


Martin Rüttgers
Michael Schwarz

Leitbildentwicklung in bundesdeutschen Großstädten

*Recherche und Prozessanalyse im Hinblick
auf Mindestanforderungen und
Erfolgsfaktoren*

Köln, 2001

Institut zur Erforschung  sozialer Chancen

ISO

ISO Institut zur Erforschung sozialer Chancen
Direktor: Prof. Dr. Walter R. Heinz

Berichte des ISO, 63

Redaktion: Renate Schneider

Die Studie wurde von KölnAgenda e.V. finanziell gefördert

© 2001 by ISO

Kuenstr. 1 B • 50733 Köln

fon 0221 / 97 30 43 - 0 • fax 0221 / 97 30 43 - 10

eMail oeff@iso-koeln.de

ISBN 3-934404-18-9 ISSN 0930-5203

Vorwort

Das ISO ist seit seiner Gründung vor 30 Jahren dem Auftrag verpflichtet, mit seinen Forschungsarbeiten einen Beitrag zur Überwindung der Ungleichheit sozialer Chancen zu leisten. Mit der Diskussion um die praktische Umsetzung einer nachhaltigen, zukunftsfähigen gesellschaftlichen Entwicklung hat dieser Auftrag eine neue und weitergehende Bedeutung bekommen. Mit dem Forschungsschwerpunkt „Organisation und Ökologie“ befassen wir uns seit geraumer Zeit mit Gestaltungsalternativen in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Die Entwicklung von Leitbildern für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und die damit verbundene Frage einer gleichermaßen beteiligungsorientierten wie effektiven Organisation des darauf abgestimmten Prozesses spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Den Auftrag von KölnAgenda e.V., Strukturelemente, Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren einer Kölner Leitbilddiskussion zu dokumentieren und Entwicklungsszenarien für die Stadt zu skizzieren, haben wir nicht zuletzt deshalb sehr gerne angenommen, weil wir darin eine weitere Gelegenheit sehen, uns als in Köln angesiedeltes Institut mit sozialwissenschaftlichem Expertenwissen aktiv an der zukunftsfähigen Entwicklung des Standortes zu beteiligen.

Angesichts der Konfusion, die die erst am Anfang stehende öffentliche Debatte über ein Kölner Leitbild prägt, wird einleitend versucht zu klären, was eigentlich genau die Bedeutung und Funktion von Leitbildern im Hinblick auf die jeweilige soziale Praxis ist. Dabei wird deutlich, dass eine beteiligungsoffene und gleichzeitig professionelle Organisation für die Praxisrelevanz der Leitbildinhalte von ausschlaggebender Bedeutung ist und dass die Entwicklung eines tragfähigen und konsensfähigen Stadt-Leitbildes zu den Kernkompetenzen der Lokalen Agenda 21 gehört.

Im Zentrum der vorliegenden Studie steht eine empirische Recherche der Entwicklungsprozesse von Leitbildern in sieben deutschen Großstädten. Die Ergebnisse dieser Recherche sind ermutigend, weil sie zeigen, dass eine auf praktische Gestaltung und Innovation orientierte und an den jeweils unterschiedlich ausgeprägten Potentialen angerichtete Leitbildentwicklung möglich ist. Konkret für Köln nutzbar sind die Ergebnisse, weil sie auf verallgemeinerbare Mindest-

anforderungen und Erfolgsfaktoren verdichtet und unter Berücksichtigung der aktuell stattfindenden Leitbilddebatte in bewertbare Entwicklungsszenarien für Köln übertragen wurden.

Mit dieser Zuspitzung verstehen wir die Studie als eine Entscheidungshilfe bei der Suche nach einem geeigneten Verfahren, nach einer kölnspezifischen Strukturierung und inhaltlichen Fundierung der kommunalen Leitbildentwicklung.

Im gemeinsamen Interesse an einer baldigen und breiten Rezeption der Leitbildstudie bedanke ich mich auch im Namen der Verfasser bei KölnAgenda e.V. für die finanzielle Unterstützung dieser Veröffentlichung. Mein Dank gilt auch Renate Schneider für die redaktionelle Unterstützung und Sabine Meister für das professionelle Layout.

Köln, September 2001

Walter R. Heinz

Grußwort des KölnAgenda-Vereins

Gefragt ist die Stadt der Zukunft: Köln 2020

Köln hat eine große *Vergangenheit*. Durch die Jahrhunderte sind dabei jeweilige geistige Überzeugungen und besondere Interessen von einzelnen oder Gruppen zusammengefließen und haben sich zur Gestaltung der Stadt ihre Lage, ihre Ressourcen und Herausforderungen zunutze gemacht.

Was wird die *Zukunft* dieser Stadt im Kontext einer globalen Entwicklung und zugleich als Beitrag zu einer solchen Entwicklung als nachhaltige sein? Köln denkt über seine Zukunft nach. Wer tut es? Mit welchen Zielsetzungen und Vorgaben? Welchen Einfluss wird dieses Nachdenken auf die konkrete, vor allem politische Entwicklung der Stadt haben?

Die *Lokale Agenda 21* ist im Kern nichts anderes als ein solches Nachdenken über die nachhaltige Zukunftsgestaltung des Gemeinwesens. Dabei sollen möglichst viele Kölnerinnen und Kölner einbezogen sowie effiziente Verfahren benutzt und verbindliche Vorstellungen erzielt werden.

Der *Rat der Stadt* hat sich mit seinem Beschluss vom *März 1998* dafür entschieden, für Köln eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten – allerdings ohne die notwendigen und geeigneten Instrumente und Organisationen dafür bereit zu stellen. Der 1999 gegründete *KölnAgenda e.V.* mit seiner Agenda-InfoStelle hat seitdem versucht – mit finanzieller Unterstützung der Stadt –, den vorhandenen Agenda-Initiativen eine Plattform zu geben und neue Projekte zu fördern. Weiterhin sollte die Öffentlichkeit mit den Anliegen der Lokalen Agenda bekannt gemacht werden. Vor allem ging es darum, Wirtschaft, wichtige gesellschaftliche Gruppen und besonders Rat und Verwaltung für eine kompetente Zusammenarbeit zu gewinnen.

Anfang 2001 hat die *Industrie und Handelskammer zu Köln* die Anregung, für Köln ein *Leitbild* zu entwickeln, in die öffentliche Diskussion gegeben. Sie hat damit erreicht, dass Rat und Stadtspitze endlich aktiv an die Organisation eines solchen Vorhabens herangehen.

Vom Verein KölnAgenda wurde das Projekt der Kölner Leitbild-Entwicklung sofort begrüßt und Zusammenarbeit angeboten. Ein erster Baustein

dafür ist die vorliegende Recherche des Kölner Instituts zur Erforschung sozialer Chancen, die die Erfahrungen anderer Städte vorstellt und für den Kölner Prozess auswertet. Sie zeigt, wie in anderen Städten mit mehr oder weniger Verzahnung von Lokaler Agenda 21 und Leitbild-Prozessen ein organisiertes Nachdenken über die Zukunft ihrer Gemeinwesen in Gang gekommen ist.

Köln Agenda e.V. hat nun als weiteren Schritt dem Oberbürgermeister die Durchführung einer Veranstaltung, eines *Workshops*, vorgeschlagen, auf der die Zielsetzung und die Prozess-Organisation für die Kölner Leitbild-Entwicklung verabredet wird. Dazu wird diese Studie einen wertvollen Beitrag leisten können.

Wir danken dem ISO und den Autoren, Martin Rüttgers und Dr. Michael Schwarz, dass sie den Auftrag von KölnAgenda so rasch und effizient umgesetzt haben, und wünschen der Studie viele interessierte Leser.

September 2001

Axel Becker, Vorsitzender

Inhalt

1. Auftrag und Zielsetzung der Studie	11
2. Leitbilder: Begriff, Funktion und Praxisverhältnis	12
2.1 Was ist, was soll eigentlich ein Leitbild?	12
2.2 Leitbild und Praxis	16
3. Typen von Leitbildern: Entstehungskontext, inhaltlicher Fokus und Organisation des Entwicklungsprozesses	20
4. Porträts von Leitbildentwicklungen bundesdeutscher Großstädte	22
4.1 Leitfragen zur Recherche	22
4.2 Duisburg	23
4.3 Frankfurt am Main	26
4.4 Hannover	29
4.5 Heidelberg	31
4.6 Leipzig	35
4.7 Nürnberg	37
4.8 Wuppertal	40
5. Fundierung der Leitbildentwicklung durch geeignete Partizipationsmethoden	44
6. Konsequenzen für Köln	48
6.1 Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren für den Prozess der Leitbildentwicklung	48
6.2 Aktueller Bezug zur Kölner Leitbilddebatte: Entwicklungsszenarien für Köln	50
Literatur und Fachdokumente zur Leitbild-Recherche	52

Anhang:	1. Beitrag „Mindestanforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der lokalen Agenda 21 in Köln“ von Dorothea Freese, Dr. Michael Schwarz und Dr. Thomas Jäger	53
	2. Beitrag „Lokale Agenda 21“ von Dr. Michael Schwarz, in: Lexikon Nachhaltiges Wirtschaften, München/Wien 2001, S. 220-224	56

1. Auftrag und Zielsetzung der Studie

Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden und von der Industrie- und Handelskammer (IHK) angestoßenen Leitbilddiskussion in Köln hat das Institut zur Erforschung sozialer Chancen ISO im Juli 2001 einen Rechercheauftrag von KölnAgenda e.V. übernommen.

Ziel dieses Auftrages ist es, Strukturelemente sowie Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren für eine Kölner Leitbilddiskussion zu dokumentieren und für den Auftraggeber nutzbar zu machen, indem Entwicklungsszenarien für Köln skizziert werden.

Hierzu sind **Prozesse der Leitbildentwicklung in acht bundesdeutschen Großstädten** analysiert worden, indem Gespräche mit Prozessverantwortlichen in den jeweiligen Kommunen geführt sowie die entsprechenden Dokumentationen und Fachpublikationen ausgewertet wurden.

Dieser Analyse vorangestellt ist eine Einführung zu Begriff, Funktion und Typologie von Leitbildern. Die Informationsquellen dieser Recherchearbeit sind dem Anhang dieser Studie entnehmbar.

2. Leitbilder: Begriff, Funktion und Praxisverhältnis

2.1 Was ist, was soll eigentlich ein Leitbild?

Die Stadt Köln „ist weltläufig und provinziell zugleich, ihre Einwohner sind ihr in sentimentalem Patriotismus zugetan. [...] Köln ist [städtebaulich betrachtet] eine hässliche Stadt. [...] dies [das soziale Klima] macht Köln zu einer der angenehmsten Städte in Deutschland“. (Neue Zürcher Zeitung vom 28./29. Juli 2001)

„Köln ist eine verkommene, heruntergekommene Stadt“ (Prof. Kasper König, Direktor des Museums Ludwig, Kölner Stadt-Anzeiger vom 29.8.2001)

Das sind sicherlich keine Leitbilder, sondern **Bilder** dieser Stadt. Bilder spiegeln wider, wie eine Stadt – von innen oder von außen betrachtet – wahrgenommen wird. Bilder können falsch oder richtig, verzerrt oder scharf, ausschnitthaft oder „total“, individuell oder kollektiv gültig sein – vor allem können sie attraktiv oder unattraktiv wirken. Bilder sind mit Blick auf das, was sie abbilden bzw. zum Ausdruck bringen, nie „objektiv“, sondern stets subjektiv gefärbt. Im Diskurs verdichtet sich dann die Vielzahl der subjektiven Bilder allmählich zu einem **Image**, d.h. zu einer gemeinhin mehr oder minder einhellig geteilten Vorstellung über etwas, z.B. eine Stadt oder eine regionalspezifische Mentalität. In der Sache beziehen sich Bilder und Images auf das, was ist (status quo) und wie es entstanden, gewachsen ist. In diesem Sinne sind sie retrospektiv bis gegenwartsorientiert, wertend und in der Regel so etwas wie eine stark vergrößerte bis abgehobene zweite Wirklichkeit.

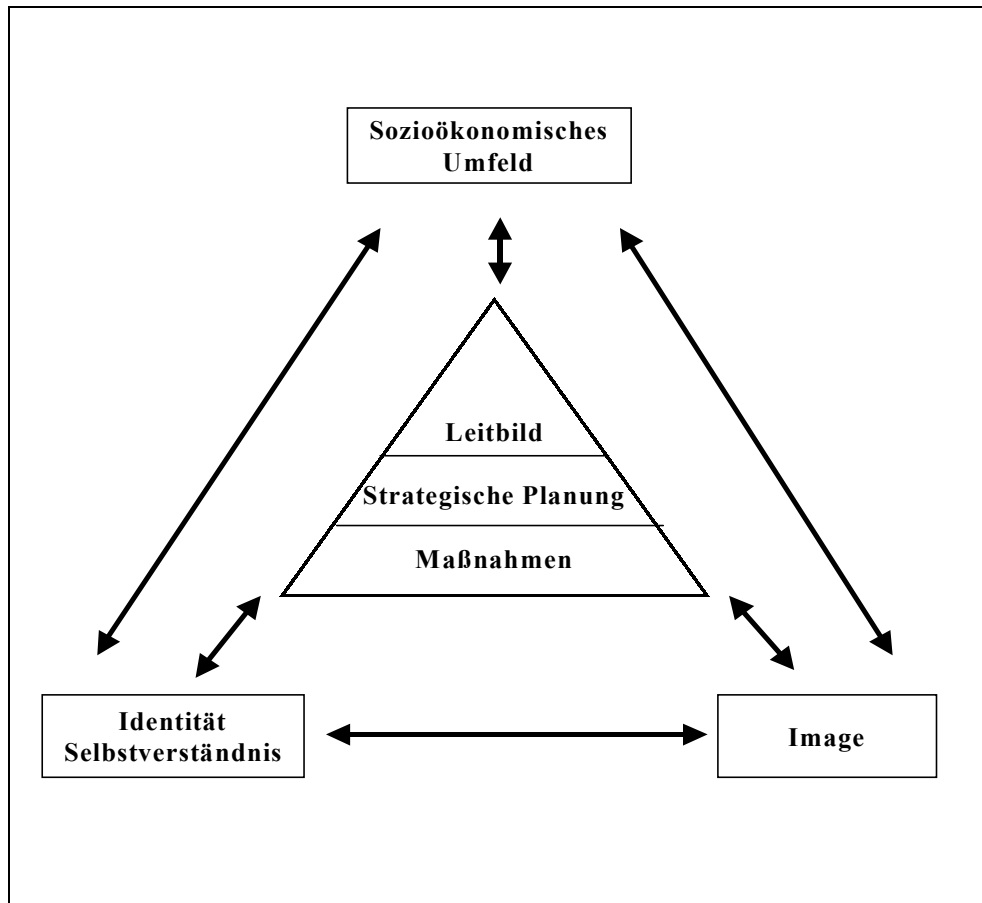
Als Bezugspunkte der Selbst- und Fremdwahrnehmung sind Images Wettbewerbsfaktoren. Mit Hilfe von Imagepflege und Imagewerbung lassen sie sich in begrenztem Umfang ins „rechte Licht“ setzen. So wird dann z.B. aus Filz und Vetternwirtschaft das kölnspezifische und viel sympathischer anmutende Klüngeln, aus der geographischen Lage wird das „Wirtschaftszentrum West“ und aus

dem Karneval erwächst die „Metropole des rheinischen Frohsinns“, was freilich an den dahinter stehenden schlichten Sachverhalten nicht das Geringste ändert.

