Koordinierte Zusammenfassung der Ergebnisse aus drei Projekten

Lokale Agenda 21 in Wien

Vorschlag zu Organisation und Förderung der LA21-Prozesse auf Bezirksebene

von Breitfuss Andrea, Dangschat Jens S., Kanatschnig Dietmar, Pirhofer Gottfried

Wien ist im Jahre 1997 der Charta von Aalborg beigetreten und hat sich damit zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 verpflichtet. Gemeinsam mit der Magistratsabteilung 18 wurden von der Magistratsabteilung 22 folgende drei Projekte in Auftrag gegeben, um Hinweise für die Steuerung, Durchführung und Finanzierung von Lokale Agenda 21-Prozessen (LA 21-Prozesse) zu erhalten:

1. **LA 21 in Wien – Berücksichtigung der Aktivitäten auf der Bezirksebene**
   (D. Kanatschnig, Österreichisches Institut für Nachhaltige Entwicklung)
2. **LA 21 in Wien – Stadtspezifische Perspektiven**
   (G. Pirhofer, Zukunfts.Station Wien)
3. **Akteurskooperation – Veränderungen der Beteiligungskultur im Rahmen der LA 21-Prozesse**
   (J.S. Dangschat, A. Breitfuss; Institut für Stadt- und Regionalforschung, TU Wien)

Die Ergebnisse dieser drei Projekte liegen seit kurzem vor und können wie folgt zu einem gemeinsamen Resümee zusammengefaßt werden:

1. Die bisherigen Erfahrungen sind durchweg positiv

Seit der Erstellung eines ersten Organisationskonzeptes zur Durchführung einer LA21 auf gesamtstädtischer Ebene für Wien[1] sind zwei Jahre vergangen. In dieser Zeit nahm die Zahl der LA21-Aktivitäten sprunghaft zu. In Wien wurde im 9. Gemeindebezirk mit Unterstützung der MA 22 und dem Bezirk eine Lokale Agenda 21 durchgeführt. Aufgrund der positiven Erfahrungen haben weitere Gemeindebezirke der Stadt Wien mit LA21-Aktivitäten begonnen (7. und 15. Bezirk) bzw. ihr Interesse für eine eigene LA 21 bekundet (3., 4. und 6.Bezirk). Österreichweit wird derzeit in schätzungsweise rund 80 Gemeinden, darunter in allen großen Städten, eine LA21 durchgeführt, wobei die Bundesländer Steiermark, Vorarlberg und Oberösterreich Vorreiter sind. Auch international war in den vergangenen zwei Jahren eine sprunghafte Zunahme der LA21-Aktivitäten zu beobachten. So stieg beispielsweise die Zahl der LA21-Gemeinden in Deutschland von 200 im Jahre 1998 auf mittlerweile über 1300 an.

Es liegen also ausreichende Erfahrungen mit LA21-Prozessen insbesondere in Städten vor, die durchwegs positiv sind. Dies äußert sich darin, dass

[1] Pirhofer, G.; Kanatschnig, D. und Korab, R.: Wien wird anders. Organisationskonzept zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 in Wien. (Erstellt im Auftrag des Magistrats Wien), Wien 1998.

- viele neue, innovative Ideen und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden konnten, und dass
- eine neue Beziehungskultur zwischen dem politisch-administrativen System einerseits und den Bürgern, der Wirtschaft und anderen Akteursgruppen andererseits entstanden ist.

Die Vorteile dieser Prozesse liegen sowohl in einer kooperativen Verfolgung der inhaltlichen Ziele der Nachhaltigkeit (Umweltschutz, Steigerung des Umweltbewusstseins und der Lebensqualität, Wohnumfeldverbesserungen) als auch in einem verbesserten Verhältnis zwischen der Verwaltung und den BürgerInnen. In manchen Gemeinden wurden die LA 21-Prozesse explizit als ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und des Schaffens zivilgesellschaftlicher Strukturen der BürgerInnen-Verantwortung angesehen.

