

# **Der lokale Agenda-Prozeß in Rheinfelden/ Baden**

## **Bericht der wissenschaftlichen Begleitung**

Im Auftrag der Stadt Rheinfelden/ Baden

Franz-Albert Heimer  
(Bearbeitung)

November 2001

Projektleitung: Prof. Dr. Thomas Klie  
Geschäftsführende Leitung: Paul-Stefan Roß

## **Inhalt**

Zusammenfassung .....	1
1 Vorbemerkungen .....	3
2 Zur Beschreibung des Rheinfelder Agenda-Prozesses .....	4
2.1 Ablauf des Rheinfelder Agenda-Prozesses .....	4
2.2 Der Rheinfelder Agenda-Prozeß in wichtigen Arbeitsfeldern .....	4
2.2.1 Der Maßstab: das Konzept "Lokale Agenda 21" .....	4
2.2.2 Bewertung der inhaltlichen Ergebnisse in Rheinfelden .....	8
2.2.3 Der Rheinfelder Prozeß in wichtigen Arbeitsfeldern .....	12
3 Zur Erklärung des Rheinfelder Agenda-Prozesses .....	19
3.1 Erfolgsfaktoren .....	19
3.2 Hemmfaktoren .....	21
3.3 Tabellen .....	23
4 Empfehlungen an die Beteiligten im Rheinfelder Agenda-Prozeß .....	25

# Zusammenfassung

Im Auftrag der Stadt Rheinfelden/ Baden und finanziert vom Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg wurde von April 2000 bis Oktober 2001 eine wissenschaftliche Begleitung des Rheinfelder Agenda-Prozesses durchgeführt. Der vorliegende Bericht faßt kurz die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Dabei wird der Rheinfelder Agenda-Prozeß sowohl gemessen an dem, was ursprünglich mit dem Konzept "Lokale Agenda 21" beabsichtigt war, als auch an dem, was davon üblicherweise in der kommunalen Praxis realisiert wird.

<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
<p>Die Stadt Rheinfelden ist ihrer Verantwortung für den Agenda-Prozeß bisher auf überdurchschnittliche Weise gerecht geworden. Der Prozeß hat dadurch eine <b>hohe Qualität</b> erhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Professionelles Prozeßmanagement</li> <li>☐ Stringenter, ergebnisorientierter Prozeßablauf</li> <li>☐ Relativ viele Vereine vertreten, wenn auch meist inoffiziell</li> <li>☐ Leitbild und viele Projektvorschläge in relativ kurzer Zeit erarbeitet</li> <li>☐ Eine große Bekanntheit des Agenda-Themas in der Öffentlichkeit</li> <li>☐ Gute Verbindung zwischen Agenda-Prozeß und Gemeinderat</li> </ul>	<p>Dennoch leidet der Rheinfelder Agenda-Prozeß an den üblichen <b>Anfangsschwierigkeiten</b>, wie sie alle Agenda-Kommunen kennen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Personalausstattung der Agenda-Organisation nicht optimal</li> <li>☐ Beteiligung noch nicht repräsentativ</li> <li>☐ Inhaltliche Ergebnisse des Prozesses in der Öffentlichkeit wenig bekannt</li> <li>☐ Verwaltung bislang nur vereinzelt eingebunden</li> <li>☐ Das Nachhaltigkeitsverständnis entspricht oft nicht ganz dem der Agenda 21</li> </ul>
<b>Erfolgsfaktoren</b>	<b>Hemmfaktoren</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Hochmotivierte und qualifizierte "Agenda-Motoren"</li> <li>☐ Aufgeschlossener Oberbürgermeister, der den Prozeß kontinuierlich unterstützte</li> <li>☐ Modernisierungsinteresse von VerwaltungsmitarbeiterInnen</li> <li>☐ Grenzlage und EU-Fördermittel</li> <li>☐ Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</li> <li>☐ "Tandem-Modell" beider Rheinfelden</li> <li>☐ Anstehende Weichenstellungen in der Stadtentwicklung</li> <li>☐ Ausreichende (nicht optimale) Ausstattung der Prozeßorganisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Neuheit und Komplexität des Konzepts "Lokale Agenda 21"</li> <li>☐ Bislang wenig Erfahrung mit modernen Formen der Bürgerbeteiligung und der kommunalen Zielfindung</li> <li>☐ Zunächst bestehende Vorbehalte im Gemeinderat</li> <li>☐ Unterschiedliche Nachhaltigkeitsverständnisse bei den "Agenda-Motoren"</li> </ul>

## Empfehlungen

Die **Politik** kann mit einer weiteren Verbesserung der Verknüpfung zwischen Agenda-Prozeß und Gemeinderat zum Erfolg des Agenda-Prozesses beitragen. Die starke Unterstützung durch den Oberbürgermeister wird auch künftig von großer Bedeutung sein.

Die **Verwaltung** kann mit der Durchführung einer "Verwaltungs-Agenda", mit einer Leitbild-Orientierung der künftigen Verwaltungsvorlagen als erstem Schritt in Richtung Nachhaltigkeitsprüfung, mit der Teilnahme am Wettbewerb "Zukunftsfähige Kommune" sowie mit der engen Verknüpfung von Verwaltungsreform und "Verwaltungs-Agenda" Wesentliches zum Gelingen des Agenda-Prozesses beitragen.

Für eine Agenda-**Organisation**, die ihrer Aufgabenfülle gerecht werden soll, bedarf es eines Verständnisses von "Lokale Agenda 21" als kommunaler Daueraufgabe, einer ausreichenden und langfristig angelegten Personalausstattung sowie der Schaffung klarer Zuständigkeiten für das Management von Agenda-Prozeß und "Verwaltungs-Agenda".

Eine Verbesserung der **Bürgerbeteiligung** ist zu erwarten durch größere Investitionen in zielgruppengerechte Beteiligungsangebote und zielgruppengerechte Ansprache, durch eine enge Verknüpfung der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements mit dem Agenda-Prozeß und der Verwaltungsreform sowie dem Beitritt zum baden-württembergischen Städtenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.

Die bewährte allgemeine **Öffentlichkeitsarbeit** sollte fortgeführt und die spezifische Öffentlichkeitsarbeit (Rückkoppelung mit Vereinen) intensiviert werden.

Die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** im Rheinfelder Agenda-Prozeß, die ein zentraler Erfolgsfaktor ist, sollte auch weiterhin systematisch gepflegt werden.

Der Agenda-Prozeß würde profitieren, wenn in der strategischen Diskussion in **Beirat und Agenda-Rat** stärkere der Nutzen des Agenda-Prozesses herausgearbeitet und die verschiedenen Nachhaltigkeitsverständnisse geklärt würden. Die gemeinsame Erarbeitung konkreter, meßbarer Nachhaltigkeitsziele für Rheinfelden hat ebenfalls große Bedeutung für den künftigen Erfolg des Prozesses.

# 1 Vorbemerkungen

Der hier vorgelegte Bericht richtet sich in erster Linie an die Rheinfelder Auftraggeber (Projektleitung und Stadtverwaltung), an den Gemeinderat und die interessierten am Agenda-Prozeß beteiligten Bürger und Bürgerinnen. Es wird damit eine Leserschaft vorausgesetzt, die sowohl über die Grundbegriffe der Agenda 21-Prozesse orientiert ist als auch Kenntnis vom Rheinfelder Agenda-Prozeß hat. Der hier vorgelegte Bericht enthält eine summarische Zusammenfassung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung. Eine umfangreiche Dokumentation der Untersuchung des Rheinfelder Agenda-Prozesses wird im Jahre 2002 vorgelegt werden.