Leitbilder sind etwas anderes als Visionen und Utopien. Im Bild einer Zielhierarchie eingeordnet liegen sie zwischen Visionen und konkreten politischen Zielen. Als Grundlage zukunftsorientierter strategischer Planung gehen Leitbilder in ihrer Bedeutung im wörtlichen Sinne über Bilder und Imagepflege hinaus. Sie docken zwar am status quo und dem damit wie auch immer korrespondierenden Image an, weisen aber in die Zukunft. Abgestimmt auf einen bestimmten Geltungsbereich formulieren sie Zielvorstellungen für wünschenswerte und realisierbare zukünftige Entwicklungen. Dies setzt die bewusste Auseinandersetzung mit der Ist-Situation ebenso voraus wie die Antizipation von sich verändernden Problemlagen und Anforderungen. Im Falle ihrer Umsetzung in konkrete Maßnahmen und Projekte können Leitbilder ganz nebenbei imagefördernd wirken; aber nur unter dieser Bedingung. Ein Leitbild an und für sich hat kaum die Kraft, Bilder zu korrigieren.

Insofern Leitbildern stets ein spezifischer und in der Regel sehr komplexer (innenbestimmter) Entwicklungsprozess vorausgeht, gehen sie über die bloße Adaption von (außenbestimmten) **Vorbildern** hinaus – was das Lernen von guten Vorbildern natürlich nicht ausschließt. Im Unterschied zu Vorbildern sind Leitbilder stets auf die spezifischen Rahmenbedingungen abgestimmt und damit einzigartig.

Schaubild: Leitbild-Rahmenbild



An und für sich ist das Aufstellen von Leitbildern nichts Neues und Ungewöhnliches. Das Raumordnungsgesetz z.B. verpflichtet die Politik, mit wissenschaftlicher Unterstützung und Beratung realisierbare (!) Leitbilder für die Raumordnung und Raumentwicklung zu formulieren, die nicht nur problemumfassend sind, sondern auch die dabei auftretenden Interessengegensätze ausgleichen. Auch in der Organisationsentwicklung spielen Leitbilder und Leitbildentwicklung seit Jahren eine zunehmende Rolle.

Daraus lassen sich einige **allgemeine Bestimmungsmerkmale** ableiten, die auch für die Beschäftigung mit einem städtischen Leitbildentwicklungsprozess von Bedeutung sind:

- Bei einem Leitbild handelt es sich um eine – in der Regel schriftlich fixierte – grundlegende Willensbekundung und die höchste Verdichtungsstufe einer übergeordneten Zielsetzung.
- Leitbilder sind keineswegs unverbindliche Absichtserklärungen, sondern der Versuch,
 - Moral und Verhalten,
 - Werte und Absichten,
 - Politik und Organisation,
 - Strategie und Potenzial
 in Übereinstimmung zu bringen.
- Ein Leitbild
 - steckt den Rahmen für konkrete Planungen, Vorhaben und Maßnahmen ab – alle untergeordneten Ziele und Maßnahmen sind auf das Leitbild ausgerichtet;
 - hat nach innen und außen hin eine handlungsleitende Orientierungsfunktion;
 - kommuniziert das Selbstverständnis und die Zukunftsvorstellungen;
 - muss möglichst allgemein und gleichzeitig hinreichend spezifisch sein;
 - muss hinsichtlich der abgedeckten Themen bzw. Handlungsfelder möglichst umfassend und gleichzeitig knapp und prägnant sein;
 - muss einerseits langfristig angelegt und gleichzeitig an veränderte Anforderungen anpassbar sein.

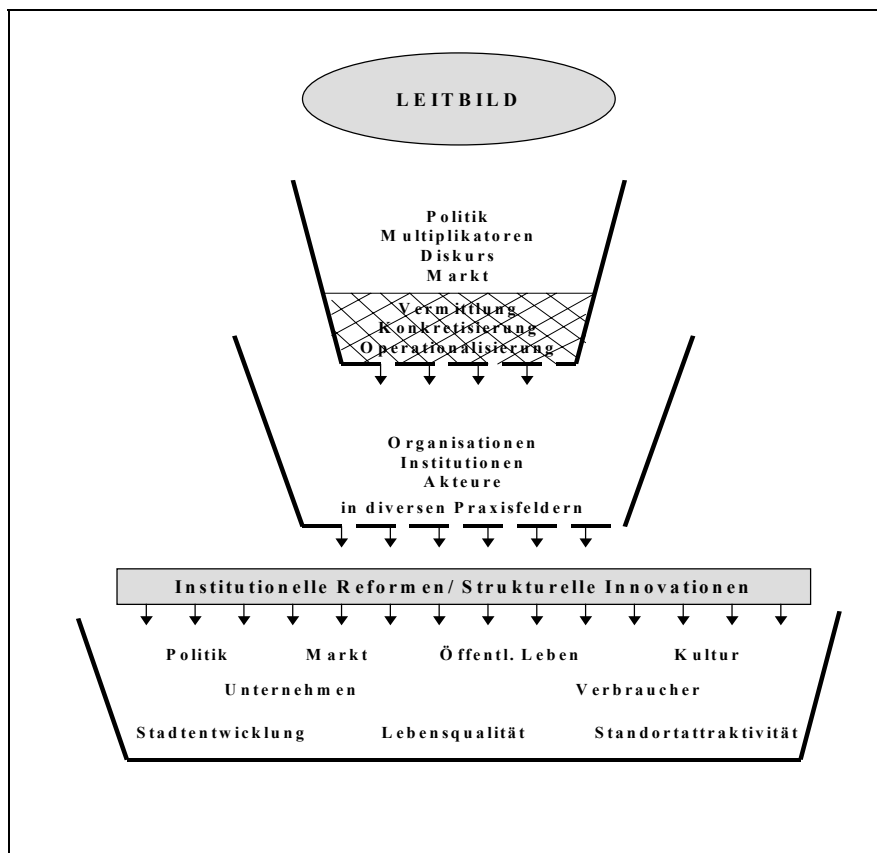
Erfolgsentscheidend für eine breite und tiefe Verankerung eines Leitbildes ist die möglichst weitgehende Berücksichtigung der vorhandenen Potentiale und Ressourcen, vielfältigen Interessen, Vorstellungen und Meinungen und damit also die beteiligungsoffene und „wissensintensive“ Organisation des Leitbildentwicklungsprozesses. Eine kompetente und transparente Organisation des Entwicklungsprozesses ist unabdingbar. Darüber hinaus wird die praktische

Umsetzung von Leitbildern dadurch erleichtert, dass konkrete Handlungsvorschläge zur Umsetzung bereits in die Leitbildformulierung mit aufgenommen werden. Damit ist die Frage des Verhältnisses von Leitbild und Praxis angeschnitten.

2.2 Leitbild und Praxis

Leitbilder sind notwendig: sie ermöglichen bzw. provozieren Handeln und geben dem Handeln eine Richtung. Sie haben eine Veränderung bzw. Fort-Schritt initiierende, eine zielgebende und handlungskordinierende Funktion. Aber das heißt nicht, dass sie – einmal formuliert – quasi kaskadenartig in die Praxis diffundieren:

Schaubild: Mechanische Leitbildkonzeption

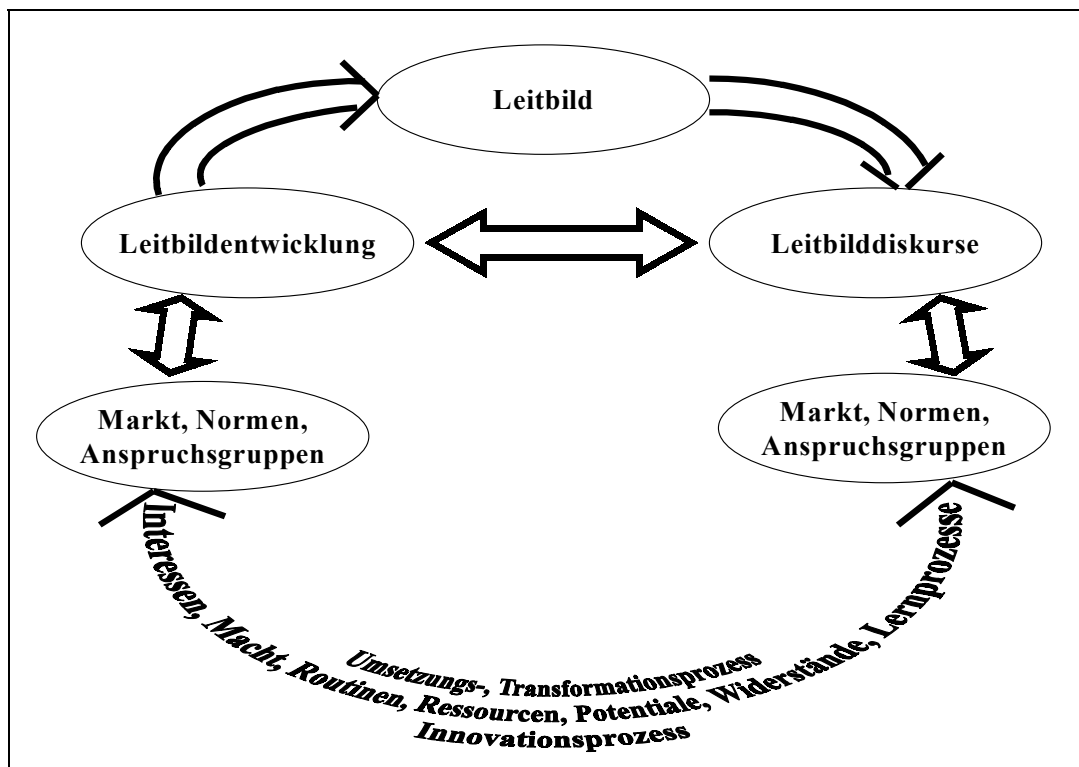


Leitbilder für die Praxis fallen nicht vom Himmel; Leitbilder werden gemacht, sind stets sozial konstruiert, resultieren – wie vermittelt auch immer – aus gelebter und reflektierter Praxis. Zugleich sind Leitbilder aber nicht „einfach“ ein rationaler, auf Expertenwissen gestützter und insoweit zwingender Reflex auf den „Zustand der Welt“. Und ebenso wenig ist umgekehrt die Realität hinreichend über die Identifizierung und Entschlüsselung von ihr jeweils vorausgehenden, spezifischen Leitbildern oder Leitbilddebatten zu erklären.

Das Verhältnis von Leitbildentwicklung, -etablierung und -umsetzung gestaltet sich nicht nur komplexer, sondern auch weniger prinzipiell. Die Entwicklung von Leitbildern vollzieht sich als ein komplizierter, umwegiger und keineswegs widerspruchsfreier Prozess ihrer allmählichen Verfertigung im praktischen Handeln, gewissermaßen in rekursiven Schleifen sozialer Praxis. Damit ist die „Henne-oder-Ei-Frage“ (zuerst das Leitbild und dann die Praxis oder umgekehrt?) zwar nicht gegenstandslos. Aber sie ist weder in theoretischer noch in praktischer Hinsicht von besonderer Bedeutung.

Wie andere soziale Gemeinschaften auch sind Städte stets Austragungsort von mikropolitischen Auseinandersetzungen um verschiedene Leitbilder und Entwicklungsrichtungen. Erst bei der konkreten Konfrontation mit Widersprüchen und Konflikten erweist sich, inwieweit sich das Leitbild praxisverändernd entfalten lässt. Leitbildentwicklung und -umsetzung vollziehen sich so gesehen nicht als top-down-Mechanik im Sinne einer linearen Umsetzungskonzeption, sondern als ein dynamischer, innengeleiteter Prozess, der die vorhandenen Entwicklungspotentiale nutzt *und* externe Ansprüche in den Bezugsrahmen integriert.

Schaubild: Dynamische Leitbildkonzeption



Gerade weil sich das bis heute so in der Realität nicht widerspiegelt, ist noch einmal daran zu erinnern, dass es der eigentliche Sinn und Zweck der **Lokalen Agenda 21** ist, einen breiten und beteiligungsintensiven Prozess in Gang zu setzen und zu organisieren, in dem es zentral um die Entwicklung eines zukunftsfähigen und an die spezifischen Gegebenheiten angepassten Leitbildes der Stadtentwicklung, einer sozial-ökologischen Erneuerung des städtischen Lebens und die Entwicklung darauf abgestimmter Diskussions-, Planungs- und Umsetzungsprozesse geht. „Der Agendaprozess zielt ... auf eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt als Ort, der seinen Bürgern hohe Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit bietet“. Da es dabei um „die gesamte Bandbreite der Interessen“ und insbesondere auch um „die systematische Einbeziehung der Wirtschaft“ geht, sind „professionelles Management“, der Einsatz geeigneter Verfahren sowie der Verzicht auf enge zeitliche Vorgaben unabding-

bar (Freese/Schwarz/Jäger: Mindestanforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der lokalen Agenda 21 in Köln, 5.11.1997).

Der Lokale-Agenda-Prozess zielt also in inhaltlicher Hinsicht auf die Entwicklung eines tragfähigen und konsensfähigen Leitbildes und in formaler Hinsicht auf die Organisation des dazu erforderlichen und geeigneten Prozesses. Die zentralen Bestimmungsmerkmale der Leitbildentwicklung (s.o.) und der Ansatz und Auftrag der Lokalen Agenda 21 sind hochgradig kompatibel.

Wenn es um ein Leitbild der Stadt geht, dann geht es also um die „Kernkompetenz“ der Lokalen Agenda 21. Aber in Köln sind es nicht die Akteure der Lokalen Agenda 21, sondern es ist interessanterweise die IHK, die mit mehr oder weniger konkreten Vorschlägen und medialer Unterstützung seitens des Kölner Stadt-Anzeigers eine öffentliche Diskussion über die Erstellung eines Leitbildes für die Stadt angestoßen hat, die nunmehr bereits in sogenannten Rathausgesprächen fortgeführt wird. Dazu müssen sich die Agenda-Akteure verhalten. Diese Recherche versteht sich als ein Beitrag zu einer möglichst konstruktiven Entscheidungsfindung.

3. Typen von Leitbildern: Entstehungskontext, inhaltlicher Fokus und Organisation des Entwicklungsprozesses

Der Porträtierung von Leitbildentwicklungen in bundesdeutschen Großstädten (Kapitel 4) wird ein Einordnungsraster vorangestellt, das **zentrale Dimensionen von Leitbildern** und deren Entwicklung berücksichtigt: So lassen sich aus den jeweiligen Stadt-Recherchen drei zu unterscheidende **Entstehungskontexte** sowie ebenfalls drei **Organisationstypen des Entwicklungsprozesses** der entsprechenden Leitbilddiskussionen dokumentieren. Das umseitige Raster ordnet hierbei die untersuchten Städte diesen beiden Dimensionen zu. Zusätzlich wird der zentrale **inhaltliche Fokus** der Leitbilddiskussionen der jeweiligen Städte benannt.