Trotz der grundsätzlichen Offenheit der LA21-Prozesse bezüglich der exakten Ziele und des Weges kann somit davon ausgegangen werden, dass von den LA 21-Prozessen in den Bezirken auch für die Entwicklung der Stadt Wien im allgemeinen und für die Entwicklung einzelner Bezirke im speziellen positive Impulse ausgehen. Die mit der Offenheit des Prozesses verbundenen Unwägbarkeiten mögen insbesondere anfangs als Unsicherheit empfunden werden, stellen aber kein wirkliches Risiko dar.

2. LA21-Prozesse können und müssen strukturiert werden

2.1 Phasen eines allgemeinen LA 21-Prozesses

Die angeführten bisherigen Erfahrungen zeigen, dass LA21-Prozesse aus vier aufeinanderfolgenden Phasen bestehen:

a. Vorbereitungsphase (ca. 3 Monate)
b. Startphase (ca. 3 Monate)
c. Leitbildphase (ca. 6 Monate)
d. Umsetzungsphase (mind. 12 Monate)

Ad a: Die **Vorbereitungsphase** legt das Fundament für einen erfolgreichen LA21-Prozess, sie kann als die wichtigste Phase angesehen werden. In dieser Phase sind diejenigen Voraussetzungen zu schaffen, durch die ein Bezirk selbst in die Lage versetzt wird, eine LA21 durchzuführen. Dazu gehören insbesondere

- das Aufstellen eines Koordinationsteams,
- Zielgruppeninformationen und
- die Erstellung eines Organisationskonzeptes für die beabsichtigte LA21 auf Bezirksebene.

Ad b: Die **Startphase** dient dazu, den Prozess einer LA21 zu initiieren. Dementsprechend umfaßt sie

- verschiedene Formen der BürgerInnen-Beteiligung, um Informationen weit zu streuen, Interesse zu wecken und Mitarbeit anzuregen (‚empowerment'),
- die Bildung themenspezifischer Arbeitskreise sowie
- die Leitbilddiskussion.

Ad c: Die **Leitbildphase** ist das zentrale Kernstück einer LA21. Sie beinhaltet – unter größtmöglicher Einbeziehung von Ideen und Anregungen aller BewohnerInnen, der Gewerbetreibenden, der Arbeitenden und weiterer Akteure auf Bezirksebene – die Erstellung eines LA21-Planes (bestehend aus Leitbild, Leitzielen, Maßnahmen und partizipativ entwickelten Indikatoren zur Überprüfung der Fortschritte des LA21-Prozesses).

Ad d: Die **Umsetzungsphase** ist unbedingt als Bestandteil einer LA 21 aufzufassen. Sie ist auf die Realisierung der im LA 21-Plan beschlossenen Maßnahmen und Projekte ausgerichtet. Nach rund einjähriger Laufzeit soll der Umsetzungsprozess durch eine Zwischenbilanzierung (Bewertung der Wirkungen anhand der partizipativ erstellten Indikatoren) bewertet und optimiert werden.

Für die LA21 auf Bezirksebene in Wien ergeben sich daraus u.a. folgende Anforderungen:

- die Dauer einer LA21 ist für mindestens 24 Monate einzuplanen (für diesen Zeitraum ist ein LA21-Konzept zu erstellen),
- die LA21 muss von einem bezirksinternen Koordinationsteam getragen werden,
- im Rahmen der LA21 ist ein Leitbild für den Bezirk zu erstellen, wobei auf gesamtstädtische Entwicklungsleitbilder Rücksicht zu nehmen ist und
- eine organisatorische und inhaltliche Koordination soll die gesamtstädtische Vereinbarkeit der einzelnen LA21-Prozesse gewährleisten.

2.2 BürgerInnen-Beteiligung und Akteurskooperationen

Eine besondere Berücksichtigung bei der Umsetzung der LA 21 muss die Beteiligung der BürgerInnen erhalten. Dazu ist im ersten Schritt das Verständnis von Beteiligung seitens des politisch-administrativen Systems zu prüfen, denn Beteiligungsverfahren können von formalen Anhörungs- und Informationsverfahren bis zu solchen reichen, in denen die Verantwortung an die BürgerInnen resp. die sie vertretenden intermediären Organisationen (beispielsweise Lokale Agenda 21-Büros) abgegeben werden.

