Form überflüssig. Ohne die fachliche Unterstützung der Netzwerke und ihre Mitglieder würde sich die Kampagne zu einer reinen Aufklärungskampagne wandeln. Um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, die Kampagne sei lediglich ein Instrument der Kommission, um ihre alleinigen Interessen von oben nach unten durchzusetzen, wäre es wichtig, daß die Kommission die Kommunen und andere Gemeinschaftsorgane stärker in die Gestaltung der Kampagne einbezieht.

In einem zweiten Szenarium würde die ursprüngliche Idee einer Kooperation nicht-staatlicher Organisationen auf europäischer Ebene beibehalten werden, die Zusammenarbeit jedoch in veränderter Form fortgeführt. Dafür müßte gegebenenfalls die Anzahl der beteiligten Netzwerke

reduziert werden, da es unmöglich scheint, eine solche Interessenvielfalt zu koordinieren. Weiterhin müßten alternative Finanzquellen erschlossen werden, um langfristig planen zu können und nicht ausschließlich von der Kommission als Geldgeberin abhängig zu sein. Die CoCom müßte in diesem Fall als Organisationsgremium aufgewertet werden, um die Abstimmung zu verbessern. Die EU mit ihren Gemeinschaftsorganen wäre dann nur im Rahmen ihres jeweiligen Finanzierungsbeitrags an der Durchführung der Kampagne beteiligt.

Die gegenwärtige Entwicklung, d.h. die ausgesetzte Finanzierung der Netzwerke, weist in Richtung des ersten Szenariums, obwohl von seiten der Kommission beteuert wird, daß mit der absehbaren Verabschiedung einer adäquaten Rechtsgrundlage durch den Rat die Netzwerke wieder beteiligt werden. Inwieweit diese Zusagen erfüllt werden und die Netzwerke dann noch bereit sind, sich in die Kampagne zu integrieren, bleibt abzuwarten. Ungeachtet der künftigen Entwicklung der Kampagne, müssen die Gemeinschaftsorgane indes die entsprechenden politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung in der EU schaffen. Denn wenn ein einzelnes Instrument der EU in Konflikt mit den übrigen Politiken steht, ist es auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt. Insofern ist es unerläßlich, daß die Gemeinschaftsorgane den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in ihre Sektorpolitiken integrieren, um so die Kommunen in ihrer Umsetzung der LA21 nicht zu behindern, sondern aktiv zu fördern.

## 6 Literaturverzeichnis

*Aalborg-Charta 1994*: Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit, verabschiedet von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg. Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Hrsg.), Brüssel

*Agenda 21 1992*: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Bonn.

*Amsterdamer Vertrag 1999*: Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. Läufer, T. (Hrsg.), im Auftrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn.

*AdR (=Ausschuß der Regionen) 1996*: Stellungnahme zur Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über die Siedlungsgebiete des Menschen – Istanbul 1996 (96/C/337/06), Brüssel.

*Atteslander, P. et al. 1995*: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin, S.157-204.

*Beck, U. 1986*: Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M.

*Bergstedt, J. 1998*: Der Agenda-Mythos ist eine Lüge. In: Politische Ökologie 54, S. 23-26.

*Bigg, T. 1993*: The United Nations and the Commission on Sustainable Development. UNEP/United Nations Associations, New York.

*BMBau (=Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.) 1996*: Lokale Agenda 21. A: Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland; B: Übersicht über internationale Programme und Strategien. Erstellt vom Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI), Bonn (= Schriftenreihe Forschung, Heft 499).

*BMU/UBA (=Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt) (Hrsg.) 1998*: Handbuch Lokale Agenda 21, Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. Erstellt vom Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI), Bonn.

*BUND/Misereor (Hrsg.) 1996*: Zukunftsfähiges Deutschland - ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie, Basel, Boston, Berlin.

*CSD (=Commission for Sustainable Development) 1997: Country reports on chapter 28 of Agenda 21, submitted to DPCSD/ "Earth Summit + 5": Special Session of the United Nations General Assembly, June 23 – 27 1997, New York.*

*Demmke, C. 1994: Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten. Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie, Baden-Baden.*

*Demmke, C. 1997: Implementation and Enforcement in the Member States: Internal Management of European Environmental Policy. In: ders. (Hrsg.) Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process. Maastricht, S.41-68.*

*DNR (=Deutscher Naturschutzring) 1998: Stellungnahme zum Amsterdamer EU-Vertrag, Bonn/Berlin.*

*Edelmann, M. 1976: Politik als Ritual, Frankfurt a.M./ New York.*

*Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.) 1994: Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn.*

*Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.) 1998: Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Konzept Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1988: Entschließung über die Umwelt in den Stadtgebieten (A2 – 0294/88), Brüssel.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1991: Entschließung zum Grünbuch der Kommission "Städtische Umwelt" (A3 – 0224/91), Brüssel.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1997: Entschließung zu der Mitteilung der Kommission: "Eine gemeinsame Plattform: Leitlinien für die Vorbereitung der Europäischen Union auf die Sondersitzung der Vereinten Nationen im Juni 1997 in New York zur Überprüfung der Agenda 21 und der damit verbundenen Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat" (A4-0083/97), v. 14.3.1997, Brüssel.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1998a: Entschließung über die Stärkung der Politik der EU für die Umwelt in den Städten (A4-0177/98), v. 2. Juli 1998, ABl. der EG C226 v. 20.7.1998.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1998b: Entschließung zu der Mitteilung der Kommission "Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union" (A4 – 0172/98), v. 2. Juli 1998, ABl. der EG C226 v. 20.7.1998.*

*EP (=Europäisches Parlament) 1998c*: Stellungnahme des Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zur Mitteilung der Kommission "Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen" (PE 229.401), Brüssel.

*EP (=Europäisches Parlament) 1999*: Entschließung zu der Mitteilung der Kommission "Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen" (A4 – 0247/99), v. 4. Mai 1999, Brüssel.

*EU (=Europäische Union) 1998*: Beschluß Nr. 2179/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. September 1998 über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung". ABl. der EG L 275 v. 10.10.1998.

*EU (=Europäische Union) 1999*: Beschluß Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. Dezember 1998 über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998 - 2002). ABl. der EG L 026 v. 01.02.1999.

*EUA (=Europäische Umweltagentur) 1995*: Umwelt in der Europäischen Union - Bericht für die Überprüfung des Fünften Umweltaktionsprogramms, Kopenhagen.

*EUA (=Europäische Umweltagentur) 1997*: Towards Sustainable Development for Local Authorities. Approaches, Experiences and Sources, Kopenhagen.

*EUA (=Europäische Umweltagentur) 1999*: Umwelt in der Europäischen Union – an der Wende des Jahrhunderts, Kopenhagen.

*EEB (=European Environmental Bureau) 1991*: White Paper on the Urban Environment. Draft Report, Brussels.

*European Sustainable Cities and Towns Campaign (Kampagne)* vierteljährlich: Newsletter, Brüssel.

*European Sustainable Cities and Towns Campaign (Kampagne) 1999a*: An initial evaluation of the European Sustainable Cities & Towns Campaign. P. Löffler/ A. Payne (Hrsg.), Brussels.

*European Sustainable Cities and Towns Campaign (Kampagne) 1999b*: Scoping exercise for an enhanced CEE dimension of the European Sustainable and Towns Campaign. Part A & B. P. Löffler et al. (Hrsg.), Brussels.

*FoEE (=Friends of the Earth Europe) (Hrsg.) 1995*: The Study "Towards Sustainable Europe". Study by the Wuppertal Institute, Nottingham.

*FoEE/EEB (=Friends of the Earth Europe/ European Environmental Bureau 1998: EU Accession and the Environment: An introduction, Brussels.*

*French, H. 1994: Rebuilding the World Bank. In: Brown et al. (Hrsg.), State of the World 1994, London, S.156-176.*

*Fürst, D. 1995: Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume. In: Ritter, E.-H. (Hrsg.), Stadtökologie. Konzepte, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Berlin, S.59-72 (=Sonderheft 6/1995 der ZAU).*

*Gilbert, R., Stevenson, D., Giradet, H., und R. Stren ( en collaboration avec ICLEI, CUD, CNUEH et PNUE) 1996: Pour des villes durables. Le rôle des autorités locales dans l'environnement urbain, London.*

*Haberzettel, M., Roth, U., und W. Schläger 1998: Europa im Rathaus. Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf die Kommunen. In: Dehler et al. (Hrsg.), Reihe Politik in sozialer und ökologischer Verantwortung, Frankfurt/Main.*

*Hamm, B.1996: Struktur moderner Gesellschaften. Ökologische Soziologie Bd. 1, Opladen.*

*Harborth, H.J. 1991: Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung. Eine Einführung in das Konzept des "Sustainable Development", Berlin.*

*Héritier, Adrienne 1996a: Die Koordination der Interessenvielfalt im europäischen Einigungsprozeß und deren Ergebnis: Regulative Politik als "Patchwork", Journal of European Public Policy, Bd. 3, Nr. 2, S.149-167.*