Die Organisationstypen haben folgende Bedeutung:

- **Zentraler Planungsstab steuert Entwicklungsprozess und organisiert spezifische Beteiligungsangebote:** Bei diesem Typus dominiert das klassische und traditionelle Planungsverständnis – die Kommune steuert und bietet in unterschiedlicher Quantität und Qualität Partizipationschancen für städtische Akteure an.
- **Dezentrale Leitlinien- und Projektentwicklung:** Formell oder faktisch fehlt hier eine den Gesamtprozess steuernde Koordinierungsstelle mit der möglichen Folge, dass Leitlinien und Projekte zwar „unbürokratisch“ entwickelt werden, jedoch in ihrer Umsetzung unverbindlich und wirkungslos bleiben können.
- **Kombination aus zentraler Steuerung und dezentraler Prozessgestaltung:** Dieser Idealtypus kommunikativer und kooperativer Planung schimmert in der Realität von mindestens zwei der untersuchten Leitbildprozesse durch. Die Kommune gibt von ihrem Steuerungsmonopol mehr oder weniger freiwillig bestimmte Gestaltungsoptionen ab an kompetente intermediäre Organisationen einer Stadtgesellschaft.

Organisation des Entwicklungsprozesses Entstehungskontext	Zentraler Planungsstab steuert Entwicklungsprozess und organisiert spezifische Beteiligungsangebote	Dezentrale Leitlinien- und Projektentwicklung	Kombination aus zentraler Steuerung und dezentraler Prozessgestaltung
Im Kontext der Lokalen Agenda 21	<p>Duisburg – Zentrale Themen: Arbeit, Wirtschaftsstruktur, Umweltschutz und Gleichstellung von Frauen und Männern</p> <p>Wuppertal – Zentrale Themen: Stadtmarketing, „Bürgerkommune“ und nachhaltiges Wirtschaften</p>	Frankfurt a.M. – Zentrale Themen: Arbeit, globale Partnerschaft und nachhaltiges Wirtschaften	Leipzig – Zentrale Themen: Umweltqualität, nachhaltiges Wirtschaften und Stadtteilentwicklung mit den Bürger/innen
Im Kontext der Stadtentwicklungsplanung	Heidelberg – Zentrale Themen: Stadtteil- und Stadtentwicklung mit den Bürger/innen, interkulturelle Orientierung und Gleichstellung von Frauen und Männern		Hannover – Zentrale Themen: Stadtentwicklung, urbane Lebensqualität und demokratische Teilhabe
Im Kontext der Reorganisation der Stadtverwaltung	Nürnberg – Zentrale Themen: Qualitätsmanagement und Verwaltungsreform		

4. Porträts von Leitbildentwicklungen bundesdeutscher Großstädte

4.1 Leitfragen zur Recherche

Die nachfolgenden Fragen bilden die Grundlage für die Interviews zu Leitbildentwicklungsprozessen, die mit Ansprechpartnerinnen und -partnern folgender sieben Städte geführt worden sind:

- in **Duisburg** mit *Doris Freer*, Leiterin des Frauenbüros der Stadt Duisburg; *Andreas von der Heydt*, Amt für kommunalen Umweltschutz der Stadt Duisburg,
- in **Frankfurt am Main** mit *Ulrike Brandt*, Geschäftsstelle Lokale Agenda 21 des Umweltamtes der Stadt Frankfurt am Main,
- in **Hannover** mit *Marion Baron*, Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Hannover,
- in **Heidelberg** mit *Joachim Hahn*, Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg,
- in **Leipzig** mit *Angelika Kell*, Leipziger Agenda-Büro,
- in **Nürnberg** mit *Wolfram Gäbisch* und *Andreas Schiller*, Stabsstelle Verwaltungsreform der Stadt Nürnberg,
- und in **Wuppertal** mit *Erwin Rothgang*, Umweltmanagement der Stadt Wuppertal.

Darüber hinaus konsultierten wir *Manfred Born* (ecolo – ecology and communication, Bremen) und *Anke Valentin* (Wissenschaftsladen Bonn), zwei ExpertInnen der Debatte um Nachhaltigkeitsindikatoren und Leitbildentwicklungen.

1. Basisinformationen: Sind in Ihrer Stadt Leitbilder erarbeitet und dokumentiert worden? Welche (Leit-)Themen sind dort angesprochen? Welcher

Zweck wird mit der Leitbilddiskussion verfolgt? Können Sie uns Textfassungen der Leitbilddiskussion zukommen lassen?

2. **Management:** Wer hat die Leitbilddiskussion in Ihrer Stadt initiiert? Haben professionelle Agenturen diesen Diskussionsprozess begleitet?
3. **Entwicklungsprozess:** Auf welche Weise wurde die Leitbilddiskussion organisiert? Wurden Beteiligungsangebote an relevante Akteure der Stadt sowie interessierten Bürgerinnen und Bürgern gemacht? Sind spezifische Partizipationsmöglichkeiten für Frauen angeboten worden? In welchem Kommunikationsrahmen gestalteten sich diese Angebote?
4. **Rolle von Akteuren:** Welche Rolle spielte die Stadtspitze (Oberbürgermeister, Dezernenten, Fraktionsführungen) im Leitbildentwicklungsprozess? Welche Rolle übernahmen hierbei die örtliche IHK sowie Vertreter der Lokalen Agenda 21?
5. **Querschnittsthemen:** Mit welcher Systematik sind die Querschnittsthemen „Nachhaltige/Zukunftsfähige Entwicklung“ und „Demokratische Teilhabe/Bürgerkommune“ im Leitbildprozess diskutiert worden?
6. **Implementation:** Wie wurden die Leitbilder in Rat und Verwaltung implementiert bzw. wie wird dafür Sorge getragen, dass diese umgesetzt werden können?
7. **Mindestanforderungen:** Was sind aus Ihrer Sicht Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren für eine Leitbilddiskussion, die nachweisbare Impulse für die Stadtentwicklung gibt?

4.2 Duisburg

Die Leitbilddiskussion in Duisburg entstand im Kontext des öffentlichen Dialogs über Struktur und Inhalt der **Lokalen Agenda 21**. Der ab Herbst 1997 begonnene Prozess der Leitlinienentwicklung verfolgt hierbei den Zweck, einen **Kristallisationspunkt** für die inhaltliche Diskussion zu bilden, indem die für Duisburg zentralen Zukunftsfragen benannt sowie diesbezügliche Leitthemen-

felder abgesteckt werden. Eine **verwaltungsinterne Projektgruppe** unter Federführung des Stadtdirektors und des Agenda-Koordinators konzipierte, moderierte und begleitete diesen Prozess der Leitliniendiskussion und -implementierung.

Die Projektgruppe erarbeitete einen Leitlinien-Entwurf und initialisierte hiermit einen **öffentlichen Dialogprozess**, dessen zeitlicher Ablauf die nachfolgende Tabelle dokumentiert.

Terminplan zur Leitliniendiskussion

Herbst 1997	Vorbereitung der Leitlinien durch die verwaltungsinterne Projektgruppe
17.2.1998	Verabschiedung des Entwurfs im Umweltausschuss
3., 10.3. und 28.4.1998	Umweltgesprächskreise: Vorstellung des Leitlinienentwurfs
26.3.1998	Bürgerforum zur Lokalen Agenda 21: Verschickung der Leitlinien an rund 500 Einrichtungen und Personen Vorstellung der Leitlinien
6.5.1998	Vorstellung des Projektwettbewerbs; Aufruf an alle Akteure, konkrete Projekte aus dem eigenen Wirkungsbereich zu benennen
9.5.1998	4. Duisburger Frauenkonferenz; Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme zum Leitlinienentwurf
bis 19.6.1998	Diskussion der Leitlinien in den genannten Gremien; Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen bei der Koordinierungsstelle
19.6.1998	„Hearing“-Termin im Rathaus; Anhörung mit 15 Interessengruppen
Juli - August 1998	Auswertung der Eingaben und Stellungnahmen durch die Verwaltung
8.9.1998	Beratung des Diskussionsprozesses über die Leitlinien im Umweltausschuss
21.9.1998	Leitlinien werden einstimmig im Rat beschlossen

Quelle: 3 Jahre Lokale Agenda 21 – Bausteine einer Lokalen Agenda für Duisburg, S. 31.

Die **Partizipationsangebote** im Rahmen der Duisburger Leitliniendiskussion können als vielfältig, **systematisch und zielgruppenspezifisch** charakterisiert werden. Eine solche Systematik wird z.B. dadurch deutlich, dass die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Leitlinienentwurf den rund 500 Organisationen der Stadt mittels Fragebögen erleichtert wurde, so dass 55 Stellungnahmen abgegeben wurden. Diese sind systematisch in den Entwurf eingearbeitet und schließlich wiederum der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.

Durch spezifische Beteiligungsangebote für Frauen im Kontext der Leitliniendiskussion konnte – so die Einschätzung der Leiterin des Frauenbüros der Stadt Duisburg, *Doris Freer* – die **Artikulation von Fraueninteressen** gewährleistet werden:

- Sowohl das Frauenbüro wie auch die vom Frauenbüro moderierten Arbeitskreise wurden von Anfang an und auf breiter Basis in den Prozess der Leitlinienentwicklung einbezogen.
- Als Ergebnis des gesamtstädtischen Partizipationsprozesses wurde der Grundsatz der Gleichberechtigung der Frauen in die Präambel der Agenda 21-Leitlinien integriert.
- Die Umsetzung der Leitlinien im Bereich der Frauenpolitik erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen, so z.B. durch die Mitwirkung des Frauenbüros an Rats- und Ausschussvorlagen oder im Kontext des Projektes „Indikatoren zur Geschlechtergerechtigkeit“.

Die „**Leitlinien einer Lokalen Agenda 21 für Duisburg**“ umfassen neben der Präambel die folgenden **sechs Leitthemen**:

1. **Arbeit und Wirtschaftsstruktur,**
2. **Zusammenleben in einer sozialen Stadt,**
3. **Umweltschutz und Lebensqualität,**
4. **Bildung und Wissenschaft,**
5. **Konsum und Lebensstil,**
6. **Erhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit.**

Als **zweites Standbein** des Duisburger Agenda-Prozesses wurde parallel zur Leitliniendiskussion die Entwicklung konkreter Projekte forciert. Hierbei **korrelieren Leitlinien- und Projektentwicklung** insofern, als sich die Projekte inhaltlich an den Handlungsfeldern bzw. Leitthemen der Leitlinien orientieren. Eine weitergehende Korrelation in der Weise, dass die Leitlinien auch zugleich die Bewertungskriterien des im Mai 1998 ausgeschriebenen **Projektwettbewerbs** beeinflussten, konnte *Andreas von der Heydt* vom Amt für kommunalen Umweltschutz der Stadt jedoch nicht bestätigen.

Die mit dem Ratsbeschluss vom 21.9.1998 beabsichtigte **Umsetzung der Leitlinien** gestaltete sich nach seiner Auskunft deshalb als **problematisch**, weil die Personalpolitik der Stadt Duisburg **keine Kontinuität** hinsichtlich einer Begleitung des Implementierungsprozesses sicherstellte. So sei die Stelle des Agenda-Koordinators seit über zwei Jahren vakant, wodurch eine koordinierende Anlaufstelle für die zahlreichen Agenda-Akteure und deren Projekte nicht mehr existiere.

4.3 Frankfurt am Main

In Frankfurt entwickelte sich eine Leitbilddiskussion zur Zukunft der Stadt **im Rahmen der Lokalen Agenda 21**. Nachdem die Stadtverordnetenversammlung bereits im Januar 1996 den entsprechenden Beschluss zur Umsetzung einer Lokalen Agenda beschlossen hatte, bildeten sich sechs thematische Arbeitskreise und ein Agenda-Forum heraus, um den Agenda-Prozess zu gestalten.

Der erste Schritt hin zur Formulierung eines Leitbildes bestand in der Erarbeitung einer „**Gemeinsamen Plattform Zukunftsfähiges Frankfurt**“, die die Teilnehmer des Agenda-Forums im April 1997 im Konsens verabschiedet und die Stadtverordnetenversammlung im Juli 1997 beschlossen hatten.¹ Diese „Gemeinsame Plattform“ konzentrierte sich thematisch auf den Nachhaltigkeits-

¹ Insgesamt 47 Organisationen haben die „Gemeinsame Plattform“ unterzeichnet, darunter so unterschiedliche Akteure wie die Stadt Frankfurt, die IHK, der ADFC, die Flughafen AG und die ÖTV.

aspekt ‚Ökologie‘ und skizzierte hierbei bereits erste Projektideen (z.B. die Implementierung von 50 Öko-Audits), während die beiden anderen Aspekte ‚Soziales‘ und ‚Ökonomie‘ zurückgestellt wurden.

Im Jahr 1998 begannen dann in einem zweiten Schritt die Agenda-Arbeitskreise mit der **Entwicklung von Leitlinien** zu ihren jeweiligen Themenbereichen. Zu den folgenden sieben „Leitthemen“ wurde eine **kontinuierliche Leitliniendiskussion** geführt:

1. Leitlinie **Arbeit**,
2. Leitlinie **Ernährung**,
3. Leitlinie **Globale Partnerschaft**,
4. Leitlinie **Konsum**,
5. Leitlinie **Freizeit**,
6. Leitlinie **Verkehr**,
7. Leitlinie **Wohnen**.

Diese Arbeit diente der **Konkretisierung der „Gemeinsamen Plattform“**, sie wurde zugleich aber auch zurückgekoppelt an die Akteure des „Agenda-Forums“, so dass hier die Leitlinienentwürfe der Arbeitsgruppen diskutiert, überarbeitet und in mehreren Schritten bis November 1999 zum Konsens gebracht werden konnten.²

Ein **weiterer Konkretisierungsschritt** besteht in der **Projektentwicklung**, die sich aus der Leitliniendiskussion ergeben hat. Die Informationsbroschüre zur Frankfurter Agenda 21 dokumentiert insgesamt **43 Projekte**, die im Rahmen des Konsultationsprozesses von den Agenda-Akteuren initiiert und bisher zum Teil umgesetzt wurden. Das Bemerkenswerte hieran ist, dass sämtliche Akteure des Agenda-Forums in den entsprechenden Projekten **Verantwortung als Projektträger** übernehmen. So besteht z.B. bei der Initiative *„50 Öko-Audits für Frank-*

2 Die Leitlinien zur Frankfurter Agenda 21 sind von 54 Organisationen, Institutionen und Unternehmen unterzeichnet worden.

furt am Main“ eine enge Kooperation zwischen dem Umweltamt der Stadt als Projektleitung, der IHK Frankfurt als Projektbegleiterin und den bis dato 38 Unternehmen und Einrichtungen als Projektteilnehmern³. Ein weiteres Beispiel ist ein „*Evaluationsprojekt Lokale Agenda 21*“, das die Johann Wolfgang Goethe-Universität durchgeführt hat. Hierdurch konnten die Optimierungsbedarfe bzgl. des Agenda-Prozesses der Mehrheit der Agenda-Akteure in Frankfurt dokumentiert werden.