Der Bericht bezieht sich auf den Agenda-Prozeß in Rheinfelden/ Baden. Die Schweizer Partner des grenzüberschreitenden Prozesses konnten nicht in die Untersuchung einbezogen werden (vgl. dazu den Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung aus dem Jahr 2000). In der wissenschaftlichen Begleitung wurde allerdings deutlich, daß die Tatsache der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ganz erheblich zu der hohen Qualität des Rheinfelder Agenda-Prozesses beigetragen hat.

Im Zentrum dieses Berichtes steht eine Beschreibung des Rheinfelder Agenda-Prozesses in ausgesuchten Arbeitsfeldern. In dieser Beschreibung werden zwei Vergleiche angestellt: einerseits mit dem ursprünglichen Konzept "Lokale Agenda 21", andererseits mit der Praxis seiner Umsetzung in den Agenda-Kommunen. Rheinfelden teilt mit allen Agenda 21-Prozessen die Erfahrung, daß sich der Agenda-Prozeß gemessen an den Vorgaben des Konzeptes "Lokale Agenda 21" als zum Teil lückenhaft und insgesamt als noch in den Anfängen befindlich charakterisieren läßt. Im Vergleich zu anderen Kommunen und ihren Agenda-Prozessen dagegen erweist sich der Agenda-Prozeß in Rheinfelden in vielen Bereichen als vorbildlich.

Im Anschluß an die Beschreibung werden Erfolgs- und Hemmfaktoren des Rheinfelder Agenda-Prozesses bilanziert. Hier wird differenziert zwischen spezifisch Rheinfelder Umständen und typischerweise in Agenda-Prozessen zu beobachtenden Aspekten von Prozeßverläufen. Hierzu werden einige der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung herangezogen.

Der Bericht schließt mit Empfehlungen für die am Rheinfelder Agenda-Prozeß Beteiligten. Im Rahmen des bisherigen, als Anfangsphase zu bezeichnenden Rheinfelder Agenda-Prozesses ist vieles von dem, was mit den heute gängigen Methoden und den bislang eingesetzten Ressourcen zu erreichen ist, auch erreicht worden. Für die Zukunft des Rheinfelder Prozesses - der Deutsche Städtetag rechnet mit einem Zeitraum von 20 Jahren bis zu einer befriedigenden Umsetzung der Anliegen der Agenda 21 in den Kommunen - bedarf es einer reflektierten Weiterentwicklung sowie förderlicher Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen. Hierzu werden Empfehlungen ausgesprochen.

## 2 Zur Beschreibung des Rheinfelder Agenda-Prozesses

### 2.1 Ablauf des Rheinfelder Agenda-Prozesses

Die folgende Übersicht zeigt die bisherigen Phasen des Rheinfelder Agenda-Prozesses auf. Dabei wird deutlich, daß der Rheinfelder Prozeß in vergleichsweise kurzer Zeit schon relativ viel erreicht hat.

<b>Initialphase (1997-Sommer 1998)</b>	<b>Zukunftsforum Schloß Beuggen</b>
<b>Vorbereitungsphase (Herbst 1998-August 1999)</b>	<b>Planung Entscheidung der Räte</b>
<b>Phase 1 (August 1999-Juli 2000)</b>	<b>Leitbild Projektideen</b>
<b>Zwischenphase 1 (August - Oktober 2000)</b>	<b>Projekt-Auswahl Entscheidung der Räte</b>
<b>Phase 2 (Oktober 2000 - Juli 2001)</b>	<b>Konkretisierung von Projektvorschlägen Gemeinderat beschließt über Leitbild</b>
<b>Zwischenphase 2 (8/2001 - ca. 12/2001)</b>	<b>Projekt-Priorisierung Entscheidung der Räte</b>

### 2.2 Der Rheinfelder Agenda-Prozeß in wichtigen Arbeitsfeldern

#### 2.2.1 Der Maßstab: das Konzept "Lokale Agenda 21"

Für die Definition des Konzepts "Lokale Agenda 21" und damit der zu beschreibenden Aspekte des Rheinfelder Agenda-Prozesses beziehen wir uns auf **drei internationale politische Vereinbarungen**: die Agenda 21 als eines der Abschlußdokumente der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992, die Charta von Aalborg (1994) und die Erklärung von Lissabon (1996). Die letzteren sind jeweils ebenso wie die Agenda 21 Abschlußdokumente internationaler Konferenzen, bei denen zahlreiche politische Akteure, in diesem Fall mehrere hundert europäische Kommunen, sich darauf einigten, wie die Erarbeitung einer "Lokale Agenda 21" gestaltet werden sollte. Dabei wurde präzisiert, was in der Agenda 21 selbst nur kurz angerissen werden konnte. Das

Konzept "Lokale Agenda 21" ist damit jedoch nicht endgültig festgelegt, sondern es **entwickelt sich kontinuierlich weiter**. Wie schon für die ersten drei Grundlagendokumente wird auch in Zukunft die Erfahrung mit der kommunalen Praxis der Agenda-Prozesse in diese internationalen Vereinbarungen einfließen. Die nächste Fassung des Konzepts "Lokale Agenda 21" ist von der Rio-Nachfolgekonferenz in Johannesburg 2002 zu erwarten.

Die folgenden drei Tabellen fassen die Definitionsmerkmale des Konzepts "Lokale Agenda 21" kurz zusammen. Für eine ausführlichere Fassung sei auf den Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung vom August 2000 verwiesen.

**Ein lokaler Agenda-Prozeß hat den Zweck, die Entwicklung einer Kommune allmählich am Nachhaltigkeitsziel zu orientieren. Dies soll durch eine langfristige, systematische und gleichberechtigte Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren BürgerInnen sowie durch eine Reform der Arbeitsweise von Verwaltung und Rat erfolgen. Die Kommune macht dabei einen gemeinsam konkretisierten Nachhaltigkeitsbegriff zum Maßstab ihrer Politik.**

<b>Grundsätze der Erstellung einer Lokalen Agenda 21 nach der Agenda 21, der Charta von Aalborg und dem Lissabonner Aktionsplan</b>	
<b>Die Inhalte:</b>  Nachhaltigkeit =  langfristige und globale  ◆ Ökologische Verträglichkeit  ◆ Ökonomische Leistungsfähigkeit  ◆ Soziale Gerechtigkeit	<b>Die Methoden:</b>  ◆ Verwaltungs- und Politik-Reform  ◆ Organisatorische Verantwortung der Kommune  ◆ Breite und echte Beteiligung von Bürgern, Vereinen, Verbänden, Institutionen, Unternehmen  ◆ Umfassender und langfristiger Prozeß (systematische Entwicklungsplanung)  ◆ Konsensorientierung

Tabelle 1 Grundsätze der Erstellung einer Lokalen Agenda 21 nach der Agenda 21, der Charta von Aalborg und dem Lissabonner Aktionsplan (Quelle: Eigene Darstellung)

## Das Ziel "Nachhaltigkeit" in der Agenda 21

Unter Nachhaltigkeit versteht die Agenda 21 in einer allgemeinen Formulierung die Verknüpfung der drei Zieldimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales. Zu einer besseren Einschätzung dieser Verknüpfung muß das in der Agenda 21 vertretene Verständnis dieser drei Zieldimensionen genauer gefaßt werden. Bei der folgenden Zusammenstellung wurde darauf geachtet, die jeweils eigenständigen Ziele dieser Bereiche herauszuarbeiten (die Seitenzahlen beziehen sich auf die vom Bundesministerium für Umwelt herausgegebene Ausgabe).

