

„Global denken, lokal handeln“ – zum Stand der UNO-Initiative Lokale Agenda 21

Dietmar Hahlweg

1. Zur Entwicklung i.S. Umweltschutz vor Rio '92 – Städte mit Vorreiter – viele Erfolge aber keine Trendwende

Die Konferenz der Vereinten Nationen für „Umwelt und Entwicklung“ im Juni 1992 in Rio de Janeiro ist in vielfacher Hinsicht ein Ereignis von welthistorischer Bedeutung. Unter anderem ist hier erstmals in der Weltgeschichte eine klare Aussage zur wichtigen Rolle der Städte und Gemeinden für das Wohlergehen der Menschen rund um den Globus gemacht worden.

Für den Bereich Umwelt hat dies sicher mit der Tatsache zu tun, dass es vor allem auch die Kommunen waren, die beim Umweltschutz lange vor Rio '92 eine Vorreiterrolle gespielt haben.

Aus verständlichen Gründen. Denn in den 50er und 60er Jahren wurden die negativen Folgen des modernen Produzierens und Konsumierens vornehmlich für die Menschen in den Städten und Verdichtungsräumen immer sicht- und spürbarer: Luft- und Gewässerverschmutzung, Abfallberge, herber Verlust an natürlicher Landschaft.

Auf lokaler Ebene begannen ab Mitte der 60er Jahre problembewusste und sensible Menschen Wegwerfmentalität und Energievergeudung zu kritisieren und gegen eine einseitig autogerechte Verkehrspolitik und gegen überzogenen Landschaftsverbrauch mit Argumenten, konkreten Aktionen und politischem Handeln anzugehen. Bestärkt wurden sie durch den aufrüttelnden Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ (Club of Rome, 1972). Aus dem Kreis der Vorreiterstädte seien einige wenige genannt, ohne damit Verdienste Nichtgenannter schmälern zu wollen. In den USA Boulder, Colorado und Davis, Kalifornien, in Südamerika Curitiba, Brasilien und in Europa Basel in der Schweiz, Graz in Österreich und Erlangen, Freiburg und Münster in Deutschland.

Erfreulich die Verbesserungen, die dann in den 60er, 70er und 80er Jahren auf allen Politikebenen in einigen Ländern, wie u.a. in der Bundesrepublik Deutschland erreicht wurden:

So haben durch die entscheidend verbesserte Abwasserreinigung viele Seen und Flüsse wieder Badequalität; die Grundwasservorkommen sind weitgehend flächendeckend durch Schutzzonen geschützt, der Wasser-Verbrauch ist durch Sparverhalten und Technik rückläufig. Im Abfallbereich ist das sogenannte Restmüllaufkommen durch nicht für möglich gehaltene Recyclerfolge drastisch zurückgegangen. Die Entsorgung des Restmülls – wie auch des Sonder-/Giftmülls – erfolgt in thermischen Behandlungsanlagen und Deponien mit kontinuierlich verbesserten Standards.

Fortschritte auch beim Bemühen um rationelle, also sparsame Energieverwendung. Stichworte: Ausbau leitungsgebundene Wärmeversorgung und Kraft-Wärmekopplung, Investitionen in Wärmeschutz, Aufbau moderner Energiedienstleistungskonzepte, verbesserte Feuerungs- und Filtertechnik, gerade auch in Energieerzeugungsanlagen, mit drastischer Senkung der SO_2 Belastung der Luft.

Im Verkehrsbereich ist in vielen Städten der sogenannte Umweltverbund, also das Zufußgehen, das Radfahren und der öffentliche Nahverkehr wesentlich gestärkt worden. Durch großzügige Ausweisung von Tempo-30-Zonen wurde ein weniger an Lärm, an Kraftstoffverbrauch und an Verkehrsfährdung erreicht.

Viele wertvolle Landschaftsteile, stadtnahe Wälder, und Flusstäler konnten durch engagierte Landschafts-, Bauleit- und Regionalplanung geschützt werden.

Die geschilderten Erfolge, meist hart erkämpft und begleitet von vielen Enttäuschungen und Rückschlägen, sind aber leider nur Teilerfolge. Nur Teilerfolge, weil auch in den Ländern mit relativ positiver Umweltbilanz wie den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Deutschland, Österreich und der Schweiz die besonders gravierenden negativen Umwelttrends wie Energie- und Landschaftsverbrauch, das Anwachsen des motorisierten Verkehrs und die durch intensive Landwirtschaft und Verkehr fortschreitende Stickstoffbelastung nicht gestoppt und schon gleich nicht umgekehrt werden konnten. Nur Teilerfolge aber auch deshalb, weil sie sich räumlich auf relativ wenige und eher kleine Länder dieser Welt beschränken.