Wichtig bei den Beteiligungsverfahren ist

- die Offenheit für Entwicklungsverläufe (im Rahmen der allgemeinen Prozesssteuerung durch Moderation);
- die Offenheit für alle soziale Gruppen, d.h. es liegt in der Verantwortung der Bezirke und/oder der Moderatoren, dass auf diejenigen Gruppen, die in solchen mittelschichtsorientierten Verfahren unterrepräsentiert sind (AusländerInnen, Frauen (insbesondere Alleinerziehende), Kinder, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche, Kranke und Behinderte) aktiv zugegangen wird;
- motivierende Verfahren, die auf die spezifischen Restriktionen sozialer Gruppen Rücksicht nehmen (beispielsweise durch aktivierende Befragungen oder action research-Ansätze),
- ein Ansetzen am endogenen Potenzial der Menschen im Bezirk, an ihren Wahrnehmungen, Bewertungen, Befürchtungen und Entwicklungsvorstellungen,
- eine angemessene Einbindung der AkteurInnen sowie

- eine professionelle Begleitung (Moderation, Unterstützung der Arbeitsgruppen, Koordination der lokalen Projekte, Vernetzung der Aktivitäten und AktivistInnen).

Weiter sind die LA 21-Prozesse nach dem Gegenstrom-Prinzip zu organisieren. Das bedeutet, dass die Ziele über die (städtischen) Strategiepapiere vorgegeben und im Zuge der Antragstellung der Bezirksverwaltungen auf die spezifischen lokalen Bedingungen zugeschnitten werden. „Von unten" sollen Ideen und Aktivitäten kommen und weiter angeregt werden (‚empowerment'). Detaillierte Vorgaben und Steuerungsversuche „von oben" sind kontraproduktiv. Das bedeutet, dass Politik und Verwaltung auch „loslassen" können müssen. Stattdessen sind die Entscheidungsfreiräume von oben vorzugeben und vorher verbindlich offen zu legen (Beteiligen heißt nicht notwendigerweise auch entscheiden).

Eine zentrale Rolle bei der Beteiligung und der Koordination der bottom up-Prozesse kommt dem bezirksinternen Koordinationsteam zu. Um im Rahmen der LA 21 eine weitere Zersplitterung der Zuständigkeiten in Wien zu verhindern (Gebietsbetreuung neben dezentralem Integrationsfonds, WAFF, Wohnungssicherung, Wohnungsbaufirmen, Wiener Wohnen sowie den Netzwerken der klientelorientierten Sozialpolitik), sollte die Arbeit des Stadtteil- oder Quartiersmanagements im Zuge der „Sozialen Stadt" zum Vorbild genommen werden.

Es wäre die Aufgabe der Koordinationsteams, die vorhandenen Netzwerke möglichst lückenlos zu verbinden und die institutionellen Akteure und ihr Klientel in die Zielsetzung der LA 21 möglichst intensiv einzubinden. Als ein vorläufig behindernder Effekt für die LA 21 in Wien werden die nur schwach ausgeprägten eigenständigen strategischen Netzwerke angesehen, so dass der Mobilisierungsaufwand anfangs hoch sein dürfte. Das bedeutet eine sorgfältige Auswahl dieser zentralen Akteure, eine gute und unumstrittene Einbindung in das heterogene lokale Netzwerk und anstatt einem ständigen „Hereinregieren" eine „lange Leine" im Rahmen klar umrissener strategischer Ziele.

3. Gesamtstädtische Koordination

3.1 Gesamtstädtische Strategien müssen berücksichtigt werden

Die Stadt Wien hat in den vergangenen sechs Jahren verschiedene Strategiepapiere und Leitlinien erarbeitet:
- den Stadtentwicklungsplan,
- das Verkehrskonzept für Wien,
- den Strategieplan für Wien und
- das Klimaschutz-Programm.