Im Gespräch mit *Ulrike Brandt*, der Mitarbeiterin der Geschäftsstelle Lokale Agenda 21 des städtischen Umweltamtes, werden die Umsetzungsprobleme des Implementationsprozesses deutlich: So seien 12 der Projektideen noch in der Umsetzungsphase. Ferner dürfe die Kehrseite des Konzepts der Vielfalt an Projektträgerschaften nicht verschwiegen werden: die **Gefahr der Fragmentierung** des Implementationsprozesses. Sie plädiert daher für eine stärkere Vernetzung und Koordinierung der Einzelprojekte der Frankfurter Agenda 21.

Als weitere **Mindestanforderungen für erfolgreiche Leitbilddiskussionen** nennt *Ulrike Brandt*: So sollten **Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung von Anfang an** eingebunden sein in die Leitbildentwicklung, damit die freundliche „Zur-Kennntnisnahme“ von Leitlinien auch praktische Konsequenzen für die Stadt habe. Zweitens dürfe dem „Konsensgedanken“ nicht soweit gefolgt werden, dass die Ergebnisse zu unkonkret würden. Implizit deutet dieser Hinweis auf die Notwendigkeit oder zumindest den praktischen Nutzen von **Indikatoren, Kriterien oder Messgrößen** hin, um die Leitbilder, -linien oder -ziele eines städtischen Diskurses **operationalisierbar** zu gestalten.

3 In der projektbeschreibenden Broschüre „Frankfurter Unternehmen aktiv für den Umweltschutz“ heißt es wörtlich: „Dass sich Ökologie und Ökonomie sehr gut miteinander verbinden lassen, das belegen die zahlreichen und erfolgreich abgeschlossenen Projekte und Maßnahmen der Teilnehmer, deren finanzielle Aufwendungen für Prüfungen und Zertifikate sich in der Regel schon in den ersten 1 - 2 Jahren amortisiert haben.“ (S. 3)

4.4 Hannover

In Hannover wurde ab Ende 1995 ein breit angelegter Stadt-Dialog begonnen, der von der Stadtverwaltung angeschoben und im Wesentlichen von vier Institutionen bzw. Elementen getragen und gefördert worden ist:

- Stadtforum,
- Bürgerbüro Stadtentwicklung,
- Anwaltsplanung,
- Lokale Agenda 21.

Im Jahre 1999 wurden zudem öffentliche Erörterungen zum neuen **„Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001-2005“** durchgeführt. Auf Grundlage eines intendierten **breiten Dialogprozesses mit der Stadtöffentlichkeit** sollten Vorschläge erarbeitet und für das Handlungsprogramm konkretisiert werden⁴. Dabei orientiert sich dieser „Dialog zur Stadtentwicklung“ an folgenden **fünf Leitthemen**:

1. **Starker Standort**,
2. **Ausgleich statt Spaltung**,
3. **Urbane Lebensqualität**,
4. **Nachhaltigkeit** sowie
5. **Demokratische Teilhabe**.

4 In der Beschlussdrucksache Nr. 2499/99 vom 15.9.1999 heißt es: „Zielsetzung ist es, ein Handlungsprogramm auszuarbeiten, dessen Umsetzung spätestens mit dem Jahr 2001 beginnen kann. Dieses Handlungsprogramm soll auf der Grundlage eines möglichst breiten Dialogs in der Stadt erstellt werden, d.h. möglichst viele gesellschaftliche Kräfte sollen an seiner Entstehung beteiligt sein. Um dies zu gewährleisten, muss das Verfahren so gestaltet sein, dass der Entstehungsprozess des Programms offen ist für Ergänzungen und Veränderungen aus parallel laufenden Diskussionsprozessen. Wichtig hierfür ist, eine möglichst große Transparenz des Diskussions- und Erarbeitungs- und Entscheidungsstandes herzustellen. Hierzu sind mehrere Zwischenschritte sinnvoll, bevor das fertige Programm vorgelegt werden kann.“

Am Beispiel des Leitthemas „Demokratische Teilhabe“ kann für Hannover dokumentiert werden, dass Partizipation und Bürgerbeteiligung nicht „bloß“ inhaltlich eine wesentliche Rolle in Leitbilddiskussionen spielen, sondern auch der **Entwicklungsprozess eines Leitbildes selbst partizipativ gestaltet werden kann**. So hat das Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Hannover am 9. Juli 1999 seinen Konzeptentwurf zum Leitthema „Demokratische Teilhabe“ in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert und zur Diskussion gestellt. Der Konzeptentwurf basiert dabei auf Erkenntnissen und Anregungen von Diskussionsveranstaltungen, an denen sowohl „Professionelle“ von Verbänden und Organisationen als auch engagierte Einwohnerinnen und Einwohner teilgenommen haben.

Mit Prof. Dr. Annette Zimmer, Prof. Dr. Klaus Selle und Ansgar Wimmer konnten drei ausgewiesene Experten gewonnen werden, die den Konzeptentwurf kritisch reflektierten. Neben stadtspezifischen Ergänzungsvorschlägen wurde hierbei insbesondere auf die Bedeutung der **„Demokratischen Teilhabe“ als Querschnittsthema** für die anderen Leitthemen des Handlungsprogramms aufmerksam gemacht. Partizipation und Bürgerbeteiligung dürfe nicht losgelöst von den übrigen Handlungsfeldern der Stadtpolitik diskutiert werden, sondern müsse integrierter Bestandteil der anderen Leitthemen sein.

Für den Dialog zur Stadtentwicklung in Hannover können somit **drei Qualitätsbausteine** festgehalten werden, die den Entwicklungsprozess eines Leitbildes zur Stadtentwicklung charakterisieren können:

1. **Erarbeiten von Konzeptentwürfen durch systematische Mitwirkungsangebote** (Workshops, Fach- und Bürgerforen, Zukunftskonferenzen etc.);
2. **Diskussion von Rahmenkonzepten auf öffentlichen Veranstaltungen** (etwa durch Expertenreflexionen);
3. **Einbringen von Ideen und Projektvorschlägen zur Konkretisierung des Rahmenkonzeptes.**

Das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover als einer der **Motoren** des Stadtentwicklungs-Dialogs hat im Januar 2000 sieben Projektvorschläge in die Diskussion gebracht, die als Beitrag zur Konkretisierung der Leitbildentwicklung in Hannover genutzt werden können. So werden mit „Hannover schafft Platz – mit den Nutzerinnen und Nutzern“ oder „Qualifizierungsangebot für bürgernahe Arbeit“ konkrete und bereits auf ihre Machbarkeit hin geprüfte Projekte skizziert.

Der Stadtrat hat im Februar 2000 das Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung in einem „Rahmenbeschluss“ verabschiedet. Zur **Umsetzung der einzelnen Projektvorschläge** wurden bis heute zahlreiche Beschlüsse im Hannoveraner Stadtparlament zu den jeweiligen Einzelprojekten gefasst, die sich aus den fünf Leitthemen des Handlungsprogramms und dem hieran orientierten Diskussionsprozess entwickelt haben.

4.5 Heidelberg

Eine Diskussion zur Zukunft der Stadt ist in Heidelberg **im Kontext der Stadtentwicklungsplanung** organisiert worden. Mit dem Prozess zur Erstellung des „**Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2010**“ sowie zur Erarbeitung von „**Stadtteilrahmenplänen**“ für die 14 Stadtteile Heidelbergs bot die Stadtverwaltung unter der Federführung des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik den gesellschaftlichen Akteuren der Kommune an, in einen Dialog über Leitlinien und Ziele der städtischen Entwicklung zu treten.

Stadtteilrahmenpläne wie Stadtentwicklungsplan dienen hierbei als Entscheidungshilfen und Leitlinien für zukünftige Entscheidungen des Stadtrates und der Verwaltung. Für diese beiden **Instrumente der Leitlinienentwicklung** wurde jeweils ein **Bausteinsystem** angewandt, das Grundlage sein kann für ambitionierte und beteiligungsorientierte Leitbildprozesse in anderen Kommunen. Die Erstellung des „Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2010“ umfasste die folgenden vier Bausteine:

1. **Stärken-Schwächen-Analyse,**
2. **Entwicklungsszenarien,**
3. **Leitlinien und Ziele,**
4. **Modell räumlicher Ordnung.**

Dieser Diskussionsprozess zur Stadtentwicklung wurde so organisiert, dass die Positionen unterschiedlicher Institutionen und Gruppen der Stadt einbezogen werden konnten. Im November 1995 lag ein **Diskussionsentwurf der Leitlinien und Ziele** zum Stadtentwicklungsplan vor, der bis September 1996 öffentlich diskutiert und im Februar 1997 vom Stadtrat (in Heidelberg heißt es offiziell „Gemeinderat“) verabschiedet wurde. Der Diskussionsentwurf der Stadtverwaltung wurde in einem **Fachbeirat** erörtert, der sich aus Mitgliedern des Gemeinderates und wichtiger Institutionen Heidelbergs (IHK, DGB, BUND etc.) zusammensetzte. Darüber hinaus haben sich Bürgerinnen und Bürger sowie einzelne Organisationen mit insgesamt **360 Änderungsvorschlägen** an der Leitliniendiskussion beteiligt. Sämtliche Einwände wurden von der Stadtverwaltung mittels einer aufwendigen Synopse in den Entwurf eingearbeitet.

Neben acht Leitthemen des „Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2010“ werden in der „**Präambel für ein neues Leitbild**“ wichtige **Querschnittsthemen** und -anliegen einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung dokumentiert:

- Solide Haushaltsführung,
- Bürger/innenbeteiligung und Partizipation,
- Vielfalt der Lebensformen,
- Gleichstellung von Frauen und Männern,
- Migration und interkulturelle Orientierung,
- die Universität als wichtige Partnerin.

Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik erarbeitet derzeit den **Umsetzungsbericht** zum Stadtentwicklungsplan. Beabsichtigt ist, diesen noch 2001 im Gemeinderat zu verabschieden. Die Rolle von gesellschaftlichen Gruppen bei der

Implementierung der Leitlinien und -ziele sowie bei der Debatte über den Umsetzungsbericht ist in Heidelberg allerdings ungeklärt.

Der **partizipative Charakter** der Heidelberger Leitbilddiskussion wird ebenfalls offensichtlich beim Blick auf das **Bausteinsystem der 14 Stadtteilrahmenpläne**. Diese gliedern sich in 9 Einzelschritte, die für jeden Stadtteil durchlaufen worden sind:

1. Stadtteilrahmengespräch als **Auftaktveranstaltung**,
2. **Zukunftswerkstätten für Frauen**,
3. Bestandsaufnahme, Prognose und Bewertung als **Berichtsband**,
4. öffentliche Vorstellung im **Bezirksbeirat**,
5. Vorlage im **Stadtentwicklungsausschuss**,
6. Durchführung themenbezogener **Workshops**,
7. **Entwicklungskonzept und Maßnahmenvorschläge**,
8. öffentliche Vorstellung im Bezirksbeirat und **Stadtteilgespräch**,
9. **Beschlussfassung im Gemeinderat**.

Während die Bestandsaufnahme für alle 14 Stadtteile abgeschlossen ist, stehen die konkreten Maßnahmenvorschläge für 6 Stadtteile noch aus. Die Erarbeitung von Stadtteil-Leitbildern ist also ein noch **fortlaufender Prozess** in Heidelberg.

Wesentliche inhaltliche Kritikpunkte bzw. **Änderungsvorschläge der Zukunftswerkstätten** für Frauen waren z.B. bessere ÖPNV- und Radverkehrsangebote, größere Sicherheit vor sexueller Gewalt sowie preisgünstigere Wohnungen. Die jeweiligen Arbeitsergebnisse der Zukunftswerkstätten wurden vom Amt für Frauenfragen ausgewertet und an das zuständige Fachamt weitergegeben. Grundsätzlich haben die Zukunftswerkstätten wichtige zusätzliche **Impulse für die Frauenarbeit** und spontane Gruppengründungen in den Stadtteilen zur Folge gehabt.⁵

5 So die Einschätzung der Autoren der Studie „Nachhaltiges Heidelberg“ des ifeu-Instituts, S. 89f.

Neben den Leitliniendiskussionen zur Stadtentwicklung auf Stadtteil- wie auf gesamtstädtischer Ebene ist in Heidelberg bereits im Jahre 1993 das „**Tourismusleitbild Heidelberg**“ vom Gemeinderat verabschiedet worden. Hierzu sind nach ebenfalls breiter öffentlicher Diskussion diese **drei Leitziele** entwickelt worden:

1. die langfristige Sicherung der Arbeitsplätze im Tourismusgewerbe,
2. der Erhalt des unverwechselbaren Charakters der Stadt,
3. die Förderung eines ökologisch verantwortbaren Städtetourismus.

Eine Lenkungsgruppe legt alle zwei Jahr einen **Umsetzungsbericht** zu den im Leitbild explizierten Zielen und Maßnahmen vor, und mit Unterstützung der EU konnte in Heidelberg das Projekt „umweltfreundliches Gastgewerbe“ durchgeführt werden.

Im Gespräch mit *Joachim Hahn* vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik konnten zentrale **Erfolgsfaktoren** für den Heidelberger Leitbildprozess benannt werden:

1. **Bürgerbeteiligung bei der Stadtentwicklungsplanung:** *Joachim Hahn* begründet dies damit, dass es nur mittels einer breiten Beteiligung der Bürgerschaft sowie wichtiger Organisationen der Stadtgesellschaft gelungen sei, einen **tragfähigen Konsens** zu zentralen kommunalen Handlungsfeldern zu erzielen. So sei es z.B. im Gemeinderat erst dann zu einer parteiübergreifenden Einigung über die Leitlinien des Stadtentwicklungsplans gekommen, nachdem die Bürgerschaft und deren Organisationen erheblichen Druck auf die Parteien ausgeübt hätten.
2. **Die Stadtspitze als Motor der Leitbildentwicklung:** Das kontinuierliche Engagement der Oberbürgermeisterin für den Leitbildprozess zur Stadtentwicklung könne als „conditio sine qua non“ auch für entsprechende Prozesse in anderen Städten begriffen werden.

Bedingung für eine erfolgreiche Implementierung sei die Herstellung eines möglichst breiten Konsenses bereits während der Leitbildentwicklung, bilanziert

Joachim Hahn beim abschließenden Blick auf die in Heidelberg gewonnenen Erfahrungen mit partizipativer Stadtentwicklung.

4.6 Leipzig

Der Prozess der Leitbildentwicklung gestaltete sich in Leipzig im **Kontext der partizipativen Erarbeitung der Lokalen Agenda 21**. Zur Auftaktveranstaltung im Frühjahr 1997 haben sich etwa 150 Teilnehmende aus Politik, Verwaltung, Unternehmen, Wissenschaft, Verbänden und Vereinen versammelt, um zehn Arbeitsgruppen zu Agenda 21-relevanten Themen zu bilden.