### 1. Ökologische Ziele

Verringerung der Umweltbelastung durch

- Verminderung des Ressourcenverbrauchs (S. 23)
- Verminderung der Herstellung umweltschädlicher Stoffe (S. 23)
- Wiederherstellung geschädigter Ressourcen (S. 19)

### 2. Ökonomische Ziele

- angemessene Güterproduktion (S. 18)
- Steigerung der Produktivität (S. 18, 24), wirtschaftlich effiziente Ressourcennutzung (S. 19)
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (S. 24)
- Schaffung von Wohlstand und Wohlergehen (S. 23, 235)
- Erfindungsgeist und Technologische Innovationen (S. 235)

### 3. Soziale Ziele

- langfristig alle Menschen in die Lage versetzen, ihre Existenz nachhaltig zu sichern (S. 18)
- Ausrottung der Armut, Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse (S. 22): Ernährungssicherung, Zugang zu Trinkwasser, Zugang zu sanitären Einrichtungen, Zugang zum primären Bildungswesen (= Bereitstellung von Grundversorgungsdiensten)
- Ausgleich der Ungleichheit zwischen Bevölkerungsgruppen (S. 18): die am stärksten benachteiligten Gruppen unterstützen, Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern fördern, neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, Einkommen schaffen
- "Erschließung und Weiterentwicklung menschlicher Ressourcen" (S. 18)

Zur Verknüpfung dieser Ziele fordert die Agenda 21, "Armut-, Entwicklungs- und Umweltprobleme zur gleichen Zeit" anzugehen (S. 18). Dazu verlangt sie eine einheitliche Strategie, deren Einzelmaßnahmen möglichst allen drei Zielen dienen sollen (Maximum), aber zumindest keinem dieser Ziele widersprechen dürfen (Minimum).

Tabelle 2 Das Nachhaltigkeitsziel in der Agenda 21



## **Die organisatorischen Elemente einer Lokalen Agenda**

### **1. Verwaltungs- und Politik-Reform**

Strukturen und Abläufe in Kommunalverwaltung und Gemeinderat werden gemäß der Anforderungen des Nachhaltigkeitsprinzips umorganisiert (u.a. Fortbildungen, Nachhaltigkeitsberichte, Nachhaltigkeitsprüfung, Abstimmung von Ressort-Planungen)

### **2. Organisatorische Verantwortung der Kommune**

Die Kommune trägt die organisatorische und finanzielle Verantwortung für das Management dieses demokratischen Beratungsprozesses (Prozeßmanagement für Agenda-Prozeß) und die sektorübergreifende Reform des kommunalen Entscheidungsprozesses (Reformmanagement). Sie ist die treibende Kraft im lokalen Agenda-Prozeß

### **3. Breite und echte Bürgerbeteiligung**

□ Breite Beteiligung: die Teilhabe möglichst vieler BürgerInnen, sowohl in Interessengruppen organisierte wie nicht-organisierte, sowohl Laien als auch Fachleute; Teilnahme der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche (Vereine, Verbände, Institutionen, Unternehmen)  
□ Echte Beteiligung: Teilnahme der BürgerInnen an allen Phasen des politischen Prozesses (Problemdefinition, Bestandsaufnahme, Zielfindung, Vorschläge); ernsthafte Auseinandersetzung von Kommunalverwaltung und Gemeinderat mit den Vorschlägen der BürgerInnen durch eine *gemeinsame Erarbeitung* dieser Schritte.

### **4. Umfassender und langfristiger Prozeß (systematische Entwicklungsplanung)**

□ Umfassend bedeutet eine systematische Bearbeitung aller Politikbereiche, eine systematische Bearbeitung aller Schritte der Entscheidungsvorbereitung (Problemdefinition, Bestandsaufnahme, Zieldefinition, Maßnahmenvorschläge, Umsetzung, Erfolgskontrolle) und eine Verbindlichkeit der Ergebnisse für alle kommunalen Ressorts, Pläne und Programme, um das gemeinsam gesetzte Ziel auch erreichen zu können.  
□ Langfristig bedeutet, daß langfristig gültige Ziele aufgestellt werden, daß Grundsatzentscheidungen über Ziele und Maßnahmen nicht an Legislaturperioden gebunden sind, sondern darüber hinaus gehen sowie daß eine eigens eingerichtete Erfolgskontrolle regelmäßig prüft, wie weit man in der Verfolgung der gemeinsamen Ziele gekommen ist und wann es sinnvoll ist, eine weitere Konsultationsphase zu organisieren.

### **5. Konsens-Orientierung**

Entscheidungen in einem lokalen Agenda-Prozeß werden nicht nach dem Mehrheitsprinzip (also nicht mit Abstimmungen wie im Gemeinderat) getroffen, sondern im Konsens (alle Beteiligten sind mit dem Ergebnis einverstanden oder können zumindest damit leben).

Das in diesen drei Tabellen skizzierte Konzept "Lokale Agenda 21" gibt die Systematik ab für die folgende Evaluation des Rheinfelder Agenda-Prozesses.

### 2.2.2 Bewertung der inhaltlichen Ergebnisse in Rheinfelden

Nach Ablauf der Phase 2 liegen aus 11 Projektgruppen 25 Projektvorschläge vor. Wie ist deren Qualität in Bezug auf Nachhaltigkeit zu bewerten?

Schon in der Agenda 21 sind zwei Formen der Prüfung der inhaltlichen Ergebnisse eines lokalen Agenda-Prozesses angelegt, einer Nachhaltigkeitsprüfung also. Die anspruchsvollere Variante ist eine Positivprüfung, die auslotet, inwieweit vorliegende Vorschläge allen drei Dimensionen des Nachhaltigkeitsziels gerecht werden und zur Erreichung aller Unterziele beitragen. Die weniger aufwendige Variante ist eine Negativ-Prüfung, die lediglich prüft, ob die Vorschläge evtl. dem einen oder anderen Nachhaltigkeitsziel widersprechen und die Entwicklung einer Gemeinde davon entfernen.

Wichtige Voraussetzungen<sup>1</sup> für eine Positiv-Prüfung liegen auch nach Ende der Phase 2 noch nicht vor. Deshalb kann im folgenden nur eine **knappe Negativ-Prüfung** durchgeführt werden. Maßstab dafür ist das Nachhaltigkeitsverständnis der Agenda 21, wie es in Tabelle 2 festgehalten ist. Eine Prüfung der 25 Projektvorschläge ergab die zwei folgenden grundsätzlichen **Befunde**:

1. Bei einer Bilanzierung der Auswirkungen der Projekte sind keine negativen Auswirkungen im Sinne der Agenda 21 zu erkennen. Zwar gibt es vereinzelte negative Auswirkungen, wie auch die durch die meisten Projektgruppen durchgeführte Nachhaltigkeitsbewertung zeigt. Jedoch werden diese m.E. durch die erheblichen positiven Auswirkungen der Projekte jeweils mehr als kompensiert. In der Bilanz kann das **Kriterium als erfüllt** gelten, daß **keinem der drei Nachhaltigkeitsziele entgegengearbeitet** wird. Insofern dienen alle Projekte dem Ziel, in Rheinfelden eine nachhaltige Stadtentwicklung zu erreichen.