*Héritier, Adrienne 1996b: Muster europäischer Umweltpolitik. In: Diekmann, A./ Jaeger, C.C. (Hrsg.), Umweltsoziologie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 36, S.474-486.*

*Hermanns, K. 1997: Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Bericht zur Anhörung der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt". ZAU, S.126-128.*

*Hoffschulte, H. 1994: Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen. In: Knemeyer, F.L. (Hrsg.) Europa der Regionen, Europa der Kommunen, Baden-Baden, S.135-161.*

*Hucke, J.1993: Kommunale Umweltpolitik. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen, S.474-489.*

*Hucke, J. 1996: Die Implementation umweltpolitischer Programme – Strukturen und Erfolgsbedingungen. ZAU, Sonderheft 8/1996, S.59-72.*



*ICLEI (=International Council for Local Environmental Initiatives) 1997a: Der Lokale Agenda 21 Prozeß in Europa, Briefing sheet 2.2., Freiburg.*

*ICLEI (=International Council for Local Environmental Initiatives) 1997b: Die Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, Briefing sheet 2.3., Freiburg.*

*ICLEI/Difu (=International Council for Local Environmental Initiatives/Deutsches Institut für Urbanistik) 1999: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich. Endbericht des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens (F+E 298 16 701) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA), Freiburg. (Veröffentlichung durch BMU und UBA im Herbst 1999).*

*ICLEI/UNDP/PCSD (=International Council for Local Environmental Initiatives/United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development 1997: Local Agenda Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21, New York.*

*Jänicke, M. 1993: Über ökologische und politische Modernisierungen. ZfU, S.159-175.*

*Jänicke, M 1996: Was ist falsch an der Umweltpolitikdebatte? Kritik des umweltpolitischen Instrumentalismus. In: Altner, G. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 1997, München, S.35-46.*

*Jänicke, M. 1997: Nachhaltigkeit als politische Strategie – Notwendigkeit und Chancen langfristiger Umweltplanung in Deutschland. Gutachterliche Stellungnahme für den BUND, Berlin.*

*Jarass, H.D. 1995: Subsidiarität in Europa nach Maastricht. In: Zimmermann K.W. et al. (Hrsg.), Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität (= Bonner Schriften zur Integration Europas, Band 3), Bonn, S.123-132.*

*Kaltenborn, J. 1996: Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der Europäischen Union, Baden-Baden.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1990: Grünbuch über die städtische Umwelt, KOM (90) 218 endg. v. 6. Juli 1990, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1992: "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung". Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (92) 23 endg. v. 27. März 1992, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1993: Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM (93) 700 endg., v. 5. Dezember 1993, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1995: Europa 2000+ - Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1996a: Bericht der Kommission über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", KOM (95) 624 endg., v. 10. Januar 1996, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1996b: Eine gemeinsame Plattform: Leitlinien für die Vorbereitung der Europäischen Union auf die Sondersitzung der Generalvollversammlung der Vereinten Nationen im Juni 1997 in New York zur Überprüfung der Agenda 21 und der damit verbundenen Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat, Mitteilung der Kommission, KOM (96) 569 endg., Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1996c: Geänderter Vorschlag für eine Entschließung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überprüfung des Gemeinschaftsprogramms für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", KOM (96) 648, v. 4. Dezember 1996, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1997a: Agenda 21, Die ersten fünf Jahre, Umsetzung der Agenda 21 in der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1997b: Mitteilung der Kommission über Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union, KOM (97) 0197 endg., v. 6. Mai 1997, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1998a: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. Partnerschaft für Integration – eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik, KOM (98) 333 endg., Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1998b: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen. Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen, KOM (98) 605 endg., v. 28. Oktober 1998, Brüssel.*

*KEG (=Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1998c: Arbeitsprogramm der Kommission für 1999 – Politische Prioritäten, KOM (98) 604 endg., v. 26. November 1998, Brüssel.*

*Kern, K. und S. Bratzel 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich, ZfU 3/96, S.277-312.*

*Klaphake, A. 1998: Die Integration von Umweltaspekten in die Kohäsionspolitik der Europäischen Union. In: Hartje, V. und A. Klaphake (Hrsg.) Die Rolle der Europäischen Union in der Umweltplanung, Marburg, S.259-309.*

*Kraemer, A. 1996: "Sustainable Development" in den Verträgen der Europäischen Union, ZUR, S.239-242.*

*Krautzberger, M. 1991: Stadt und Umwelt: Aufgabenstellung der europäischen Institutionen aus bundesdeutscher Sicht. In: Marahrens, W. et al. (Hrsg.), Stadt und Umwelt, Aspekte einer europäischen Stadtpolitik, Stadtforschung aktuell, Bd. 32., Basel, S.52-55.*