Die Erarbeitung von Leitbildern stand in diesen auf freiwilligem Engagement basierenden Agenda-Gruppen nicht als erster Schritt auf der Tagesordnung. Ausgehend von der Überzeugung, dass ehrenamtlich tätige Agenda-Aktive die **konkrete Projektentwicklung** der eher abstrakten Leitbilddiskussion vorziehen, stand das Entwerfen von Projektideen zur nachhaltigen Entwicklung im Vordergrund.

Nach Abschluss der ersten Ideenphase wurde mit der **Konzeption von Leitlinien die Projektentwicklung** der jeweiligen AG begonnen. Auf Basis des bisher Geleisteten haben die beiden Mitarbeiter des Leipziger Agenda-Büros, *Angelika Kell* und *Ralf Elsässer*, als Moderatoren der zwischenzeitlich 14 Agenda-AG entsprechende **Entwürfe für Leitbilder, Leitlinien und Handlungsziele** in allen Gruppen zur Diskussion gestellt. Diese AG-internen Diskussionsprozesse zu den Entwürfen verliefen nicht im Sinne von bestätigendem „Abnicken“, sondern bewirkten zum Teil erhebliche Veränderungen der von den beiden Agenda-Moderatoren eingebrachten Entwürfe.

Ein Blick auf die Homepage der Leipziger Agenda⁶ verdeutlicht, dass der Prozess der Leitbildentwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Dessen **Charakter als offener und partizipativer Prozess** wird auch dadurch zum Ausdruck ge-

6 www.le-agenda.de

bracht, dass die Nutzerinnen und Nutzer der Homepage eingeladen werden, Kritiken und Vorschläge zu den Leitlinien bzw. zum „Zielkatalog“ schriftlich einzubringen. Interessierte können entsprechende Anmerkungen zu diesen sieben Leitthemen einbringen:

1. **Grundsätze für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft,**
2. **Stadt- und Stadtteilentwicklung,**
3. **Nachhaltiges Wirtschaften,**
4. **Lernen und Bildung,**
5. **Umweltqualität, Gesundheit und Lebensstile,**
6. **Spezifische Bedürfnisse und Sichtweisen,**
7. **Globale Verantwortung.**

Jedem der sieben Leitthemen sind Unterthemen zugeordnet, so z.B. die „Stärkung der Rolle der Frauen“ oder „Bedürfnisse und Anforderungen aus der Sicht von Migrantinnen und Migranten“ zum Leitthema 6.

Parallel zu den Agenda-Arbeitsgruppen wurden zwei Steuerungsgremien berufen: der Koordinierungskreis, der vorstandsähnlich alle 3 Monate zusammentritt, und das „Forum 21“. Im Forum wirken **60 gesellschaftliche Organisationen und Unternehmen der Stadt** (z.B. IHK, Sparkasse, „Ökolöwe Umweltverbund“) mit. Im halbjährlichen Turnus erörtern sie die Ergebnisse des Leipziger Agenda-Prozesses und vermitteln sie als Multiplikatoren in ihre jeweilige Organisation zurück.

Die Leitbild-Diskussion wurde auch im „Forum 21“ geführt, mit dem Ergebnis, dass inzwischen (Stand August 2001) **65 „hauseigene Agenden 21“ von Leipziger Unternehmen, Organisationen und Initiativen** vorliegen, die die „offizielle“ Leipziger Agenda 21 um 65 Selbstverpflichtungen zu nachhaltigem Organisationshandeln produktiv ergänzen. So engagiert sich beispielsweise die IHK besonders für die Implementierung von Umweltmanagement-Systemen in ihren Mitglieder-Unternehmen, und die Verbraucher-Zentrale Sachsen e.V. will ihren Dienstwagen zugunsten von Car-Sharing abschaffen.

Angelika Kell vom Leipziger Agenda-Büro weist auf **drei Faktoren** hin, die den **Leipziger Leitbildentwicklungsprozess positiv beeinflusst** hätten:

1. die **kontinuierliche Begleitung** (Vorbereitung, Moderation, Protokolle) von Arbeitsgruppen und Steuerungsgremien sowie die Kommunizierung des Agenda-Prozesses an eine breite Runde gesellschaftlich wichtiger Organisationen, die nicht regelmäßig in den Gremien mitgearbeitet haben;
2. die Federführung dieses „**Agenda-Prozessmanagements**“ durch ein Agenda-Büro in freier Trägerschaft, zugleich jedoch im Auftrag der Stadt Leipzig und mit Unterstützung von Sponsoren aus der lokalen Wirtschaft;
3. die Integration eines **breiten Bündnisses** gesellschaftlicher Organisationen in den Leitbildprozess im Rahmen der Leipziger Agenda 21.

Wie viele weitere bundesdeutsche Städte befindet sich auch Leipzig in der Vorbereitungsphase zur Gründung einer **Bürgerstiftung**. Ihr Ziel ist die Schaffung einer dauerhaften Institution zur Finanzierung nachhaltiger Projekte. Dabei sollen die jetzigen Sponsoren des Leipziger Agenda-Prozesses mit eingebunden werden sowie Bürgerinnen und Bürger sich mit je mindestens 1000 Euro beteiligen können. Im Jahr 2002 soll die „Bürgerstiftung Leipzig“ mit 5 Mio. Euro Startkapital gegründet sein. Eine derart konzipierte Bürgerstiftung kann als zentraler **Baustein zur Implementierung der Leitlinien** und Zukunftsprojekte für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt Leipzig fungieren.

4.7 Nürnberg

Die Leitbilddiskussion in Nürnberg wurde im **Kontext der Verwaltungsreform** initiiert und konzentriert sich aus diesem Grund in erster Linie auf die Entwicklung eines Leitbildes für die Stadtverwaltung Nürnberg. Die „**Stabsstelle Verwaltungsreform**“ hat diesen Diskussionsprozess federführend begleitet. Das „**Leitbild der Stadt Nürnberg**“ wurde innerhalb der Stadtverwaltung bei laufender Einbeziehung des Stadtrates entwickelt und am 18.7.2001 vom Stadtrat einstimmig beschlossen. Es soll als **Orientierungshilfe und Bezugspunkt für**

ein künftiges Qualitätsmanagementsystem der Stadt dienen. Diese doppelte Anforderung an das Nürnberger Leitbild hat Konsequenzen für dessen Aufbau und Struktur:

- Das **Leitbild als Orientierungshilfe** muss kurz, überschaubar und einprägsam sein.
- Das **Leitbild als Bezugspunkt für Qualitätsmanagement** sollte ausführliche, präzise und operationalisierbare Vorgaben enthalten, für die Kriterien und Standards entwickelt werden können, deren Erreichung dann zur Qualitätssicherung überprüft werden.

Das Besondere der Nürnberger Leitbilddiskussion lässt sich mit zwei Merkmalen charakterisieren:

1. **Verwaltungsintern ist die Diskussion über Leitbilder sehr differenziert**, da sich aus den Anforderungen an ein Nürnberger Leitbild zwei Ebenen der Diskussionen ergeben: Zum einen die Diskussion des Leitbildes für die gesamte Stadtverwaltung, welches kurz und einprägsam zu gestalten ist, und zum anderen diejenige zur Entwicklung von sogenannten „Dienststellenleitbildern“, welche **operationalisierbare Vorgaben für die** jeweils betroffenen **Dienststellen** der Stadt beinhalten sollten.
2. **Leitlinien für die Stadtentwicklung** – mithin die Frage, in welche Richtung sich die Stadt Nürnberg als Gemeinwesen entwickeln soll – **werden hingegen ausgeklammert.**⁷

Die **Beteiligung der Mitarbeiter** der Stadtverwaltung wurde dadurch gewährleistet, dass **alle** Mitarbeiter/innen im Dezember 2000 den bis dahin von der Arbeitsgruppe „Leitbild/Qualitätsmanagement“ erarbeiteten Leitbildentwurf im Rahmen einer **Informationsbroschüre** erhalten haben, zu einem **Reformforum** am 31.1.2001 eingeladen worden sind und dort sowie im städtischen **Intranet** die Möglichkeit hatten, Anregungen und Einwände vorzubringen. Im Rahmen von Workshops mit den Dienststellenleiterinnen und -leitern wurde der Entwurf

⁷ Dieses Ausklammern wird auch konstatiert in der Verwaltungsvorlage zur Sitzung des Stadtrates am 18.7.2001, in der das Leitbild der Stadt Nürnberg beschlossen worden ist.

erörtert und weiterentwickelt. Zusätzlich sollten auch innerhalb der einzelnen Dienststellen Diskussionen stattfinden. Die Möglichkeit zur Beteiligung am Leitbilddiskussionsprozess hatten darüber hinaus alle Mitglieder des Nürnberger Stadtrates.

Inhaltlich umfasst das „Leitbild der Stadt Nürnberg“ fünf Leitthemen, die aber weniger Oberbegriffe als vielmehr ausformulierte idealtypische Handlungsanweisungen sind:

- „Die Stadt ist als Solidargemeinschaft Grundlage demokratischen Lebens in unserer Gesellschaft. Sie regelt in kommunaler Selbstverwaltung die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.“
- „Wir sind moderne Dienstleister/innen und Partner/innen in allen kommunalen Angelegenheiten.“
- „Wir gehen mit unseren Ressourcen verantwortungsbewusst, wirtschaftlich und nachhaltig um.“
- „Unsere Leistungsfähigkeit und Innovationskraft baut auf motivierte, qualifizierte und engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.“
- „Im Bewusstsein der unterschiedlichen Funktionen des Stadtrates als Vertretung der Bürgerschaft einerseits und der Verwaltung andererseits arbeiten wir vertrauensvoll zusammen.“

Sie legen die Meßlatte für eine hieran ausgerichtete Implementierung zwar hoch an, als Grundlage für eine Indikatoren-basierte Umsetzung sind sie allerdings zu allgemein formuliert. Eine entscheidende Rolle kommt vor diesem Hintergrund den konkreten **operationalisierbaren Vorgaben** für die entsprechenden Dienststellen der Stadt zu.

Um dies zu leisten, werde die von der Stabsstelle Verwaltungsreform koordinierte Arbeitsgruppe „Leitbild/Qualitätsmanagement“ in nächster Zeit Gespräche mit denjenigen Dienststellen führen, die schon Erfahrung mit Qualitätsmanagement-Systemen sammeln konnten, so die Auskunft vom Mitarbeiter der Stabsstelle, *Andreas Schiller*. Hierbei gelte es herauszufinden, ob eine möglichst enge

Orientierung an einem bereits bestehenden Qualitätsmanagement-System erfolgen oder ein daraus **selbst entwickelter „Nürnberger Weg“** gegangen werden sollte.

4.8 Wuppertal

Im November 1995 fasste der Rat der Stadt Wuppertal als **erste Vertretung einer Kommune in NRW** den Beschluss, in einen lokalen Agenda 21-Prozess einzutreten und Handlungsprogramme für eine zukunftsfähige Entwicklung zu erstellen. Diese „Wuppertaler Agenda 21“ ist mittlerweile erarbeitet und dokumentiert im „**Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal**“, der Stadtrat stimmte dieser Programmatik am 10.4.2000 einstimmig zu und beauftragte die Verwaltung, die dort formulierten Ziele in das zu entwickelnde Leitbild für die Stadt Wuppertal aufzunehmen.

Das im „Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal“ konzipierte **Leitbild der zukunftsfähigen Stadt** kann hierbei als aktueller Diskussionskontext anknüpfen an die bisher in Wuppertal erarbeiteten Leitbilder:

1. **Stadtmarketingkonzept Wuppertal 2004,**
2. **Handlungsprogramm Stadtentwicklung (aus dem Jahr 1988).**

Das **Leitbild der zukunftsfähigen Stadt** erfordert allerdings grundlegende Kurskorrekturen gegenüber bisherigen Stadtentwicklungsleitbildern. So fordert das „Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal“ auf zu einer **Abkehr vom bislang dominierenden Leitbild des quantitativen Wachstums**, aber auch, mit Blick auf die den kommunalen Spielraum einschränkenden Rahmenbedingungen (wie etwa der Krise der öffentlichen Finanzen), zu einer **Hinwendung zum Effizienzprinzip**: Eine Stadt könne ihren Einwohnern nicht mehr umfassende Leistungsmehrung versprechen, sondern müsse sich auf die wesentlichen Aufgabenfelder konzentrieren und dabei ressourcenschonend wirtschaften⁸. Die Stadtverwaltung Wuppertals erhofft sich vom Leitbild der zukunftsfä-

8 Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal, S. 13-14.

higen Stadt **positive Rückwirkungen auch für das Verwaltungs- und Stadtmarketing**, indem die Rolle der Stadt als Vorreiterin in Sachen Nachhaltigkeit als Aushängeschild nutzbar gemacht wird.

Zu insgesamt **15 Handlungsfeldern nachhaltiger Stadtentwicklung** definiert die Stadt Wuppertal detailliert **Ziele und Kriterien** für eine zukunftsfähige Stadt. Ein wesentliches Ziel im zentralen Handlungsfeld „Stadtentwicklung und Stadtkultur“ ist hierbei die bürgerorientierte und effiziente Dienstleistung der Stadtverwaltung sowie die hiermit korrespondierende Stärkung der Bürgermitwirkung bei städtischen Planungen und Entscheidungen. **Der Weg zur zukunftsfähigen Stadt führt in Wuppertal über das Leitbild der „Bürgerkommune“**. Verdeutlicht wird der Zusammenhang dieser zwei **Querschnittsthemen von Leitbilddiskussionen** mit folgendem Zitat aus dem Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal:

„Reale Stadtentwicklung wird nur zum Teil von Rat und Verwaltung gemacht. Sie setzt sich aus einer Vielzahl von Werturteilen, Entscheidungen und Handlungen der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und Institutionen innerhalb und außerhalb der Stadt zusammen. Damit kann das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung nur dann erreicht werden, wenn es auch von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen in der Stadt verstanden und umgesetzt wird.“ (S. 15)

Auf der Grundlage der Ziele und Kriterien sollen Maßnahmen aus allen Handlungsfeldern in die Geschäfts- und Managementprogramme des „Unternehmens Stadtverwaltung“ umgesetzt werden. **Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung** des Leitbildes „Zukunftsfähiges Wuppertal“ seien hierbei Promotoren und „Macher, die die Ziele und die geplanten, teilweise visionären Maßnahmen in die Tat umsetzen.“⁹ Ferner sollen mit Hilfe von **Indikatoren** oder Messgrößen die Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung operationalisierbar gemacht werden. In Wuppertal haben der Umwelt- und der Stadtentwicklungsausschuss inzwischen ein solches Indikatoren-Konzept zustimmend zur Kenntnis genommen.

9 Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal, S. 64.

Die Stadt Wuppertal versucht, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung mit den anderen, teilweise konkurrierenden Leitbildern abzugleichen. Zu diesem Zweck haben die Ausschüsse Stadtentwicklung und Stadtmarketing zwei gemeinsame Workshops durchgeführt. Dort wurde vereinbart, die in Wuppertal bisher erarbeiteten Leitbild-Textfassungen¹⁰ in einer sogenannten „Stadtkonzeption“ zusammenzufassen. Diese Aufgabe wurde an einen externen Bearbeiter vergeben. Seit Juni 2001 liegt ein komprimierter Text, ein „Beitrag zur Stadtentwicklung“ vor, der das Zieldreieck der Nachhaltigkeit – eine ökonomisch, ökologisch und sozial ausgewogene Entwicklung – als Leitlinie der Stadtentwicklung bekräftigt.