2. Das von Agenda-Büro und Beirat für Phase 2 entwickelte Schema einer **Nachhaltigkeitsbewertung**, das den Projektgruppen zur Verfügung gestellt wurde, **wird u.E. dem Nachhaltigkeitsverständnis der Agenda 21 nicht vollständig gerecht**. Als Zieldimensionen werden in diesem Schema die Bereiche "natürliche Ressourcen", "Lebensqualität" und "außerhalb Rheinfeldens" abgefragt. Wie schon im Zwischenbe-

---

<sup>1</sup> Bereits im Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung wurde ausgeführt, daß aus unserer Sicht die Voraussetzungen für eine Positiv-Prüfung, wie sie die Agenda 21 als eine Möglichkeit vorsieht, in Rheinfelden noch nicht gegeben sind: eine kohärente wissenschaftliche Beratung (die beim derzeitigen Stand der Fachdiskussion noch kaum möglich erscheint) und eine im Agenda-Prozeß der Kommune selbst erfolgte Einigung auf konkrete Ziele und die Art, sie mit Indikatoren meßbar zu machen. Deshalb wurde schon damals lediglich eine Negativ-Prüfung der damals vorliegenden Projekt-Ideen vorgenommen, die feststellte, daß es kaum Wirkungen gab, die einem der Nachhaltigkeitsziele widersprachen.

richt festgehalten, fehlen hier noch die eigenständigen ökonomischen Ziele, die in der Agenda 21 wie in der kommunalpolitischen Praxis von großer Bedeutung sind.

### **Zur Vertiefung: der gewählte Nachhaltigkeitsbegriff und seine Folgen**

Das in Phase 2 von Agenda-Büro und Beirat den Projektgruppen vorgegebene Schema einer Nachhaltigkeitsbewertung stieß aufgrund des dafür gewählten Nachhaltigkeitsverständnisses auf Kritik in der neuen Projektleitung; aus dem gleichen Grund wandte eine Projektgruppe (Klimaschutz) dieses Schema der Nachhaltigkeitsbewertung nicht an.

Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung ist dieses Schema ein Fortschritt gegenüber der in Phase 1 angewandten einfachen Nachhaltigkeitsbeurteilung, die seinerzeit von den TeilnehmerInnen auf der Grundlage einer kurzen Handreichung des Beirats und des Agenda-Büros durchgeführt wurde. Das von Beirat und Agenda-Büro für die Nachhaltigkeitsbewertung in Phase 2 den Projektgruppen vorgegebene Schema ist demgegenüber klarer strukturiert und deshalb leichter handhabbar.

Jedoch erscheint uns dieses Schema aus zwei Gründen noch nicht ausreichend weit entwickelt, um die Nachhaltigkeit von Projekten im Sinne der Agenda 21 bewerten zu können.

Zum einen vertritt es mit seiner Ausklammerung der eigenständigen ökonomischen Ziele ein mit der Agenda 21 konkurrierendes Nachhaltigkeitsverständnis.

Zum zweiten erfüllt das in Rheinfelden angewandte Schema noch nicht die vom Konzept "Lokale Agenda 21" erhobene Forderung, daß eine solche Nachhaltigkeitsprüfung entlang konkreter Nachhaltigkeitsziele für die jeweilige Kommune erfolgen soll, wobei diese Nachhaltigkeitsziele aus einer gemeinsam getroffenen Entscheidung hervorgehen müssen. Die vorliegende Nachhaltigkeitsbewertung wurde demgegenüber nur von einer sehr geringen Zahl von Personen beschlossen (Beirat) und von einer noch geringeren Zahl entworfen. Sie entstammt also dem Gespräch unter Experten, ihr fehlt bislang die politische Legitimation durch die Konsultation der am Agenda-Prozeß Beteiligten und durch Beschlüsse der politischen Gremien.

Eine Folge des diesem Schema zugrundeliegenden Nachhaltigkeitsverständnisses ist, daß bei der Bewertung der Wirkungen der Projektvorschläge die möglichen **positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Projekte nicht abgefragt** wurden. Lediglich negative wirtschaftliche Wirkungen in Form der Projektkosten haben einen systematischen Platz in diesem Schema. In den Projektplanübersichten werden also die möglichen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Projektvorschläge nicht systematisch aufgezeigt. Wirtschaftliche Aspekte, ob positiv oder negativ, wurden von den TeilnehmerInnen bei der Anwendung des Ihnen vorgegebenen Schemas selbstverständlich nicht völlig ausgeblendet. Es werden einige wirtschaftliche Auswirkungen genannt, sie

werden jedoch, da nicht systematisch abgefragt, auch nicht so systematisch abzuschätzen versucht, wie es im ökologischen und sozialen Bereich versucht wird. Die einzelnen wirtschaftlichen Auswirkungen tauchen dann zwangsläufig in anderen Kategorien auf: gelegentlich in der Kurzbeschreibung, gelegentlich unter "Lebensqualität", gelegentlich in anderen Abteilungen des Schemas. **Beispiele** aus den Projektvorschlägen sind etwa:

- 1.1 Grenzüberschreitende Aus- und Weiterbildung: hier wäre es möglich, positive Wirkungen auf den Standort Rheinfelden abzuschätzen, die durch eine höhere Zahl an qualifizierten Fachkräften entstehen könnten.
- 3.1 Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit für umweltverträgliches Handeln: hier wie in anderen Projekten ist von den positiven ökonomischen Auswirkungen umweltverträglichen Handelns nicht die Rede. Ein Hinweis auf die erheblichen finanziellen Einsparmöglichkeiten für Betriebe, die auf sparsamen Ressourcenverbrauch und Müllvermeidung setzen, wäre eine sinnvolle Ergänzung.
- 4.1 Ausbau des Rheinufer-Rundwegs: hier wurde die Auswirkung "erhöhter Stromverbrauch" als eine negative Auswirkung zu "Lebensqualität" zugeordnet. Es liegt näher, den Stromverbrauch z.B. aufgrund seiner ökonomischen Aspekte "einzusortieren" - dafür stand jedoch keine Kategorie bereit.
- 5.3 Flanierzone Zentrum: "starke Kostensenkung" (durch gemeinsame Durchführung dieses Projekts mit einer anderen Baumaßnahme) wird in der Nachhaltigkeitsbewertung der Projektgruppe als eine Auswirkung im ökologischen Bereich angesehen. Bei "starke Kostensenkung" handelt es sich allerdings um einen ökonomischen Aspekt.

## **Fazit**

Das von Agenda-Büro und Beirat in Phase 1 den Projektgruppen vorgegebene Schema einer Nachhaltigkeitbewertung ist klarer strukturiert als die Nachhaltigkeitsbeurteilung von Phase 1 und damit besser handhabbar. Jedoch orientiert es sich nur teilweise am Nachhaltigkeitsbegriff der Agenda 21. Auch fehlt diesem Prüfverfahren noch die politische Legitimation durch Berufung auf im Agenda-Prozeß gemeinsam erarbeitete konkrete Nachhaltigkeitsziele. Dies führte dazu, daß mögliche positive wirtschaftliche Auswirkungen von Projektvorschlägen nicht systematisch abgefragt wurden, zu logischen Unstimmigkeiten und zur Ablehnung des Schemas seitens einzelner TeilnehmerInnen des Agenda-Prozesses.