2. Zur Bedeutung der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro 1992 und der dort beschlossenen Agenda 21

Die welthistorische Bedeutung von Rio '92 besteht darin, dass sich hier fast die ganze Weltgemeinschaft – 180 Regierungen waren vertreten – erstmals in der Weltgeschich-

te auf ein gemeinsames Zukunftsprogramm geeinigt haben, die Agenda 21 – das Weltprogramm für das 21. Jahrhundert.

Durch die gleichrangige Berücksichtigung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Belange auf allen Politikebenen sollen faire Lebenschancen für möglichst alle Menschen heute und zukünftiger Generationen gewährleistet werden – Stichwort: Sustainable Development = nachhaltige Entwicklung.

Zum Verständnis der Konferenz von Rio '92 und der Agenda 21 ist es wichtig sich vor Augen zu führen, dass die Industrieländer mehr zu einer reinen Umweltkonferenz neigten, ähnlich der von Stockholm 1972. Die Schwellen- und Entwicklungsländer bestanden aber darauf, auch die Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Ausgleichs mit zu behandeln aus der Sorge heraus, die Industrieländer wollten ihnen nur einfach ihre Umweltstandards überstülpen ohne dabei die gewaltigen Entwicklungsunterschiede zu berücksichtigen.

Rio '92 und die dort beschlossene Agenda 21 beschränken sich also eben nicht nur auf die Umwelt – vielmehr werden Umwelt, Wirtschaft und Soziales ganz bewusst und pointiert als gleichrangige Teile eines Ganzen angesehen.

Das bedeutet, dass bei jeder anstehenden Entscheidung, egal auf welcher Politikenebene, diese drei Aspekte klar gesehen und im Abwägungsprozess berücksichtigt werden müssen. Optimal sind Projekte, die allen drei Zielen dienen, z. B. ein modernes Nahverkehrssystem, das der Umwelt dient, über Investitionen Arbeitsplätze sichert und durch den Betrieb neue Arbeitsplätze schafft und allen Bevölkerungsgruppen mehr Mobilität und Sozialkontakte bringt. Häufiger sind allerdings Projekte mit Zielkonflikten, also z. B. der Eingriff in natürliche Landschaft für ein dringend benötigtes Kraftwerk, für einen Betrieb mit neuen Arbeitsplätzen, für ein Seniorenheim oder für einen Sportplatz, wo dann in jedem Einzelfall nach verantwortungsbewusstem Abwägungsprozess trotz der Gleichrangigkeit der Ziele das eine obsiegt und das andere zurückstehen muss.

So gesehen ist die dreipolige Grundphilosophie von Rio '92 und der Agenda 21 ebenso problembewusst wie realitätsbezogen: Probleme und ihre Lösung, oder wenigstens Milderung, sind in der Regel komplex und Ausfluss von Interessensgegensätzen. Das macht Politik auf allen Ebenen so interessant, aber auch so schwierig. Politiker wie Bürger bevorzugen einfache, schnelle Lösungen. Deshalb hat sich auch der komplexe Ansatz der Agenda 21 noch nicht im gewünschten und notwendigen Maße durchgesetzt.

3. Kapitel 28 der Agenda 21 weist den Kommunen eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung der Agendaziele zu Auftrag: Aufstellung eigener „Lokaler Agenden 21“

Was einige wenige Städte mit ihrer umweltfreundlichen Kommunalpolitik schon in den 70er und 80er Jahren ebenso selbstbewusst wie milde belächelt für sich in Anspruch genommen haben, „global denken – lokal handeln“, ist jetzt durch Kapitel 28 ein offizieller Auftrag an alle Kommunen rund um den Erdball.

Der Auftrag ist sehr konkret, was Inhalt und Verfahren anlangt. Jede Gemeinde soll für Ihren Zuständigkeitsbereich eine Lokale Agenda 21 aufstellen. In diesem örtlichen Programm für das 21. Jahrhundert sollen unter Berücksichtigung von Umwelt, Wirtschaft und Sozialem die Weichen so gestellt werden, dass auch in dieser Gemeinde, wie auch in allen anderen rund um den Erdball, für die nach uns kommenden Generationen gute Lebenschancen gewährleistet sind. Und zum Verfahren heißt es im Agendatext, die lokale Agenda 21 sollte im Dialog „mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft“ entwickelt werden. Und weiter, wörtlich zitiert: „Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger- Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft“

Ebenso idealistische wie deutliche Worte, die den „Mut zu mehr Demokratie“ und damit den „mündigen Bürger“ einfordern. Dieses Kapitel 28 des Agendatextes atmet genauso wie die anderen 39 deutlich den sozialreformerischen und demokratischen Geist der sog. Brundlandt Kommission für Umwelt und Entwicklung (1987), die in Vorbereitung von Rio '92 „das Leitbild der Nachhaltigkeit“ erarbeitet hat.