Gleichzeitig hat **Oberbürgermeister** Dr. Kremendahl, der als von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählte Stadtspitze als **Motor der Leitbilddiskussion** angesehen werden kann – so die Zuschreibung durch *Erwin Rothgang* vom Umweltmanagement der Stadt Wuppertal – einen eigenen Leitbildtext vorgestellt. Die Diskussion in den Ausschüssen für Stadtentwicklung und Stadtmarketing soll auf diesen Grundlagen fortgesetzt werden.

Diese **aktuelle Berichterstattung über den Stand der Leitbilddiskussion** in Wuppertal ist Bestandteil einer Verwaltungsvorlage zum „Status der Wuppertaler Agenda 21“, die auf der **Sondersitzung des Stadtrates** am 3.9.2001 zur Kenntnis genommen werden wird. Des weiteren informiert der **Statusberichts der Verwaltung über den Fortgang und den Stand der Umsetzung** der Projekte und Maßnahmen, die im „Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal“ skizziert worden sind.

Hervorgehoben sei an dieser Stelle die „**Wuppertaler Umweltinitiative**“, die inzwischen **44 Wuppertaler Unternehmen und Institutionen**¹¹ unterzeichnet haben. Ziel dieser Initiative ist, dass sich die entsprechenden Unternehmen und

10 Neben den genannten drei Leitbild-Konzeptionen (Stadtmarketingkonzept Wuppertal 2004, Handlungsprogramm Stadtentwicklung und Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal) sind hierzu weitere Veröffentlichungen und Ratsdrucksachen als Textgrundlage verwendet worden.

11 Hierzu gehört auch die IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid.

Institutionen freiwillig zur Entwicklung und Förderung betrieblicher Umweltmanagementsysteme verpflichten. Der ersten öffentlichen Präsentation der Initiative am 9.5.2001 werden voraussichtlich weitere Veranstaltungen in diesem Jahr folgen. Darüber hinaus wurde ein regionales „**ÖKO-PROFIT**“-Projekt im Frühjahr 2001 gestartet. Schließlich wird die Stadt am 25.9.2001 eine Fachtagung zum Thema „Vom kommunalen Umweltmanagement zur nachhaltigen Entwicklung“ durchführen.

5. Fundierung der Leitbildentwicklung durch geeignete Partizipationsmethoden

Die Relevanz des prozesshaften Charakters einer Leitbildentwicklung und -diskussion konnte verdeutlicht werden in den Kurzporträts der städtischen Leitbildprozesse. Aus diesem Grund liegt es nahe, einen vertiefenden Blick auf Beteiligungsverfahren und kommunikative Methoden zu werfen, die diese Prozesse auf **professionelle und zugleich partizipative** Weise unterstützen.

Ansätze einer partizipationsorientierten Leitbildentwicklung konnten insbesondere bei den Städten Heidelberg und Hannover dokumentiert werden. Dort wurden Bürgerinnen, Bürger und wichtige gesellschaftliche Akteure mit Hilfe von Zukunftswerkstätten, Workshops, öffentlichen Veranstaltungen oder Einwendungsmöglichkeiten zu Leitlinienentwürfen der Stadtentwicklung an der spezifischen Leitbilddiskussion vor Ort beteiligt.

Über diese eher bekannten und „gängigen“ Methoden hinaus hat sich in den letzten 10-15 Jahren eine **Vielfalt an Beteiligungsverfahren** herausgebildet, die nicht bloß theoretisch konzipiert, sondern bereits in fortschrittlichen „Bürgerkommunen“ erprobt wurden und sich dort bewährt haben.

Allerdings muss selbstverständlich der **Kontext** beachtet werden, wenn ein Entwicklungsprozess partizipativ gestaltet werden soll. Aus unseren Recherchen lässt sich **kein Patentrezept** oder eine „Allzweckmethode“ herauskristallisieren, die im Kontext eines Leitbildentwicklungsprozesses einsetzbar wäre. Vielmehr sollte man sich als verantwortliche/r „Prozessmanager/in“ im Vorfeld mindestens diese Fragen stellen:

- Welchen Zweck verfolgt der Leitbildprozess?
- Welche gesellschaftlichen Gruppen müssen zu diesem Zweck angesprochen werden?
- Welche zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen stehen für Partizipationsmethoden zur Verfügung?

- Wer kann solche partizipativen Leitbildprozesse neutral moderieren?

Zur Beantwortung der **Frage nach der Anwendbarkeit** hat Thomas Ködelpeter ein übersichtliches Raster entworfen, das **13 Partizipationsmethoden** in ihren Besonderheiten skizziert, deren Anwendungsbereiche und Voraussetzungen benennt sowie Informationen zu Zeitrahmen, Leitung und Teilnehmergröße bereithält (Ködelpeter, Thomas 1998: Was können Methoden leisten? in: Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, S. 13-16).

Methoden Merkmale	Zukunftskonferenzen	Open Space	Community Organizing	Planungszellen (Bürgergutachten)	Sokratisches Gespräch	Szenario Methode
Kurzbeschreibung	Das ganze, offene System, z. B. einer Gemeinde, in einen Raum bringen. Ziel: kreative Visionen, Ziele und Maßnahmen zur Zukunftsgestaltung. Optimale Planungsstrategie für unklare Probleme ohne Grenzen. (M. Weisbord)	Eine Methode, Raum zu geben für die produktiven Energien aller Beteiligten Ziel: ein vom ganzen System getragener Durchbruch der Organisationskultur. Geringste Strukturvorgabe bei Höchstmaß an Selbstorganisation.	Durch den Aufbau einer Beziehungskultur und durch ihr Handeln tragen Bürger zur Lösung von generellen Problemen ihres Umfeldes bei. Ziel: das Herbeiführen positiver Veränderungen.	Durch Zufallsprinzip ausgewählte Bürger bringen eigene Erfahrungen und Kenntnisse in einen extern moderierten Prozeß ein und entwickeln Lösungsvorschläge für komplexe Fragestellungen.	Die Bildung einer moralischen Haltung im theoretischen Dialog führt zu einer neuen Kommunikationskultur. Ziel: die Entwicklung von reflexiven und moralischen Kompetenzen.	Eine Methode, isolierte Vorstellungen über positive u. negative Veränderungen einzelne Entwicklungsfaktoren in der Zukunft zu umfassenden Bildern (Szenarien) zusammenzufassen und Handlungskonsequenzen aufzuzeigen.
Anwendungsbereiche	In Krisensituationen, wenn die Mitwirkung und Intelligenz vieler zur Krisenlösung gebraucht wird.	In allen Umbruchsituationen, wenn alte Strukturen zu komplex geworden sind und die Mitglieder des Systems offen für neue Lösungen sind.	Überall, wo sich ein konkreter Teil eines Problems in einen Aktionszusammenhang überführen lässt.	Fragestellungen, bei denen die persönliche Betroffenheit nicht unmittelbar oder nur langfristig und abstrakt erkennbar ist, z.B. in der Technikfolgenabschätzung.	Gesellschaftliche Situationen, in denen sich widerstreitende Interessen von gesellschaftlichen Organisationen und von Individuen als Gleichberechtigte wechselseitig anerkennen und demokratische Verhandlungsverfahren akzeptieren.	Probleme/Fragestellungen, die als dringend lösungsbedürftig, im Prinzip als lösbar angesehen werden, deren gegenwärtige Situation gut beschrieben werden kann und die in Zukunft in unterschiedlichen Varianten fortgeschrieben werden können.
Voraussetzungen	repräsentative Auswahl von Teilnehmern aus unterschiedlichen Anspruchs- und Interessensgruppen; von allen Beteiligten akzeptiertes Planungsteam, Ergebnis offen.	Rahmenthema, das für die jeweilige Organisation von zentraler Bedeutung ist. Freiwillige Teilnahme, alle Mitglieder der Organisation werden eingeladen	Dauerhaftigkeit, Unabhängigkeit, mit Erfolgen wechselnde Themen, breite Organisationsbasis	Konkreter Adressat für Empfehlungen des Bürgergutachtens; Umsetzungstransparenz; hoher Organisationsaufwand	Herstellung eines Dialogs, in dem Teilnehmer sich wechselseitig in ihrer unterschiedlichen Einschätzung der Situation anerkennen	Langfristige Vorbereitung, Abstimmung mit Beteiligten oder Veranstaltern, umfangreiche Materialsammlung
Zeitrahmen	3 Tage (16-18 Stunden)	1-3 Tage	langfristiger Prozeß	ca. 1 Woche	Bildungsurlaub, Wochen-/Wochenendseminar	3-5 Tage
Methodische Besonderheiten	Inhalte/Zeiten/Rollen sind festgelegt, Gruppen steuern sich selbst, Gruppen-Mix	jeder kann über Inhalt und Form mitentscheiden	Durch viele Einzelgespräche werden »Schlüsselpersonen« zu Organizern	Arbeitsgruppen mit wechselnden Kleingruppen	Menschen haben eigene unverwechselbare Sozialisation und Geschichte.	Vernetztes Denken unter Einbezug aller relevanten Informationen
Leitung	Moderator von Zukunftskonferenzen und ein Planungsteam	Ein oder mehrere Facilitatoren, die Raum und Zeit kreieren	qualifizierte Organizer	Moderation mit wahlweise hinzugezogenen Referenten	philosophisch geschulter Gesprächsleiter	mehrere Moderatoren
TN-Größe	30-72 TN, über 18 Jahre	5-750 und mehr TN	nahezu unbegrenzt	ca. 25 TN pro Planungszelle	kleine Gruppen	20-30 TN

Methoden Merkmale	Moderation	Moderation in der Dorf- und Regionalentwicklung	Verkehrsforen	Mediation	Fachforum »Wohnen Siedeln, Mobilität«,	Runde Tische	Zukunftswerkstätten
Kurzbeschreibung	Moderation zielt auf einen strukturierenden Ausgleich zwischen den Teilnehmenden, sorgt ergebnisorientiert für optimale Gruppenarbeit. In Agenda-Prozessen übernehmen auch Mitglieder der Arbeitskreise die Moderation (sog. Selbstmoderation)	Ganzheitliche Entwicklung von Gemeinden und Regionen unter professioneller Moderation mit Einbezug kultureller, sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Dimensionen	Unter Leitung eines neutralen Moderators wird eine neue Streitkultur entwickelt. Ergebnisse: Leitbilder und gemeinsame Lösungsvorschläge als Entscheidungshilfen für Politik und Verwaltung, stellvertretendes Bürgermitwirkungsmodell.	Ein freiwilliger, von gesetzlichen/rechtlichen Zuständigkeiten unabhängiger Prozeß, in dem die Beteiligten durch einen strukturierten Verhandlungsprozeß unter einem neutralen Vermittler zu einem Interessensausgleich und Konsensfindung gelangen.	Stellvertretermodell aus 20 Vertretern gesellschaftlicher >>Interessen<<, erarbeitet in einem strukturierten Verfahren; Projekt-(skizzen) im Themenfeld nachhaltiger Wohnungs-, Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung. Ziel: im Dialog typische Projektskizzen zu entwickeln.	Runde Tische zeichnen sich dadurch aus, daß sich Vertreter von organisierten oder nicht organisierten Gruppen, die von einem Konflikt/Problem betroffen sind und die unterschiedliche Interessen haben, zusammenfinden.	Zukunftswerkstätten sind dialogische, ergebnisoffene, demokratische Verfahren zur Entwicklung und Erprobung neuer Ideen, Projekte und Lösungsansätze.
Anwendungsbereiche	Alle Formen von Zusammenkünften in denen, gleichberechtigt Interessen, Erwartungen und Handlungsbereitschaften eingebracht und in einem strukturierten Vorgehen gemeinsame Lösungen erarbeitet werden.	Dorf- und Regionalentwicklung und spezifische Fragestellungen, wie z.B. die Entwicklung regionaler Tourismuskonzepte.	Konfliktsituation wie zum Beispiel strittige Verkehrsentwicklungspläne	Situation mit dringendem politischem und ökonomischem Handlungsbedarf, z.B. konkrete konfliktträchtige Planvorlagen	Zeitlich begrenzte und strukturierte Arbeitsgruppen (Agenda-Fachforen oder Arbeitskreise) mit professioneller Sachkoordination, Geschäftsführung, Beratung und Moderation	Breites Spektrum: Verkehr, Gewalt, Stadtsanierung, Energie, Dorfneuerung, nachhaltige Entwicklung	Initiierung von Agenda 21-Prozessen, Leitbildentwicklung, Entwicklung von Agenda-Strukturen und Projekten
Voraussetzungen	Bereitschaft, die Rolle der Moderation einem neutralen Dritten oder einem »neutralen« Gruppenmitglied zu übertragen. Struktursetzung mit Zielen, Aufgaben, Phasen, Regeln und Ablaufplanung	Bereitschaft, sich auf einen offenen Prozeß einzulassen; Zustimmung der politischen Entscheidungsträger (Bürgermeister und Gemeinderat) und ein neutraler Moderator	Echte Dialogbereitschaft, Gemeinderatsbeschlüsse und ernsthafte Prüfung der Ergebnisse, vorbereitende Projektgruppe und externer Moderator	Verhandlungs- und Einigungswille, Konsensgestaltungsspielraum, Verhandlungspartner mit Macht und Kompetenzen, Verbindlichkeit und Handlungsbedarf.	Unterstützung durch die Verwaltung, verbindliche Teilnahme, Vereinbarungen über Ziele, Aufgaben und Spielregeln für den Ablauf, freiwillige Teilnahme, Konsensprinzip	gezielte Auswahl handlungsbereiter Akteure; politischer Auftrag der Gemeinde bzw. des Landkreises	Vertreter aller gesellschaftlichen Gruppen; Gemeinderatsbeschlüsse, positive Haltung des Gemeinderats u. Bürgermeisters. Vor- und Nachbereitung (Dokumentation der Werkstatt)
Zeitraumen	Veranstaltung (Mit 2-3 Std.)	Ca. 12 Monate	12 Monate (alle 3-4 Wochen eine Sitzung)	6 Monate und länger	9 Monate Gesamtlauzeit	6-9 Monate	Kurzwerkstatt (1 Tag), 11/2 -3 Tage
Methodische Besonderheiten	Unparteilichkeit, feinfühliges Eingehen auf Wünsche und Potentiale der TN, Sicherheit und Erfahrung in pädagogischen Situationen	Analyse und Strukturierung durch Moderator, Bürgerversammlung und Arbeitskreise, Infoabende und Exkursion sowie kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit; Dokumentation der Ergebnisse	Verbindliche Teilnahme, Verfahrensvereinbarung über Ziele, Regeln und Arbeitsweise, organisierte Vertreter von Interessengruppen, Konsens durch Dialog, Minderheiten-votum	Ausgewählte Teilnehmer mit Nachweis von Betroffenheit, Macht und berechtigtem Interesse	Innenkreis (Akteure der Interessen), Außenkreis (beratende- u. Transferfunktion), Wechsel zwischen Plenum und vorbereitenden Arbeitsgruppen, Methodenwechsel, Strukturfestlegung durch Teilnehmer		Phasenmodell: kritische Bestandsaufnahme, Entwicklung nachhaltiger Ideen und Projekte; Strategien der Umsetzung
Leitung	Personen mit Erfahrungen in der Moderation von Gruppen	professioneller Moderator	Moderation und fachliche Berater (als Referenten)	methodisch qualifizierte Mediatoren	Moderator, Sachkoordinator und Geschäftsführung (3 Personen)	professionelle Moderation und Prozeßbegleitung	Moderation und Ko-Moderation je nach Teilnehmerzahl
TN-Größe	ab 3 Personen	kleine Gruppen bis große Bürgerversammlungen	Ca. 20 TN		20 TN (Innenkreis)	20-25 TN	12-200 TN