Die durch dieses Schema hervorgerufene "Lücke" bei den positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Projektvorschläge könnte unter Umständen des weiteren zur Folge haben, daß einige der Projektvorschläge in der Öffentlichkeit und im Gemeinderat ein Image von "Luxus-Projekten" erhalten, da in der gegenwärtigen Form die hervor-

stechendsten wirtschaftlichen Aspekte die Kosten der Projektvorschläge sind. Es ist wahrscheinlich, daß andere Faktoren dies auffangen, so v.a. die in Rheinfeldern mittlerweile gut entwickelte Verknüpfung von Agenda-Prozeß und Gemeinderat; so hat der Agenda-Rat dem Gemeinderat eine Beschlußempfehlung gegeben, die alle Projekte unterstützt. Aber falls dennoch dieses - inhaltlich nicht berechnete - negative Image entstehen sollte, würde das die politische Diskussion der Projektvorschläge in den Haushaltsberatungen des Gemeinderates erschweren.

Die Projektleitung beabsichtigt jedoch, die Festlegung konkreter Ziele im Lauf des Jahres 2002 anzugehen. Daher kann davon ausgegangen werden, daß künftige Formen der Nachhaltigkeitsbewertung von Maßnahmen die Voraussetzung der Konsultation erfüllen werden.

### **2.2.3 Der Rheinfelder Prozeß in wichtigen Arbeitsfeldern**

Für die folgende Beschreibung ausgesuchter wichtiger Arbeitsfelder des Rheinfelder Prozesses werden häufig Ergebnisse der Befragung der TeilnehmerInnen von Phase 1 herangezogen. Der Maßstab für diese Beschreibung ist die o.g. Definition des Konzepts "Lokale Agenda 21". Eine weitere Bezugsgröße ist die Entwicklung der lokalen Agenda-Prozesse in den anderen "Agenda-Kommunen". Hierüber liegen jedoch kaum quantitative Daten vor, deshalb kann der Vergleich nur als ungefähre Einschätzung vorgenommen werden, wenn beispielsweise festgehalten wird, daß in einem Aspekt der Rheinfelder Prozeß überdurchschnittliches Niveau aufweist.

#### **2.2.3.1 Verwaltungs- und Politik-Reform**

Insgesamt sind in Rheinfelden wichtige erste Schritte der Verwaltungs- und Politik-Reform gegangen worden. Die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Agenda-Rats, der auf badischer Seite den Charakter eines empfehlenden Gemeinderatsausschusses hat, und die Verabschiedung des Leitbilds als Selbstverpflichtung sind nach bisheriger Beobachtung anderer Agenda-Prozesse als überdurchschnittliche Leistungen zu sehen. Dagegen bewegt sich die Reform im Bereich der Verwaltung nur langsam. Es gibt bislang kaum Schritte hin zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung und einer Nachhaltigkeitsprüfung von Vorlagen der Verwaltung.

#### **2.2.3.2 Organisatorische Verantwortung der Kommune**

Der Agenda-Prozess in Rheinfelden zeichnete sich im Sinne des Managements dadurch aus, daß die Verantwortung für die Organisation des Prozesses im Vergleich zu anderen Kommunen in vorbildlicher Weise wahrgenommen wurde. Das gilt insbesondere für das "Prozeßmanagement", nur eingeschränkt für die institutionelle Verankerung des Agenda-Prozesses in der Kommunalverwaltung.

#### **Charakteristika für das Prozeßmanagement**

- Der Oberbürgermeister zeigte sich in seiner Funktion und Person als wesentlicher Promotor für den Agenda-Prozeß.
- Die Stadt Rheinfelden hat das interne Prozeßmanagement arrangiert durch vielfältige Beratung und Unterstützung, etwa durch Hinzuziehung von Experten in den Beirat und eine unabhängige wissenschaftlichen Begleitung. Auch hat sich die Stadt Rheinfelden in einen Lernzusammenhang mit anderen Agenda-Kommunen durch die Mitgliedschaft in ICLEI begeben und dort von dem Erfahrungsaustausch und der Beratung profitiert.

- Frühzeitig wurde **klare organisatorische Zuständigkeiten geschaffen**: es wurden eine **Vorbereitungsgruppe** für die Planung des Prozesses eingesetzt sowie eine **Projektleitung** und ein **Agenda-Büro** mit dem Prozeßmanagement beauftragt. Das Prozeßmanagement weist im Vergleich zu etlichen anderen Kommunen eine gute **Ausstattung** auf, bezogen auf den Agenda-Prozeß hatte die begrenzte Personalausstattung eine deutlich limitierende Wirkung.
- Die Auswahl der Mitarbeiter für Agendabüro und Projektleitung hat sichergestellt, daß sowohl in der Sache qualifizierte, als auch mit dem Agenda-Prozeß identifizierte Personen Zuständigkeit und Verantwortung übernehmen konnten.
- Mehrheitlich zeigen die TeilnehmerInnen sich in den Interviews mit der Unterstützung durch das Agenda-Büro sehr zufrieden. Die für einen Agenda-Prozeß notwendigen Funktionen wie z.B. Moderation, prozeßinterne Kommunikation, Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit und Zielgruppenansprache wurden im Rahmen der Möglichkeiten erfüllt. Mit diesen Investitionen wurde ein Niveau des Prozesses erreicht, das deutlich über dem in einer Reihe anderer Agenda-Gemeinden liegt.
- Professionelle **Moderation** war zumindest in einzelnen Veranstaltungen des Prozesses vorhanden, für eine Laienmoderation in den Arbeitskreisen und Projektgruppen wurde Sorge getragen. Die Kommune hat gewährleistet, daß der Agenda-Prozeß bislang **systematisch geplant** wurde und in einem **schrittweisen Verfahren** erfolgte. Die Beteiligten wurden in der Regel sensibel und zielgerichtet durch den Prozeß begleitet.
- Die **Kommunalverwaltung** hat sich, wenn auch nur teilweise, am Prozeß **beteiligt**, und dabei in der Regel eine partnerschaftliche Haltung eingenommen.

Die begrenzten Mittel führten allerdings zu der Entscheidung von Projektleitung und Agenda-Büro, bei Moderation und Zielgruppenansprache **Abstriche** zu machen. Es wurde für die Arbeitskreise keine professionelle, sondern eine Laienmoderation eingerichtet (mit Schulung von interessierten TeilnehmerInnen zu ModeratorInnen und einer minimalen Aufwandsentschädigung). Einige bezüglich der Ansprache aufwendige Zielgruppen wie z.B. MigrantInnen wurden bewußt nicht in der Intensität angesprochen, die für diese Zielgruppe notwendig gewesen wäre.

Von einzelnen TeilnehmerInnen wurde Kritik geäußert an Zeitplanung und mangelnder interner Kommunikation (Terminweitergabe), teils gekoppelt mit der Einschätzung, daß das Agenda-Büro für diese Aufgabe nicht ausreichend ausgestattet sei. Daß die Verwaltungs-Agenda-AG sich über die ersten zwei oder drei Sitzungen hinaus auch weiterhin zum Erfahrungsaustausch traf, war dem Agenda-Büro zeitweise unbekannt, was auf manche Lücken der internen Kommunikation schließen läßt. Auch deshalb wurden manche Kritikpunkte, sei es aus der Verwaltung, sei es aus Arbeitskreisen, erst

sehr spät besprochen. Diese Probleme sind zu großen Teilen auf die gemessen an der Aufgabenfülle nicht optimale Personalausstattung des Agenda-Büros zurückzuführen. Derzeit, in der Übergangsphase nach dem Auslaufen der EU-Förderung, werden Umstrukturierungen unternommen, um den Agenda-Prozeß zu institutionalisieren. Nach dem offiziellen Ende des befristeten Auftrags an das mit externen Fachkräften besetzte Agenda-Büro wird von der Projektleitung eine dauerhafte Mischung aus Verwaltungs-Kräften und externer fachlicher Begleitung angestrebt. Dies wurde bislang jedoch noch nicht realisiert.