Es zeigt aber auch die Handschrift fortschrittlicher Kommunen, die, wie z. B. auch Erlangen, über ihre Verbände an der inhaltlichen Vorbereitung von Rio '92 beteiligt waren.

4. Zum Stand der Erarbeitung und Umsetzung „lokaler Agenden 21“

Der Prozess „Lokale Agenda 21“ ist aus unterschiedlichen Gründen in den einzelnen Ländern und Erdteilen langsamer und zögerlicher als erwartet in Gang gekommen.

Was Deutschland anlangt, gab es u.a. Vorbehalte der Art „das haben wir doch schon mal mit der integrierten Stadtentwicklungsplanung Anfang der 70er Jahre mit mäßigem Erfolg durchexerziert“ oder „jetzt haben wir doch schon so viel in Sachen Öko gemacht, jetzt müssen wir neue Schwerpunkte setzen“ oder, von der anderen Seite „wenn wir uns da in große Dialoge mit der Wirtschaft einlassen, dann werden die Umweltprogramme ja noch mehr verwässert“

Aber einige Städte gingen mit gutem Beispiel voran, so der Münchner Stadtrat mit einem Grundsatzbeschluss über den Organisatorischen Rahmen für einen Lokalen Agendaprozess. Damit griff der Stadtrat die Agenda Initiative der Münchner Volkshochschule und weiterer gesellschaftlicher Einrichtungen vom Frühjahr 1994 auf. Um „Leitlinien für ein zukunftsfähiges München“ zu erarbeiten, wurden, beginnend Anfang 1996, sukzessive die folgenden Beratungsgremien eingesetzt: Beirat, Bürgerforum und vier Fachforen, u.a. eines für Siedeln/Wohnen/Mobilität. Ähnlich lief es in Nürnberg 1995 und wenig später auch in Hamburg. In kleineren Städten und Gemeinden wählte man in der Regel einfachere Verfahren. Gleichzeitig wurden auch die Städte- und Gemeindeverbände Ihrer in der Agenda 21 ausdrücklich angesprochenen Informations- und Koordinationsrolle gerecht.

So übergab der Deutsche Städtetag im Februar 1995 seinen Mitgliedern „Materialien für eine „Lokale Agenda 21“ – Städte für eine Umweltgerechte Entwicklung. (Als Vorsitzender des in der Sache federführenden Umweltausschusses weiß ich um die Skepsis, die es vor allem auch unter Mitgliedern des Präsidiums unseres Verbandes gab).

Im Oktober 1995 stellte der Deutsche Städte- und Gemeindebund unter ausdrücklichem Hinweis auf Rio '92 und den Berliner Klimagipfel 1995 die Broschüre „Rathaus & Klimaschutz – Hinweise für die kommunale Praxis (Lokale Agenda 21)“ für seine Mitglieder fertig.

Und 1996 gab das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zusammen mit dem Bayerischen Gemeindetag und in Abstimmung mit dem Bayerischen Städtetag einen sehr praktikablen zweibändigen „Leitfaden für eine nachhaltige Kommunalentwicklung – Die umweltbewusste Gemeinde“ an alle Bayerischen Kommunen.

Nicht zuletzt wegen der vielen hilfreichen Materialien, die vorerwähnten sind nur einige Beispiele, hat die Zahl der Städte, Gemeinden und Landkreise mit konkreten Lokale Agenda 21 Prozessen stark zugenommen. Das ergaben u.a. auch die über mehrere Jahre durchgeführten Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin. In vergleichbarem Maße gilt dies auch für Industrie und Handelskammern, für

Handwerkskammer, Berufsverbände und einzelne Firmen wie z. B. den Global Player Siemens, die für ihre Bereiche und Mitglieder eigene Nachhaltigkeitsprogramme entwickelten und praktizieren.

Ähnlich positiv verläuft die Entwicklung in vielen anderen Ländern der Welt, besonders stark in den skandinavischen Ländern, besonders schwach leider in dem Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Energieverbrauch, den Vereinigten Staaten, das sich ja leider auch in der zentralen Klimafrage derzeit als Hauptbremser profiliert.

Von großer Bedeutung i.S. „Lokale Agenda 21“ sind auch die verschiedenen Städtenetzwerke, die sich teils, gleichsam auch als Vorreiter, noch vor Rio '92 gegründet haben und von der Europäischen Union oder der Umweltbehörde der Vereinten Nationen (UNEP) unterstützt werden.