6. Konsequenzen für Köln

6.1 Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren für den Prozess der Leitbildentwicklung

Die Recherche von Leitbilddiskussionen der porträtierten Städte ermöglicht es, übertrag- und verallgemeinerbare Struktur- und Prozesselemente zusammenzufassen, die als Mindestanforderungen und Faktoren für einen erfolgreichen Kölner Prozess der Leitbildentwicklung festgehalten werden können:

1. Die Frage, **welche Ziele ein Leitbild und seine Diskussion** grundsätzlich verfolgen, ist im Vorfeld eines Entwicklungsprozesses mit den maßgeblichen potentiellen Akteuren mit hoher Priorität zu klären.
2. **Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung** müssen frühzeitig in den Prozess der Leitbildentwicklung eingebunden sein. Sie müssen zwar nicht zwingend Initiatoren, sollten aber in jedem Fall **Motoren dieses Prozesses** sein.
3. Die **Partizipation gesellschaftlich relevanter Gruppen** einer Stadt an einem Leitbildentwicklungsprozess ist ein weiterer Erfolgsfaktor. Der Blick auf die recherchierten Prozesse der ausgewählten Städte vermag zu verdeutlichen, dass Partizipation und **Bürgerbeteiligung nicht nur normative, sondern auch funktionale** Zwecke erfüllen können:
 - Die frühzeitige und breite Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen erhöht die Chance zur Entwicklung eines **dauerhaft tragfähigen Konsenses** im Sinne einer tiefen Verankerung des Leitbildes, sofern die vorhandenen Potentiale und Ressourcen in einer Stadt weitgehend berücksichtigt worden sind.
 - Je systematischer und gezielter Beteiligungsangebote im Rahmen von Leitbilddiskussionen offeriert werden, auf desto breiterem Fundament eines Akteursnetzwerks kann die **Umsetzung einzelner Leitlinien in konkrete Projekte** erfolgen.

4. Die Herausforderung, sich einem anspruchsvollen partizipativen Leitbildentwicklungsprozess zu stellen, erfordert **organisatorische Voraussetzungen**:
 - So ist es empfehlenswert, das Prozessmanagement entweder einer eigenständigen **Stabsstelle** innerhalb der Verwaltung oder aber einer **externen Agentur** zu übertragen, welche – mit klarem Auftrag der Stadtspitze ausgestattet – die notwendigen kommunikativen und administrativen Serviceleistungen im Kontext der Leitbilddiskussion professionell erbringen kann.
 - Hierzu gehört auch, sich mit der Vielfalt der Methoden der Bürgerbeteiligung vertraut zu machen, die im vorangegangenen Kapitel erwähnt sind.
5. Zur erfolgreichen Umsetzung von Leitbildern oder -linien in zukunftsfähige Projekte oder Maßnahmen ist es erforderlich, Kriterien oder **Indikatoren** definiert zu haben, die die abstrakten Leitziele um konkrete und **operationalisierbare Orientierungsgrößen** ergänzen. Die Entwicklung solcher Kriterien, wie z.B. „Nachhaltigkeitsindikatoren“, sollte hierbei ebenfalls nicht ausschließlich expertokratisch, sondern vielmehr mit Hilfe der in den jeweiligen Leitliniendiskussionen involvierten Gruppen realisiert werden. Flankiert werden sollten die auf diese Weise generierten Indikatoren bzw. Kriterien durch **konkrete Umsetzungs- und Projektvorschläge**.
6. Die Erfolgsaussichten von Leitbildprozessen werden schließlich positiv beeinflusst durch die Beauftragung einer **prozessbegleitenden Evaluation der jeweiligen Leitbildentwicklung und -umsetzung**.

6.2 Aktueller Bezug zur Kölner Leitbilddebatte: Entwicklungsszenarien für Köln

Mit Bezug auf diese Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren, auch mit Blick auf die aktuell laufende Kölner Leitbilddebatte – angestoßen von der IHK und begleitet von einer kontinuierlichen Berichterstattung im „Kölner Stadt-Anzeiger“ – werden im folgenden bereits andiskutierte sowie potentiell mögliche Modelle von Prozessen der Leitbildentwicklung mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen bewertet. Die in Kapitel 3 vorangestellte Kategorisierung bzw. Typisierung von Leitbildprozessen unterstützt diese Modellbewertung. Auf diesem Fundament erscheint es uns möglich, Entwicklungsszenarien zur Kölner Leitbilddebatte zumindest grob zu skizzieren.

Modelle von Prozessen der Leitbildentwicklung	Vorteile	Nachteile
Zentraler Planungsstab steuert Entwicklungsprozess mittels Konsultation durch einen personell begrenzten „Expertenrat“	⇒ überschaubares, „hochrangig“ besetztes Diskussionsgremium ⇒ rasche Einigung auf Leitlinien möglich durch begrenzte Teilnehmerzahl	⇒ „Elitezirkel“ ⇒ tragfähiger, breiter gesellschaftlicher Konsens über Leitbild wird zur Illusion ⇒ Gefahr einseitiger Interessenausrichtung ⇒ Umsetzung und Verankerung der Leitlinien bei mangelnder Partizipation fragwürdig
Zentraler Planungsstab steuert Entwicklungsprozess und organisiert spezifische Beteiligungsangebote <i>Dieses Modell wird in Ansätzen von Dr. Peter Bach (Kölner Kulturrat) in seinem Beitrag vom 19.7.2001 im Kölner Stadt-Anzeiger vertreten</i>	klare Vorstellung über die Bedingungen eines Leitbildprozesses: 1. Klärung der Zielsetzung von Leitbilddiskussion 2. Bestandsaufnahme bisheriger Stadtentwicklung in Köln 3. Einrichtung eines „Planungsstabes als qualifiziertes Arbeitsgremium“	Rolle zentraler Akteure im Prozess der Leitbildentwicklung wird nicht erörtert: ⇒ Stadtspitze ⇒ IHK ⇒ Lokale Agenda 21 ⇒ Bürger/innen
Kombination aus zentraler Steuerung und dezentraler Prozessgestaltung	⇒ Verzahnung der Leitbilddiskussion mit dem Kölner Agenda 21-Prozess ⇒ Nutzbarmachen der Ressourcen und Ideen der Agenda-Aktiven und weiterer zentraler Akteure für Leitbilddiskussion ⇒ Vermeidung von Parallelstrukturen	⇒ Problem der potentiellen Sonderstellung einzelner Prozessgestalter gegenüber somit exkludierten relevanten Akteuren der Stadt ⇒ hoher Koordinationsaufwand
Dezentrale Leitlinien- und Projektentwicklung	⇒ dezentrale Ressourcen- und Projektverantwortung kann motivierend für die Akteure wirken ⇒ große Problem-, Bedarfs- und Potentialnähe	⇒ desorganisierte Umsetzung von leitliniengenerierten Projektideen bei fehlender Koordinierungsstelle ⇒ erhebliche Steuerungsprobleme

Literatur und Fachdokumente zur Leitbild-Recherche

- 3 Jahre Lokale Agenda 21 – Bausteine einer Lokalen Agenda für Duisburg, Dokumentation des Amtes für kommunalen Umweltschutz der Stadt Duisburg, 3. Auflage November 2000.
- Ein Leitbild für Köln, in: Markt + Wirtschaft, Hrsg.: IHK Köln, Heft 6/2001, S. 10-15.
- Frankfurter Agenda 21 1996-2000, Dokumentation der Geschäftsstelle Lokale Agenda 21 des Umweltamtes der Stadt Frankfurt am Main.
- Frankfurter Unternehmen – Aktiv für den Umweltschutz, Dokumentation der Initiative „50 Öko-Audits für Frankfurt am Main“, beziehbar über das Umweltamt der Stadt Frankfurt.
- Handlungsprogramm Zukunftsfähiges Wuppertal – Wuppertaler Agenda 21, Dokumentation des Referats Umweltmanagement der Stadt Wuppertal, Dezember 2000.
- Kölner Stadtanzeiger, sämtliche Beiträge und Artikel zur aktuellen Leitbild-Debatte in Köln.
- Leipziger Agenda 21. Visionen und Programm für eine dauerhaft lebenswerte und lebendige Stadt, Dokumentation des Leipziger Agenda Büros, 2001.
- Nachhaltiges Heidelberg – Für eine lebenswerte Umwelt. Eine Studie des ifeu-Instituts im Auftrag der Stadt Heidelberg, Januar/Mai 1997.
- Rundbrief Bürgerbeteiligung, Heft I/2001, hrsg. von der Stiftung Mitarbeit, Bonn 2001.
- Umsetzung der Agenda 21 – Indikatoren zur Geschlechtergerechtigkeit. Am Beispiel der Stadt Duisburg. Hrsg.: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1999.
- Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Hrsg.: Heino Apel, Dorothee Dernbach, Thomas Ködelpeter, Peter Weinbrenner, Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn 1998.

Mindestanforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der lokalen Agenda 21 in Köln

Die 1992 auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 179 Staaten unterzeichnete Agenda für das 21. Jahrhundert fordert die Kommunen auf, mit ihren Bürgern und örtlichen Organisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen auf lokaler Ebene in einen **Konsultationsprozess** über konkrete Ziele und Strategien einer global zukunftsfähigen Entwicklung einzutreten. Die dazu notwendigen Weichenstellungen können Politik und Verwaltung nicht alleine beschließen und umsetzen.

Der stadtweite öffentliche Dialog um die Lokale Agenda 21 bietet die große Chance,

- längst fällige Erneuerungen in (Kommunal-)Politik und Verwaltung einzuleiten,
- neue Formen regionaler Kooperation für die zukunftsfähige Lösung von zentralen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Problemen zu aktivieren und
- der vielbeschworenen Politikverdrossenheit praktisch entgegenzuwirken.

Nicht der Mangel an Know-how und Engagement vor Ort, sondern ihre weitgehende politische und praktische Wirkungslosigkeit sind das zu überwindende Problem. Dafür die Voraussetzungen und beispielhafte Ansätze zu entwickeln, ist auf kommunaler Ebene am ehesten möglich. Die Kommune muss ein zentrales Politikfeld werden. Die lokale Agenda 21 stellt bewährte demokratische Strukturen nicht in Frage. Angesichts veränderter und verschärfter Probleme zielt sie konsequent auf eine Effektivierung und Demokratisierung der Demo-

kratie. Wie die Erfahrungen in anderen Städten zeigen - Nordrhein-Westfalen liegt mit derzeit 27 Ratsbeschlüssen zur LA 21 bundesweit vorn - entwickelt sich ein in diesem Sinne erfolgreicher Agenda-Prozess nicht im Selbstlauf. Aus unserer Sicht sind vor allem folgende **Mindestanforderungen** zu beachten:

- Die Lokale Agenda muss auf der Basis politischer Beschlüsse von Politik und Verwaltung tatsächlich gewollt, aktiv und öffentlich mitgetragen werden. Sie als lästige Pflichtübung misszuverstehen oder sie von "oben" zu diktieren hieße, die notwendige Umorientierung unmöglich zu machen.
- Initiierung und Organisation eines lokalen Agenda-Prozesses bedeuten zunächst neue und zusätzliche Aktivitäten der Kommune. In der Anschubphase sind dementsprechend zusätzliche personelle und finanzielle Mittel, insbesondere zur Koordination und Moderation der Konsultationsprozesse, aufzuwenden. Mittel- und langfristig wird die lokale Agenda 21 in vielen Handlungsfeldern Wege eines effizienteren Mitteleinsatzes aufzeigen und damit mehr einsparen als kosten (siehe z.B. München).
- Der Agenda-Prozess beginnt mit der Entwicklung eines unter Beteiligung der Bürger und örtlichen Organisationen auf die Bedingungen vor Ort abgestimmten Handlungskonzeptes. Hauptaufgabe dieses Konzeptes ist die verbindliche und transparente Regelung und Koordination von Aufgaben, Themen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
- Bürgerbeteiligung ist weder Anhängsel noch Schmiermittel des Agenda-Prozesses, sondern seine eigentliche Substanz und Qualität. Bürgerbeteiligung allerdings weder in einem auf Bildung und Akzeptanzbeschaffung reduzierten Sinne, noch missverstanden als basisdemokratische Chaotisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen. Bürgerbeteiligung vielmehr und ausschließlich zu dem Zweck, dass "die Kommunen von ihren Bürgern und örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen" (LA 21, Kapitel 28). Hierfür problem- und aufgabenbezogen geeignete arbeits- und entscheidungsfähige Formen zu finden, ist eine Hauptaufgabe und zugleich wesentliche Erfolgsbedingung des Agenda-Prozesses. Die gesamte Bandbreite der In-

teressen ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Umsetzung und Erfolgskontrolle. Dass dies nicht ohne Konflikte und Reibungen erfolgen wird, spricht keineswegs gegen ein solches Vorgehen, sondern für sein professionelles Management und den Einsatz geeigneter Verfahren. Von besonderer Bedeutung ist die systematische Einbeziehung der Wirtschaft in konkrete Projekte regionaler Kooperation.

- In der Perspektive auf die Entwicklung eines sich selbst tragenden und steuernden, permanenten Lernprozesses scheiden enge zeitliche Vorgaben von vornherein aus. Die realistische Formulierung von problem- und aufgabenorientierten "Meilensteinen" hingegen ist notwendiger Bestandteil dieses Prozesses.
- Der Agenda-Prozess zielt dezernats- und ämterübergreifend auf eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt als Ort, der seinen Bürgern hohe Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit bietet, dies aber auch gleichermaßen den Mitbürgern auf der Einen Welt zugesteht. Thematisch lässt er sich also weder auf ein reines Umweltprogramm noch auf die klassischen Ressorts und Pflichtaufgaben der Kommunalverwaltung reduzieren. Dies ist bei der organisatorischen Verankerung des Agenda-Prozesses innerhalb der Stadtverwaltung zu berücksichtigen. Lokale Agenda 21 ist eine Querschnittsaufgabe, die den Organisations- und Gestaltungsrahmen kommunaler Umweltschutzpolitik weit überschreitet, und deshalb an zentraler Planungsstelle zu verankern.