### **Verantwortung für das Reformmanagement**

Bislang ist noch keine Stelle in der Verwaltung mit dem Management der Verwaltungs- und Politik-Reform, d.h. mit der konkreten Vorbereitung von Nachhaltigkeitsberichterstattung und Nachhaltigkeitsprüfung, ausdrücklich beauftragt worden. Am ehesten wird diese Aufgabe bei der jetzigen Projektleitung angesiedelt werden. Die künftige Rolle der verwaltungsinternen Agenda-AG, die sich auch in Phase 2 zum Erfahrungsaustausch traf, ist noch nicht geklärt.

Derzeit läuft in der Rheinfelder Stadtverwaltung eine Verwaltungsreform an. Die Zuständigkeit dafür liegt bei einer Steuerungsgruppe. Die Verknüpfung dieser Gruppe mit dem Agenda-Prozeß ist noch nicht geklärt.

### **2.2.3.3 Breite und echte Beteiligung**

#### ***Breite Beteiligung (Leitfrage: "Wer hat mitgearbeitet?"):***

a) Einbindung der nicht in Interessengruppen organisierten Bürgerschaft

Eine **repräsentative** Einbindung der Bevölkerung nach Geschlechtern, Altersgruppen, Nationalitäten oder sozialen Schichten, wie sie die Agenda 21 fordert, ist insgesamt nicht gelungen. Dies stellt in Agenda-Prozessen den Normalzustand dar, von dem der Rheinfelder Prozeß in einigen interessanten Aspekten positiv abweicht.

- Insgesamt sind bislang **über 150 BürgerInnen** aus Rheinfeldern/ Baden am Agenda-Prozeß beteiligt.
- Der **Frauenanteil** ist im Agenda-Prozeß mit 34% größer als in anderen Institutionen (z.B. im Gemeinderat ca. 19%), aber dennoch sind Frauen unterrepräsentiert (Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung Rheinfeldens: 51%).
- Unter den **Altersgruppen** sind im Rahmen der *Arbeitskreise* Kinder, Jugendliche und Senioren stark unter- und die Gruppe der 45-64jährigen stark überrepräsentiert. Wenn man die zielgruppenspezifischen Veranstaltungen wie *Jugendworkshop* (ca.



20 Jugendliche) und *Kinderplenum* (ca. 40 Kinder) einbezieht, sind nur noch die Senioren unterrepräsentiert.

- Bezogen auf **soziale Schichten** kann man festhalten, daß im Agenda-Prozeß v.a. Mittelschicht-Angehörige mitgearbeitet haben: Personen mit hohen Bildungsabschlüssen, Angestellte, Beamte und kleine Selbständige sind teils sehr stark überrepräsentiert (s.u.).
- Rheinfeldens Bürger nichtdeutscher **Nationalität** waren kaum vertreten.
- Auch die nicht in Vereinen/ Verbänden organisierten BürgerInnen sind stark unterrepräsentiert. Über 83% der TeilnehmerInnen sind Mitglied in einem oder mehreren Vereinen (Bundesdurchschnitt: knapp 50%).

Altersgruppen	Anteil an den Befragten	Anteil an der Gesamtbevölkerung Rheinfeldens (1999)
65 und älter	0,0	14,3
45 - 64	66,7	24,7
25 - 44	30,0	32,7
15 - 24	3,3	10,5
unter 15	0,0	17,8

Schulabschluß	Anteil an den Befragten	Anteil an der Gesamtbevölkerung Rheinfeldens (1987)
<b>Volks-/ Hauptschule</b>	16,7	48,2
<b>Realschule (Mittlere Reife)</b>	16,7	12,5
<b>Fachhochschulreife/ Hochschulreife (Abitur)</b>	66,7	6,4

Berufsgruppen	Anteil an den Befragten	Anteil an der Gesamtbevölkerung	Anteil an den Erwerbstätigen
<b>Selbständige</b>	30,0	2,8	6,1
<b>Beamte</b>	13,3	0,4	0,9
<b>Angestellte</b>	43,3	16,1	34,6
<b>Arbeiter</b>	0,0	21	45,2

b) Einbindung der in Vereinen/ Verbänden etc. organisierten BürgerInnen

Die Einbindung des Rheinfelder Vereinslebens ist nicht eindeutig zu beurteilen. Einerseits

- sind **sehr viele in Vereinen organisierte BürgerInnen** vertreten; wie o.g. sind 83% der TeilnehmerInnen in einem oder mehreren Vereinen Mitglied. Oft sind das

auch diejenigen, die ohnehin **stark bis sehr stark ehrenamtlich engagiert** sind. Die Einbindung von Vereinen scheint somit rein quantitativ gut gelungen.

- läßt sich unter den offiziell oder inoffiziell vertretenen Vereinen eine **große Vielfalt** ausmachen. Sie decken thematisch ein großes Spektrum ab, es finden sich die Wirtschaft, Kirchen, Umwelt, Parteien/ Gemeinderat, Sport- und Kulturvereine.

Andererseits

- wurde **nur ein kleiner Teil** der Agenda-TeilnehmerInnen **offiziell** von ihrem Verein/ Verband/ ihrer Institution/ ihrem Unternehmen **delegiert**. Die meisten TeilnehmerInnen (67%) sind keine offiziellen VertreterInnen, sondern als Privatpersonen im Agenda-Prozeß engagiert. Deshalb wurde auch die **Rückkoppelung der Ergebnisse** des Agenda-Prozesses zu den Vereinen **sehr unterschiedlich** intensiv gestaltet.

### ***Echte Beteiligung (Leitfrage: "Was wurde mit wem gemeinsam bearbeitet?")***

Eine echte Beteiligung von BürgerInnen an der Entscheidungsvorbereitung in Verwaltung und Rat läßt sich erst teilweise feststellen:

- Im Rheinfelder Agenda-Prozeß wurden die **notwendigen Schritte** Problemdefinition, Bestandsaufnahme, Zielfindung und Maßnahmenvorschläge **bearbeitet**.
- Dabei waren in allen Agenda-Arbeitskreisen/ Projektgruppen **einzelne VerwaltungsmitarbeiterInnen beteiligt**. Sie trugen auch dazu bei, durch Offenlegung von Informationen die Transparenz der Entscheidungsvorbereitung zu erhöhen. Jedoch blieb die Verwaltung als Ganzes bisher - auch nach Einschätzung der Projektleitung - von dieser Zusammenarbeit und diesem Dialog relativ unberührt. Die Wirkung des Agenda-Prozesses in die Verwaltung hinein ist also bislang sehr begrenzt. Auch der Gemeinderat war zunächst nur durch einzelne Räte vertreten, in Phase 2 wurde jedoch der Agenda-Rat eingerichtet, der die Verknüpfung mit dem Agenda-Prozeß auf vorbildliche Weise institutionalisierte.