*KUKA (=Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur) (Hrsg.) 1998: Die KUKA - ein Projekt stellt sich vor. Hannover.*

*Kunzmann, K.R. 1991: Eine europäische Städtebaupolitik? In: Marahrens, W. et al. (Hrsg.), Stadt und Umwelt, Aspekte einer europäischen Stadtpolitik, Stadtforschung aktuell, Bd. 32., Basel, S.146-160.*

*Kurz, R. 1998: Nachhaltige Entwicklung als gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderung. Von der sozialen Marktwirtschaft zur öko-sozialen Marktwirtschaft. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung, Der Bürger im Staat, Jhg. 48, Heft 2, Stuttgart, S.66-77.*

*Lafferty, W.M. und K. Eckerberg (Hrsg.), 1998: From the Earth Summit to Local Agenda 21. Working towards sustainable development, London.*

*Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1995a: Beschlußdrucksache zur Intensivierung der Aktivitäten zur kommunalen Entwicklungsarbeit und Erarbeitung einer lokalen Agenda 21, Hannover.*

*Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1995b: Beschlußdrucksache, die "Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit" (Charta von Aalborg) zu unterschreiben, Hannover.*

*Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1998a: Leitbilder, Leitlinien, Leitziele, Maßnahmen und Projekte, Endbericht der Arbeitsgruppen für eine lokale Agenda 21 für Hannover, Hannover.*

- Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1998b*: Bestandsaufnahme der kommunalen Aktivitäten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt. Ein Beitrag zur lokalen Agenda 21 für Hannover, Hannover.
- Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1999a*: Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001-2005, "Dialog zur Stadtentwicklung", Informationsdrucksache 144/99, Hannover.
- Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1999b*: Diskussionstand der Erarbeitung einer kommunalen Agenda 21 für Hannover, Hannover.
- Lissabonner Aktionsplan 1996*: Von der Charta zum Handeln, angenommen von den Teilnehmern der Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Lissabon. Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Hrsg.), Brüssel.
- Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.) 1996*: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts und seine Bedeutung für die Umweltpolitik der EU. In: Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin, S.1-6.
- Luhmann, N. 1986*: Ökologische Kommunikation, Opladen.
- Mäding H. 1995: Kommunale Umweltpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen. In: Ritter, E.-H. (Hrsg.), Stadtökologie. Konzepte, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Berlin, S.221-240 (=Sonderheft 6/1995 der ZAU).
- Mayntz, R. (Hrsg.) 1980*: Die Implementation politischer Programme – Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Bd. I – Empirische Forschungsberichte, Königstein, S.236-258.
- Meadows, D.L. und D.H. Meadows 1972*: Die Grenzen des Wachstums – ein Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart.
- Messner, D. und F. Nuscheler 1996*: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. In: dies. (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte. Bonn, S.12 ff.
- Müller-Kraenner, S., und B. Unmüßig 1997*: Globale Ernüchterung, Umwelt und Entwicklung fünf Jahre nach Rio. In: Ökom (Hrsg.), Geduldspiel Nachhaltigkeit, Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert, Politische Ökologie 52, S.20-25.
- Nuscheler, F. 1995*: Reiche Welt und arme Welt. In: Kaiser, K. und H.-P. Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn, S.112-122.
- OECD (=Organisation für Economic Co-operation and Development) (Hrsg.) 1997*: Sustainable Development: OECD Policy Approaches for the 21<sup>st</sup> Century, Paris.
- Opitz, P. J. (Hrsg.) 1995*: Weltprobleme, Bonn.

*Preissendörfer, P. 1996: Umweltbewußtsein in Deutschland, Studie für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bonn.*

*Rat (=Rat der Europäischen Gemeinschaften) 1991: Entschließung des Rates v. 28. Januar 1991 zum Grünbuch über die Städtische Umwelt. ABl. der EG C033 v. 08.02.1991.*

*Rat (=Rat der Europäischen Union) 1999: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates v. 21. Juni mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. ABl. der EG L161 v. 26.06.1999.*

*RGRE (=Rat der Gemeinden und Regionen in Europa) 1996: Verzeichnis Europäischer Lokale Agenda 21 Nationalprogramme, LGMB/University of Westminster, Vereinigtes Königreich.*

*Reisch, L.A., und G. Scherhorn 1998: Wie könnten nachhaltige Lebensstile aussehen? Auf der Suche nach dem ethischen Konsum. Nachhaltigkeit, Lebensstile und Konsumentenverhalten. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung, Der Bürger im Staat, Jhg. 48, Heft 2, Stuttgart, S.92-99.*