- So z. B. „ICLEI“, „The International Council for Local Environmental Initiatives“ mit Europabüro in Freiburg und Weltbüro in Toronto, gegründet 1990 unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (UNEP) und des Internationalen Städte- und Gemeindeverbandes (IULA),
- das „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder“, gegründet wie ICLEI 1990, mit wachsender Mitgliederzahl, jetzt über 1000,
- die weltweite Initiative „Cities for Climate Protection Campaign“, mit erfreulich vielen Mitgliedern auch in Nordamerika und
- ASIA Urbs – dessen Programm darauf zielt „to promote mutual understanding and lasting cooperation between Europe and ASIA by bringing together local governments and communities to improve the environment für the 21th century“

1997 anlässlich des 5. Jahrestages nach Rio '92 konnten die Vereinten Nationen bei ihrer Generalversammlung stolz zur Kenntnis nehmen, dass sich inzwischen schon 1500 Städte aus 51 Ländern auf der politischen Grundlage des Riogipfels kommunale Konzepte zur Agenda 21 ausgearbeitet haben.

Kein Zweifel, dass die 10 Jahres Bilanz, die im September 2002 bei der Nachfolgekonzferenz in Johannesburg (Rio + 10) zu ziehen ist, einen weiteren weltweiten Anstieg zeigen wird.

5. Zusammenfassung – Das Positive sehen, aber auch die Tatsache, dass gravierende negative Trends noch nicht gebrochen sind

Im Eingangsteil ist skizziert, welche Erfolge in einzelnen Industrieländern auch schon vor Rio '92 in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden konnten, auch wenn dafür der Begriff „Nachhaltig“ noch nicht gebräuchlich war. Der große Fortschritt durch Rio '92 mit der Agenda 21 – dem von 180 Staaten beschlossenen Weltprogramm für eine „Nachhaltige Entwicklung“ – besteht darin, dass das Streben nach „Nachhaltiger Entwicklung“ weltweit akzeptiert und als wichtiges politisches Ziel angesehen wird. Weltweit auf allen Kontinenten gibt es Städte und Gemeinden, Landkreise und Regionen, die an lokalen Agenden 21 arbeiten und dies zunehmend aus der klaren Erkenntnis heraus, dass jedes Gemeinwesen und jede Einzelperson Ihren Beitrag leisten kann und muss.

Ausdruck dieser erstaunlichen weltweiten Akzeptanz ist die Tatsache, dass das zunächst als etwas „sperrig“ empfundene Wort „sustainable“ – „nachhaltig“ mehr und mehr in die Umgangssprache Eingang gefunden hat und von allen gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere auch der Wirtschaft, häufig und gern benutzt wird, um einschlägigen Aktivitäten mit berechtigtem Stolz herauszustellen.

Bei alledem darf aber nicht übersehen werden, dass die notwendige Wende bei weitem nicht erreicht ist. In den Industrienationen sind die gravierenden Negativtrends, so u. a. der Anstieg des Energieverbrauchs, das Anschwellen des Individualverkehrs und der Verbrauch an natürlicher Landschaft weder gestoppt noch gar umgekehrt. Und die Schwellen- und Entwicklungsländer (wie z. B. China) sind mit Macht dabei, dem problematischen Lebensstilvorbild der Industrieländer mit ihrer verschwenderischen Art zu produzieren und zu konsumieren nachzueifern.

Es bleibt die vordringlichste Aufgabe und Verpflichtung der Industrieländer, ihr wissenschaftliches und technisches Know How und ihr Geld zur Entwicklung eines wirklich nachhaltigen Produktions- und Konsummodells einzusetzen, eines Modells, dass Wohlstand für möglichst viele gewährleistet, aber bei gravierend geringerem Verbrauch von Ressourcen und entscheidend weniger Umweltschäden.

Das Leben auf der Welt gerät in größte Gefahr, wenn die mehr als vier Milliarden Menschen in den Schwellen- und Entwicklungsländern bei ihrem ebenso verständlichen wie berechtigten Streben nach mehr Wohlstand nur dem extrem verschwenderischen Modell der Minderheit der Menschen in den Industrieländern mit Erfolg nacheifern – und dieser Prozess ist in vollem Gange.

Es wird die wichtigste Aufgabe der Nachfolgekonzferenz „Johannesburg 2002 (Rio + 10)“ im Herbst 2002 sein, neben den erzielten Fortschritten vor allem diesen dramatisch dringenden Handlungsbedarf herauszustellen und konkrete Handlungsstrategien zu entwickeln.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Umwelt - Schriftenreihe für Ökologie und Ethologie](#)

Jahr/Year: 2001

Band/Volume: [28](#)

Autor(en)/Author(s): Hahlweg Dietmar

Artikel/Article: ["Global denken, lokal handeln" - zum Stand der UNO-Initiative Lokale Agenda 21. 11-18](#)