Das langfristige Ziel, daß die Verwaltung mit den BürgerInnen einen **systematischen und gleichberechtigten Dialog** über die Entwicklung der Stadt führt und daß **gemeinsam** Vorschläge **erarbeitet** werden, ist also bisher noch nicht erreicht worden.

#### 2.2.3.4 Umfassender und langfristiger Prozeß (systematische Entwicklungsplanung)

a) Umfassend:

Wichtige **Arbeitsschritte** einer systematischen Entwicklungsplanung sind gegangen worden (z.B. langfristig gültige Ziele, Bearbeitung aller Politikbereiche, Ansätze zur organisatorischen Institutionalisierung), aber andere fehlen noch (z.B. konkrete Ziele, Erfolgskontrolle).

Auch wurden im Rheinfelder Agenda-Prozeß sowohl in der Zielfindung als auch bei der Erarbeitung von Maßnahmen sehr viele kommunale **Politikbereiche** behandelt. Die Interviews mit den TeilnehmerInnen von Phase 1 zeigen eine relativ hohe Zufriedenheit, die meisten Befragten sind der Ansicht, es wären **alle wichtigen Themen behandelt** worden. Auch wurden im Agenda-Prozeß, wie oben bereits vermerkt, bisher einige Phasen des politischen Prozesses gemeinsam bearbeitet, andere stehen noch aus.

Was die **Verbindlichkeit für alle Ressorts** anbelangt, so scheint diese teilweise erreicht: der Gemeinderat verabschiedete das Leitbild als Selbstverpflichtung für die künftigen eigenen Entscheidungen. Bislang liegen jedoch nur aus dem Sozialamt Auskünfte über erste Erfahrungen mit der Berücksichtigung des Leitbilds bzw. des Nachhaltigkeitsziels im Alltagsgeschäft vor.

b) Langfristig:

Die Langfristigkeit des Prozesses scheint teilweise gegeben: es wurden langfristig gültige Ziele formuliert (Leitbild), die kommunalpolitisch bereits heute einen relativ hohen Stellenwert haben. Nach dem Beschluß des Gemeinderats über das Leitbild wird bereits im Sozialamt damit begonnen, mit der Leitbildorientierung von Vorlagen an den Gemeinderat zu experimentieren; die Vereinbarkeit mit dem Leitbild wird in kurzen Stichworten im Kopf des Antrags begründet.

Auch wird derzeit darüber beraten, wie der Agenda-Prozeß institutionalisiert und auf Dauer gesichert werden kann. Noch ist jedoch über diese Institutionalisierung nicht entschieden, die derzeitige Personalausstattung ist gering und ist teilweise nur bis Ende 2001 gesichert. Auch eine Erfolgskontrolle der Umsetzung der Projekte steht bisher noch aus, bislang sind keine Vereinbarungen darüber getroffen worden.

### 2.2.3.5 Konsensorientierung

Die Rückmeldung durch die Teilnehmer-Interviews zeigt eine relativ hohe Zufriedenheit mit dem Entscheidungsprozeß in den Arbeitskreisen. 90% der Befragten schätzen die Entscheidungsprozesse in ihren Arbeitskreisen mit Blick auf die Konsensorientierung als sehr gut bis befriedigend ein.

**“Wie schätzen Sie die Arbeit ihres Arbeitskreises ein in Bezug auf das Entscheiden im Konsens?”**

Note	1				k.A5		
Anteil in%	10,0	46,7	33,3	6,7		0,0	3,3

Sowohl bei den positiven wie auch bei den skeptischen Einschätzungen spielt jeweils die Qualität der Moderation eine große Rolle. Bei den skeptischen Stimmen kommt noch eine gelegentliche Kritik an der Zeitknappheit hinzu, die dazu geführt habe, daß wichtige Arbeitsschritte nicht mehr in der Gesamtgruppe, sondern nur noch in “Klein- und Kleinstgruppen” durchgeführt worden seien. Dies habe eine Entscheidung in der Gesamtgruppe sehr schwierig gemacht, es sei, so ein Interviewpartner, gerade gegen Ende der Phase 1 in seinem Arbeitskreis häufig nur noch zum “Abnicken” von Vorschlägen der Kleingruppen gekommen und nicht mehr zu einer gemeinsamen Diskussion und zur Erarbeitung einer Gruppenmeinung.

## 3 Zur Erklärung des Rheinfelder Agenda-Prozesses

### 3.1 Erfolgsfaktoren

Die Leitfragen hier lauten: Was hat dazu geführt, daß in Rheinfelden ein Agenda-Prozeß begonnen wurde? Was hat zu den Stärken des Prozesses beigetragen?

Viele Erfolgsfaktoren kamen in Rheinfelden zusammen. Die wichtigsten sind:

- Es gab in Rheinfelden von Anfang an engagierte und qualifizierte **Agenda-„Motoren“** (Projektleitung, Agenda-Büro, Oberbürgermeister), die kontinuierlich konzeptionelles und strategisches Engagement zeigten sowie die professionelle Prozeßkonzeption und Prozeßorganisation trugen. Dies war z.B. für einige Gemeinderäte ein positiver Aspekt, der dazu beitrug, daß sie sich beteiligten. Es dürfte ebenso für die Beteiligung der effizienzorientierten Wirtschaft eine Rolle gespielt haben.
- Ein aufgeschlossener **Oberbürgermeister** mit Interesse an einem in die Zukunft gerichteten Dialog griff diesen Impuls auf und unterstützte den Agenda-Prozeß kontinuierlich mit Stellungnahmen gegenüber Verwaltung, Gemeinderat und Öffentlichkeit sowie durch Mitarbeit bei der Steuerung des Prozesses und der Vermittlung der Ergebnisse in den Gemeinderat.
- Das Interesse von **VerwaltungsmitarbeiterInnen** an einer Modernisierung der Arbeit der Stadtverwaltung.
- Die Aufgeschlossenheit des **Gemeinderates**, der 1998 den Beschluß zum Beginn des Agenda-Prozesses faßte, die notwendigen Mittel zur Verfügung stellte und im Verlauf des Prozesses sich zunehmend auf diese moderne Art der Entscheidungsvorbereitung einließ.
- Die **Tradition einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** der Verwaltungen beider Rheinfelden und ein guter persönlicher Kontakt der Verwaltungsspitzen führte zur Zusammenarbeit auch im Agenda-Prozeß.
- Die **grenznahe Lage** mit ihrer Chance auf **EU-Fördermittel** (Interreg), bei der zwei Wirkungen zu beobachten waren: zum einen der finanzielle Anreiz, der eine politische Aufwertung in der Kommune begünstigt, zum zweiten die damit verbundene Bindung an Fristen, die erheblich zur straffen Zeitplanung beitrug.
- Die gemeinsame Durchführung des Prozesses durch zwei Kommunen im **„Tandem-Modell“** war eine wirksame gegenseitige Ermunterung und Unterstützung, sowohl

auf der Ebene der TeilnehmerInnen, die sich fast alle positiv bis begeistert äußerten, als auch auf der Ebene der Verwaltungen und Gemeinderäte. Allerdings ist dieser Effekt sicherlich sehr stark dem grenzüberschreitenden Charakter der Kooperation zuzuschreiben und bei der Zusammenarbeit benachbarter Kommunen im Inland vermutlich nicht in dieser Stärke zu erwarten.