Diese vier Strategiepapiere sind im ersten Schritt aneinander anzugleichen und auf die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung zu prüfen. Da sie in ihrer Summe die (koordinierte) Leitlinie der fachbehördlichen Aktivitäten und der Entwicklung der Bezirke darstellen, bieten sie einen Orientierungsrahmen für die LA 21-Prozesse der Bezirke. Insbesondere das Klimaschutz-Programm ist in seiner Zielsetzung einer Reduktion des CO_2-Ausstoßes sehr ambitioniert und bedarf daher einer lokalen „Unterfütterung".

Auf gesamtstädtischer Ebene wäre zudem eine Beratungsgruppe einzurichten (mit VertreterInnen der einschlägigen Magistratsabteilungen, aus der Wirtschaft, Kammern, Verbänden, Wissenschaft und Medien – eine Erweiterung um VertreterInnen aus Niederösterreich wäre sinnvoll), die Kriterien für Nachhaltigkeit entwickelt und in größeren Abständen die zuständige Koordinationsstelle im Magistrat bei der Evaluation des LA21-Prozesses der Stadt Wien berät.

3.2. LA21-Koordinationsstelle im Magistrat ist erforderlich

Zur Abwicklung der Förderung sowie um sicherzustellen, dass die einzelnen LA21-Prozesse in den Bezirken zusammenpassen, ist eine LA21-Koordinationstelle - wie sie sich auch in anderen LA21-Städten bewährt hat und bereits in den Bundesländern Oberösterreich und Tirol eingerichtet ist - unbedingt erforderlich. Durch diese Koordination soll auch eine Verbindung zwischen der bestehenden Politik- und Verwaltungspraxis einerseits und den LA21-Prozessen andererseits hergestellt werden. Die Koordinationsstelle sollte demnach beim Magistrat möglichst hochrangig (am besten bei der Magistratsdirektion) verankert und durch entsprechende Personal- und Finanzressourcen ausgestattet werden. Beim gegenwärtigen Stand der LA21-Aktivitäten in Wien (5-6 Bezirke) werden dafür 1,5 Personen vorgeschlagen, die bei einer Ausweitung der Prozesse auf weitere Bezirke entsprechend erweitert werden müssten. Sie sollten mit der Koordinationsstelle des KliP eng zusammenarbeiten. Synergien können darüber hinaus auch durch die Koordination und Weiterentwicklung der Umsetzung des Strategieplanes erwartet werden.

Aufgaben der Koordinationsstelle wären demnach insbesondere:

- Wahrung des Gesamtüberblickes über die LA21-Prozesse in den Bezirken in Hinblick auf gesamtstädtische Ziele,
- Wahrung von zusammenhängenden urbanen Entwicklungen über die Bezirksgrenzen hinaus,
- Stärkung von „Verfahrensnachhaltigkeit“ in der Zentralverwaltung,
- Implementierung der Umsetzung der LA21-Prozesse in die Zentralverwaltung,
- Betreuung der Beratungsgruppe,
- Synergiebildung mit KliP und Strategieplan,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Motivierung weiterer Bezirke.

Die Aalborg-Charta betont auch die Notwendigkeit zur Veränderung der Verwaltung im Zuge einer LA 21. Es ist sinnvoll, mit verwaltungsinternen „runden Tischen“ die Strategiedebatte, die Förderungskriterien, die Umsetzung der Projekte (insbesondere wenn sie aus den Fachressorts eine Zusatzförderung erhalten), das Monitoring, Evaluation und Benchmarking zu verfolgen und ggf. zu beeinflussen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Ziel der Aalborg-Charta, die Grundsätze der Zukunftsbeständigkeit in sämtliche Politikfelder einbeziehen (I.3); nur so kann die Zielsetzung der Nachhaltigkeit aus der „Nische der Umweltpolitik“ befreit werden.