*Röckseisen, S. 1998: Kriterien zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit umweltpolitischer Instrumente. In: Kotulla, M. und H. Ristau (Hrsg.) Umweltrecht und Umweltpolitik, Hamburg, S. 171-183.*

*Röhr, U. 1999: Rahmenbedingungen von Frauen und Lokale Agenda 21. In: Stabsstelle nachhaltige und gesunde Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Frauenbüro, Landeshauptstadt Saarbrücken (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Dokumentation "Frauen gestalten ein zukunftsfähiges Saarbrücken", Frauenkongreß Januar 1999, Saarbrücken, S.8-16.*

*Rösler, C. 1998: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Ergebnisse der 2. Umfrage. In: Rösler, C. (Hrsg.), Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21, Dokumentation des 2. Erfahrungsaustausches, Berlin.*

*Ronge, V. 1997: Der Staat als PR-Veranstaltung. In: Mez, L./ Weidner H. (Hrsg.), Umweltpolitik und Staatsversagen, Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin, S.177-181.*

*Sabatier, P. 1986: Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis", Journal of Public Policy, S.21-48.*

*Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt 1996: Zukunftsfähige Städte in Europa. Bericht im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz, Luxemburg.*

*Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt 1998: Stellungnahme zur Mitteilung "Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union". Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz, Luxemburg.*

*Scharpf, F.W. 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen, S.93-115.*

*Scharpf, F.W. 1997: Demokratische Politik in Europa. In: D. Grimm et al. (Hrsg.), Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden, S.65-91.*

*Schnell, R., Hill, P.B. und E. Esser 1992: Methoden der empirischen Sozialforschung, 4. Aufl. München, S.297-357.*

*Schönfelder, W. /R. Silberberg 1997: Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung. Integration 4/1997, S.203-210.*

*Schröder, M. 1998: Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht. Natur und Recht, Jhg. 20, S.1-6.*

*SRU (=Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (Hrsg.) 1994: Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart.*

*SRU (=Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (Hrsg.) 1998: Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen, Kurzfassung, Bonn.*

*Steppacher, B. 1998: Der Rat der Europäischen Union. In: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn, S.63-70.*

*Task Force im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Umwelt und der Binnenmarkt" 1989: Bericht "Umwelt und der Binnenmarkt", Schlußfolgerungen. Abgedruckt in: Marahrens, W. et al. (Hrsg.), Stadt und Umwelt, Aspekte einer europäischen Stadtpolitik, Stadtforschung aktuell, Bd. 32., Basel, S.122-145.*

*Ukrow, J. 1998: Die Fortentwicklung des Rechts der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam. ZEUS, Heft Nr. 2, S.141-181.*

*UBA (=Umweltbundesamt) 1997: Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin.*

*von Weizsäcker, E.U, Lovins, A. und L. Hunter Lovins 1995: Faktor Vier - Doppelter Wohlstand - halber Naturverbrauch, München.*

*Wackernagel, M., und W. Rees 1997: Unser ökologischer Fußabdruck – Wie der Mensch Einfluß auf die Umwelt nimmt, Basel/Boston/Berlin.*

*Weidenfeld, W. 1998: Die Bilanz der Europäischen Integration 1997/98. In: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn, S.13-24.*

*Weiland, S. und S. Lustig (1998): Nachhaltige oder integrierte Stadtentwicklung? Oder: was können Lokale Agenda 21 Initiativen von der integrierten Stadtentwicklungsplanung der Siebziger Jahre lernen? ZAU Jhg. 11, S.85-93.*

*Wessels, W. 1997: Der Amsterdamer Vertrag – durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union? Integration 20. Jhg. 3/97, S.117-135.*

*WCED (=World Commission on Environment and Development) 1987: Our Common Future, Oxford (in deutscher Ausgabe: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Report der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.)*

*Worldwatch Institute (Hrsg.) jährlich: State of the World (in deutscher Ausgabe: Zur Lage der Welt, Frankfurt.)*

*Zahrnt, A., Caspers-Merk, M., Walter, J., und D. Messner 1996: Umweltdiskussion: "Zukunftsfähiges Deutschland?" Eine Vision auf dem Prüfstand. ZAU Jhg. 9, S.153-163.*

*Zahrnt, A. 1998: Politische Umsetzungsstrategien nachhaltiger Entwicklung. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung. Der Bürger im Staat, Jhg. 48, Heft 2, Stuttgart, S.105-108.*

*Zimmermann, D. und M. Enderle 1991: Organisation des städtischen Umweltschutzes. In: Fiedler, K.P. (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, Köln, S.13-29*