Mit diesen eher grundsätzlichen Thesen wollen wir eine Debatte anstoßen, die bisher in Köln nicht geführt wird. Sie aktiv und breit zu führen ist jedoch eine Erfolgsbedingung für den Lokale Agenda-Prozess. Weil wir einen solchen Prozess wollen, wünschen wir uns eine intensive Debatte.

Köln, den 5.11.1997

Lokale Agenda 21

Agenda (lat.) bedeutet wörtlich übersetzt: "was getan werden muss", „was zu verhandeln ist". 21 verweist auf das 21. Jahrhundert und lokal definiert die Handlungsebene: Städte und Gemeinden, Kommunalpolitik und -verwaltung, Leben, Wohnen, Arbeiten und Wirtschaften "vor Ort".

Programmatisch verankert ist die Lokale Agenda 21 in dem 1992 auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (→ UNCED) in Rio de Janeiro von 179 Staaten verabschiedeten Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Die → Rio-Konferenz hebt die Debatte um Ziele und Maßnahmen einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung (→ Sustainable Development) erstmals auf eine viel beachtete internationale politische Bühne. Inhaltlich geht es dabei nicht nur um den Versuch, die allenfalls als allgemeines und unverbindliches Leitbild konsensfähige Idee der nachhaltigen Entwicklung zu konkretisieren. In der Rezeption des Rio-Dokuments vielfach unbeachtet geht es darin über die Zielformulierung hinaus auch um den Weg bzw. den Prozess der Zielrealisierung und um damit zusammenhängende Anforderungen an die Akteure, Institutionen und → Organisationen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In dieser Perspektive betont die → Agenda 21 die Notwendigkeit eines neuen, auf → Partizipation und Konsensfindung orientierten Politikmodells, ohne dass die Umsetzung einer zukunftsfähigen Entwicklung und darauf abgestimmter Maßnahmen gar nicht gelingen kann. Unter der Überschrift "Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen" geht es dabei namentlich um "Engagement und echte Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen", "umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung", "Notwendigkeit neuer Formen der Partizipation" und "echte gesellschaftliche Partnerschaft". Damit betont erstmals ein global abgestimmtes Aktionsprogramm die Wichtigkeit der Zusammenarbeit von Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen, Unternehmen, Initiativen und anderen bürgerschaftlichen Gruppen. Um Dialog und öffentliche Beteiligung zu ermöglichen, fordert die Agen-

da 21 Transparenz und Offenheit des administrativen Handelns.

In diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben wird die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen, die ihrerseits mit einer Lokalen Agenda 21 auf die Initiierung eines innovativen Prozesses zur Entwicklung und Anwendung eines beteiligungsorientierten Politikmodells bzw. neuen Steuerungsmodells verpflichtet werden. Wörtlich heißt es in Kapitel 28 der Agenda 21:

"Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine kommunale Agenda 21 beschließen. 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 und kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 bewertet und modifiziert".

Derartig konzipiert beinhaltet die Lokale Agenda 21 im Kein die Aufforderung zur Re-politisierung bzw. politischen Aufwertung der lokalen Ebene, zur Weiterentwicklung und Anwendung eines partizipativen, dialogischen Politikmodells, das Konsultation - also das gemeinsame Beratschlagen über zukunftsfähige Leitbilder der Stadtentwicklung, eine sozialökologische Erneuerung städtischen Lebens und die Entwicklung darauf abgestimmter Diskussions-, Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Mittelpunkt stellt. Dabei geht es weder um die Aushebelung etablierter Formen des kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses sowie des Verwaltungshandelns, noch um ihre bloße Ergänzung um unverbindliche und letztlich unproduktive "Laiendiskurse" oder kommunalpolitisch irrelevante "Spielwiesen". Im Gesamtzusammenhang betrachtet handelt es sich bei der hier

verfolgten "Strategie nachhaltiger Entwicklung" vielmehr um die Organisation von Suchprozessen nach immer besseren Problemlösungen und das Experimentieren mit darauf abgestimmten neuen Formen der Beteiligung und Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen. Die im Konzept der Lokalen Agenda 21 zum Ausdruck kommende "Redefinition des Lokalen" bzw. Aufwertung des "demokratischen Nahbereichs" (U. Beck) hängt mit der Erkenntnis zusammen, dass viele globale Probleme ihre Ursachen auf der lokalen Ebene haben (Produktion und Konsum, Siedlungsstrukturen, Flächenverbrauch, → Verkehr, → Energieverbrauch, Lebensstile) und dementsprechend auch primär dort zu bearbeiten wären. Zum anderen bietet die Kommune, der Stadtteil oder allgemeiner ausgedrückt, die Lebenswelt des Alltags, d.h. der Ort, der den alltäglichen Erfahrungshorizont der Bürgerinnen und Bürger bestimmt, am ehesten Anknüpfungspunkte für ihre aktive Beteiligung an notwendigen Innovationsprozessen.

Konsultation und Beteiligung im Sinne der Lokalen Agenda 21 beinhalten Chancen und Potentiale im Hinblick auf eine zukunftsfähige Innovation von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene. Bürgernahe Informationen und die frühzeitige und unbürokratische Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozess reduzieren das Risiko von Fehlplanungen und helfen somit, Kosten zu sparen. Die vor Ort vorhandene Sachkompetenz auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, der Verbände, sowie der Wirtschaft kann systematisch genutzt und das bürgerschaftliche Engagement problem- und bedarfsorientiert weiter aktiviert werden. Zugleich kann die Akzeptanz für bestimmte kommunalpolitische Entscheidungen und Maßnahmen gesteigert werden. Nicht zuletzt entstehen durch konsultative und dialogische Verfahren der Bürgerbeteiligung neue und zielgruppenspezifische Formen der Solidarität. Dialog als Austausch unter Gleichen, gegenseitige Beratung und gegenseitiges Lernen als Öffnung des politischen Prozesses sowie die Erarbeitung von Konsens zwischen allen Beteiligten sind dabei die Leitplanken für

einen sozialökologischen Innovationsprozess auf kommunaler Ebene. Insofern bietet der Lokale Agenda Prozess für die Kommunen die Chance, vorhandene Blockierungen und Innovationshemmnisse zu überwinden und inhaltlich wie strategisch neue Perspektiven zu entwickeln. Er lebt vom Engagement und den Erfahrungen, die die Menschen vor Ort und die sog. kommunalpolitisch relevanten Akteure in diesen Prozess aktiv einbringen. Wesentliche Voraussetzung dafür, dass verkrustete Strukturen und eingeschliffene Routinen überwunden und notwendige Trendwenden eingeleitet werden können, ist, dass vor allem die tatsächlich brisanten und vor Ort umstrittenen Themen in der Perspektive auf die Erarbeitung konsensualler Zielsetzungen und Problemlösungen zur Diskussion gestellt werden. Weil – wie die Agenda 21 betont – die Unternehmerschaft "eine der wichtigsten Triebkräfte für → Innovationen" ist und "eine wichtige Rolle in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes" spielt, ist die systematische Einbeziehung von Akteuren der lokalen Wirtschaft in den Agenda-Prozess von ausschlaggebender Bedeutung – und ist darüber hinaus auch ganz nebenbei eine erfolversprechende Form der "Rationalisierung" von intransparenten und kaum kontrollierbaren Interessenverflechtungen im kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozeß.

Der Text des Rio-Dokuments sieht vor, dass bis 1996 die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen in den Unterzeichnerländern einen Konsens hinsichtlich einer Lokalen Agenda 21 erzielt haben sollte. Eine vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (→ ICLEI) gemeinsam mit dem Department for Policy Coordination and Sustainable Development der Vereinten Nationen durchgeführte weltweite Erhebung weist Ende 1996 ca. 1.800 Kommunen in 64 Ländern aus, die bis zu diesem Zeitpunkt in einen lokalen Agenda-Prozess eingetreten sind; das ist weniger als 1% aller Kommunen. Mit 1576 Fällen liegt der Schwerpunkt mit einem deutlichen Nord-Süd-Gefälle eindeutig bei den europäischen Städten. Zum Erhebungszeitpunkt wurden in Deutschland 30 Städte mit lokalen Agenda-Aktivitäten erfasst. Wie nicht anders zu erwar-

ten, ist die Beteiligung in den Ländern am größten, in denen der Prozess auf nationaler Ebene koordiniert und unterstützt wird. Thematisch wird in den westlichen Industrieländern eine starke Konzentration auf Umweltschutzfragen, insbesondere in den Handlungsfeldern Verkehr, → Energie, Flächennutzung und Innenstadtentwicklung festgestellt. Dabei differieren die strategischen und prozessualen Vorgehensweisen sowohl zwischen als auch in den einzelnen Ländern z.T. sehr stark. In den sog. "Entwicklungs-" und "Schwellenländern" dominieren hingegen eindeutig soziale und entwicklungspolitische Aspekte. Den regelmäßig durchgeführten Recherchen von Agenda-Transfer, Bonn, zufolge, haben bis März 1999 (Stand vom 18.3.) bereits 869 Kommunen in Deutschland (5,8%) – mit einem sehr ausgeprägten West-Ost-Gefälle und anteiligen Schwerpunkten in den Bundesländern Hessen und Nordrhein-Westfalen einen Ratsbeschluss zur Lokalen Agenda 21 herbeigeführt.

Wie die bisher mit der lokalen Agenda 21 gesammelten Praxiserfahrungen zeigen, ist die Realisierung einer tragfähigen Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft ebenso wie die Einbeziehung von unorganisierten und kommunalpolitisch unengagierten Bürgerinnen und Bürgern bislang fast überall eine ungelöste Aufgabe. Auffällig ist eine weitgehende Konzentration auf Öffentlichkeitsarbeit, Information, Motivation und (Umwelt-) Bildung auf der einen Seite und auf den Auf- und Ausbau formaler Organisationsstrukturen (Agenda-Büro, -Beauftragte, -Beiräte, -Foren, -Fachforen, -Arbeitskreise u. ä.) bei gleichzeitig weitgehender Unklarheit über die damit im einzelnen verbundenen Kompetenzen auf der anderen Seite. Mit der Folge von handlungslähmenden Friktionen ist in vielen Fällen hochgradig umstritten, ob bei der Lokalen Agenda 21 nun der Weg bzw. der (soziale Innovations-)Prozess oder das, was dabei im einzelnen und konkret herauskommt, das Entscheidende ist. Entsprechend der unterschiedlichen Bedeutung, die der lokalen Agenda 21 in den Kommunen von Seiten der Kommunalpolitik und -verwaltung zugeschrieben wird, variiert darüber hinaus die unter dem Gesichtspunkt praktischer Relevanz nicht unerhebliche Ausstattung mit Per-

sonal- und Sachmitteln einerseits und die konkrete Art und Weise der Einbindung in die bestehende Verwaltungsstruktur andererseits. Ein im Sinne der Realisierung zukunftsfähiger Leitbilder, Ziele und Problemlösungen auf kommunaler Ebene erfolgreicher Agenda-Prozess entwickelt sich nicht im Selbstlauf. Die Lokale Agenda muss auf der Basis politischer Beschlüsse von Politik und Verwaltung nicht nur proklamiert, sondern aktiv und öffentlich mitgetragen werden. Sie als lästige Pflichtübung misszuverstehen oder sie "von oben" zu diktieren, hieße, die notwendigen internen und externen Veränderungen unmöglich zu machen. Die Initiierung und Organisation eines lokalen Agenda-Prozesses erfordert zunächst neue und zusätzliche Aktivitäten der Kommune. In der Anschubphase sind entsprechend zusätzliche personelle und finanzielle Mittel, insbesondere zur Koordination und Moderation der Konsultationsprozesse, aufzuwenden. Mittelund langfristig wird die Lokale Agenda 21 in vielen Handlungsfeldern Wege eines effizienteren Mitteleinsatzes aufzeigen und damit Kosten einsparen. Der Agenda-Prozess beginnt mit der Entwicklung eines unter Beteiligung der Bürger und örtlichen Organisationen auf die Bedingungen vor Ort abgestimmten Handlungskonzepts. Hauptaufgabe dieses Konzeptes ist die verbindliche und transparente Regelung und Koordination von Aufgaben, Themen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Bürgerbeteiligung ist weder Anhängsel noch "Schmiermittel" des Agenda-Prozesses, sondern seine eigentliche Substanz und Qualität. Bürgerbeteiligung allerdings weder in einem auf Bildung und Akzeptanzbeschaffung reduzierten Sinne, noch missverstanden als basisdemokratische Chaotisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen. Bürgerbeteiligung dient ausdrücklich vielmehr und ausschließlich dem Zweck, dass "die Kommunen von ihren Bürgern und örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen".

Hierfür problem- und aufgabenbezogen geeignete arbeits- und entscheidungsfähige Formen zu finden, ist eine Hauptaufgabe und zugleich Erfolgsbedingung des Agenda-Prozesses. Die gesamte Bandbreite der Interessen ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Umsetzung und Erfolgskontrolle. Dass dies in der Regel nicht ohne Konflikte und Reibungen erfolgt, spricht keineswegs gegen ein solches Vorgehen, sondern für ein professionelles Management und den Einsatz geeigneter Verfahren.

Von besonderer Bedeutung ist die systematische Einbeziehung der Wirtschaft in konkrete Projekte regionaler Kooperation. Den Dialog zwischen Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren vor Ort ideell, materiell und organisatorisch zu fördern, ist ein entscheidender Hebel zur Überwindung der viel beklagten Innovationskrise und zugleich ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine "Innovation der Innovation". In der Perspektive auf die Entwicklung eines sich selbst tragenden und steuernden, permanenten Lernprozesses scheiden enge zeitliche Vorgaben aus. Die realistische Formulierung von problem- und aufgabenorientierten "Meilensteinen" hingegen ist notwendiger Bestandteil dieses Prozesses. Der Agenda-Prozess zielt dezernats- und ämterübergreifend auf eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt als ein Ort, der seinen Bürgern hohe Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit bietet, dies aber auch gleichermaßen den Mitbürgern auf der "Einen Welt" zugesteht. Thematisch lässt er sich also weder auf ein reines Umweltprogramm noch auf die klassischen Ressorts und Pflichtaufgaben der Kommunalverwaltung reduzieren. Eine Entwicklung zur zukunftsfähigen Stadt ist ohne ein systematisches Zusammenwirken von nachhaltigem Wirtschaften, sozialer Integration und erweiterter Bürgerbeteiligung nicht zu erreichen.

Weiterführende Literatur:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente, Agenda 21, Bonn o. J.; Kuhn, S./Suchy, G./Zimmermann, M. (Hrsg.), Internationaler

Rat für Kommunale Umweltinitiativen. Lokale Agenda 21. Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin/ Heidelberg New York 1998; Jäger, T./Schwarz, M.: Das sozial-ökologische Innovationspotential einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung auf betrieblicher und kommunaler Ebene, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 50/98, o. O., o. J; Stark, S.: Lokale Agenda 21. Hemmnisse. Risiken. Chancen, Wuppertal Paper Nr. 73, Wuppertal 1997; CAF/Agenda-Transfer: Lokale Agenda 21. Anregungen zum Handeln. Beispiele aus der Praxis, Bonn 1998.

Dr. M. Schwarz