3.2 Eine spezielle LA21-Förderung für Bezirke wird vorgeschlagen

Die Kosten für die Durchführung einer LA21 sind relativ gering, zumal der Großteil der damit verbundenen Arbeit freiwillig bzw. ehrenamtlich erbracht wird. Dennoch fallen für die Organisation, für die Öffentlichkeitsarbeit, die Koordination, für die externe Beratung u.ä. Kosten für professionelle Unterstützung bzw. Sachkosten an. Einen Teil davon (mindestens 30%) sollten die Bezirke selbst übernehmen, für die darüber hinausgehenden Kosten wird ein spezielles LA21-Fördermodell seitens der Stadt Wien vorgeschlagen. Unter Berücksichtigung eines strukturierten Ablaufes der LA21 in den Bezirken sollte eine LA21-Förderung wie folgt aussehen:

Da zu Beginn einer LA21 noch nicht absehbar ist, wie die LA21 verlaufen wird, wird eine dreigeteilte Förderung vorgeschlagen:

a. **Förderung der Erstellung eines LA21-Konzeptes** (max. öS 250.000,-)

b. **Förderung der Erstellung des Leitbildes samt Zielen, Maßnahmen und Indikatoren** (max. öS 1,000.000,-)

c. **Förderung der Umsetzung** (projektbezogen)

Die Dreiteilung hat den Vorteil, dass die Förderung an die Fortschritte der LA21 gekoppelt werden kann und sowohl für Bezirke als auch für Stadt die Möglichkeit besteht, bei nicht befriedigendem Verlauf (etwa bei mangelnder BürgerInnen-Beteiligung) die Förderung einzustellen.

4. Wissenschaftliche Begleitung soll Nachhaltigkeitsbezug sichern

Für die inhaltliche Koordination der LA21 wird eine wissenschaftliche Begleitung nach dem Vorbild der Steiermark vorgeschlagen. Sie dient dazu,

a. das Koordinationsteam und die externen Berater methodisch (z.B. bei der Leitbilderstellung, der Indikatorenauswahl u.ä.) zu unterstützen,

b. in inhaltlicher Hinsicht den Bezug der Aktivitäten zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen (inhaltliche Qualitätssicherung),

c. ein Feedback an den Magistrat betreffend den Verlauf und die Förderungswürdigkeit der LA21 in den einzelnen Bezirken zu geben (LA21-Monitoring) und

d. nationale und internationale Erfahrungen in die LA21-Aktivitäten in Wien einzubringen.

5. ***Angebot von LA21-Veranstaltungen durch das Ökosoziale Forum Wien***

Zur Unterstützung der Bewusstseinsbildung bei den einzelnen Akteursgruppen haben sich LA21-Veranstaltungen bewährt. Das Ökosoziale Forum Wien hat die Organisationskapazität, solche Veranstaltungen in Wien anzubieten. Diese LA21-Veranstaltungen sollen die Bezirksaktivitäten ergänzen und einerseits auf gesamtstädtischer Ebene sowie andererseits in denjenigen Bezirken, in denen noch keine LA21-Aktivitäten stattfinden, angeboten werden.

Zusätzlich sollen andere Bildungseinrichtungen, etwa die Volkshochschulen oder die Universitäten und Hochschulen der Stadt Wien angeregt und evtl. auch unterstützt werden, eine breites, koordiniertes interdisziplinäres Lehrangebot zur Nachhaltigkeit anzubieten.

6. Abschätzung der erforderlichen Ressourcen

Für die Durchführung von LA21 auf Bezirksebene im Sinne der obigen Vorschläge ist mit folgenden **jährlichen Kosten** zu rechnen:

Förderung (5 Bezirke)	3,125.000,-
Koordinationsstelle (Personalaufwand und Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit, Broschüren etc.)	1,800.000,-
Wissenschaftliche Begleitung	850.000,-
Gesamt	**5,775.000,- pro Jahr**

Mit diesen Mitteln könnten einerseits ein großes Potenzial freiwillig erbrachten Stunden (schätzungsweise 2.000 Stunden pro Bezirk und Jahr = 10.000 Arbeitsstunden bei fünf Bezirken) aktiviert und andererseits zahlreiche innovative Impulse für die Entwicklung der Stadt Wien erwartet werden.