- In Rheinfelden stehen **Weichenstellungen in der Stadtentwicklung** an, die in der Verwaltung den Wunsch weckten, durch mehr Bürgerbeteiligung mehr Ideen und mehr Legitimität für kommunalpolitische Entscheidungen zu erhalten.

Daneben gibt es einige eher **technisch-organisatorische Faktoren**, die von den bisher genannten abhängig sind und sich sehr günstig für den Prozeß auswirkten:

- Es wurde ausreichend Zeit für die Vorbereitung des Agenda-Prozesses angesetzt (insgesamt ein Jahr);
- Frühzeitig wurden Verantwortliche in der Verwaltung bestimmt (erst Vorbereitungsgruppe, dann Projektleitung);
- Für Vorbereitungsgruppe, Projektleitung und Agenda-Büro wurden hochrangige, qualifizierte und engagierte MitarbeiterInnen ausgesucht;
- Insgesamt ist in Rheinfelden eine gründliche und frühzeitige Beratung und Festlegung der Strukturen und Abläufe des Agenda-Prozesses gelungen;
- Gleichzeitig zeigten sich die OrganisatorInnen häufig in der Lage, flexibel auf während des Prozesses auftretende neue Aufgaben zu reagieren;
- Die erarbeitete Prozeß-Struktur (Zeitplan, Arbeitsschritte, Gremien) war stringent und insgesamt relativ transparent; sie begrenzte den Aufwand für die ehrenamtlich beteiligten TeilnehmerInnen durch den straffen Zeitplan, der auch weitgehend eingehalten werden konnte;
- Das Agenda-Büro wurde noch in der Vorbereitungsphase eingerichtet (ein ganzes halbes Jahr vor der Auftaktveranstaltung in Rheinfelden/ Schweiz), so daß ausreichend Zeit für Öffentlichkeitsarbeit und Zielgruppenansprache vorhanden war;
- Eine ausreichende (wenn auch nicht optimale) Ausstattung des Agenda-Büros mit Personal, Büroeinrichtung und Sachmitteln wurde gewährleistet;
- Laienmoderation wurde vereinbart und Moderationsschulungen konnten relativ frühzeitig stattfinden;
- Über die recht erfolgreiche Kommunikation nach außen (über Pressearbeit, Homepage, Zielgruppenansprache) gelang es, einen relativ hohen Bekanntheitsgrad des Agenda-Prozesses in Rheinfelden herzustellen (nach Passantenbefragung Ergebnissen der Passantenbefragung kennt über die Hälfte der Rheinfelder Bevölkerung den Begriff "Lokale Agenda" und weiß vom Agenda-Prozeß, wenn auch die wenig-

sten inhaltlich sich darunter vorstellen können), wenn sich auch manche TeilnehmerInnen kritisch über die Berichterstattung äußerten (teils als zu wenig, teils als beschönigend eingeschätzt).

## 3.2 Hemmfaktoren

Auch einige Hemmfaktoren lassen sich feststellen, die allerdings meist nicht spezifisch für Rheinfelden, sondern auch für andere Agenda-Kommunen typisch sind:

- Die inhaltliche und methodische **Neuheit und Komplexität des Konzepts "Lokale Agenda 21"** begünstigen z.B. die Existenz konkurrierender Nachhaltigkeitsverständnisse und ebenso eine Situation, in der trotz einer stringenten Planung immer wieder mit geeigneten organisatorischen Formen experimentiert werden muß. Agenda-Prozesse werden dadurch für viele Beteiligte zu einer großen Anstrengung. Sie begünstigten ebenfalls die Unterschätzung des organisatorischen Aufwandes und die personelle Unter-Ausstattung des Agenda-Büros sowie die gegenwärtige etwas schwierige Umbruchphase nach Auslaufen der Interreg-Förderung. Auch das Fehlen einiger Bevölkerungsgruppen wurde von den knappen Kapazitäten der OrganisatorInnen mitbedingt sowie von der Schwierigkeit, ein so komplexes Thema zu vermitteln.
- Es gab bislang **wenig Erfahrung mit modernen Formen der Bürgerbeteiligung** und der **kommunalen Zielfindung** in Rheinfelden/ Baden,
- In den Interviews berichteten TeilnehmerInnen, daß **zunächst teilweise Vorbehalte im Gemeinderat** bestünden. Für die in der Regel ohnehin stark in Vereinen und ihren Parteien engagierten GemeinderätInnen bedeuteten die Agenda-Sitzungstermine eine offensichtliche zusätzliche Belastung. Demgegenüber mußte der Nutzen des Agenda-Prozesses, wie in allen Kommunen, erst vermittelt werden.
- Aus einigen Interviews und Gesprächen ergab sich die Einschätzung, daß **in Teilen der Verwaltung das Interesse am Agenda-Prozeß begrenzt** ist. Teilweise wird dies auf die Arbeitsüberlastung der VerwaltungsmitarbeiterInnen zurückgeführt. Diese Situation findet sich in vielen Kommunen.
- Die **Beteiligungserferne großer Teile der Bevölkerung** bedingt, daß der Aufwand für ihre Ansprache und Beteiligung hoch ist.
- Die Tatsache, daß ein Teil der Agenda-"Motoren" einen **Nachhaltigkeitsbegriff** vertritt, der nicht ganz mit dem der Agenda 21 übereinstimmt, hat mit dazu bei-

getragen, daß im Agenda-Prozeß bislang kein klares, einheitliches Bild vom Nachhaltigkeitsziel entstehen konnte.

- Durch die **grenzüberschreitende Kooperation** kam es teilweise zu einem **höheren Abstimmungsbedarf**, der jedoch durch die erheblichen Vorteile der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mehr als aufgewogen wird.



### 3.3 Tabellen

Im folgenden wird eine Auswahl von Ergebnissen der Interviews mit den TeilnehmerInnen von Phase 1 vorgestellt, die Hinweise auf die o.g. Erfolgs- wie auf Hemmfaktoren gaben.

#### Halten Sie die Berichterstattung vom Umfang her für ausreichend?

Note	1	2	3	4	5	6	k. Angabe
Anteil Befr.	0,0	40,0	33,3	13,3	3,3	0,0	10,0

#### Halten Sie die Berichterstattung für inhaltlich zutreffend?

Note	1	2	3	4	5	6	k.A.
Anteil in %	6,7	46,7	16,7	16,7	0,0	3,3	10,0

Vermutetes Motiv "der Stadt", einen Agenda-Prozeß zu beginnen	Anteil an den Befragten in % (mit Mehrfachnennungen)
Interesse an Bürgerbeteiligung	33,3
Grenzlage, Gelegenheit für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	33,3
Prestige/ Image	23,3
	Fördermittel
	13,3
Stadtentwicklung derzeit im Umbruch	10,0

#### Die Stadtverwaltung hat den Agenda-Prozeß...

	stark gefördert	eher gefördert	eher behindert	stark behindert	war nicht beteiligt	ich habe sie nicht wahrgenommen
Anteil	26,7	53,3	13,3	3,3	0,0	3,3

#### Der Gemeinderat hat den Agenda-Prozeß...

	stark gefördert	eher gefördert	eher behindert	stark behindert	war nicht beteiligt	n.wg.
Anteil	3,3	66,7	20,0	0,0	3,3	6,7

#### Der Oberbürgermeister hat den Agenda-Prozeß ...

	stark gefördert	eher gefördert	eher behindert	stark behindert	n.b.	n.wg.	k.A.
Anteil	56,7	33,3	0,0		0,0	0,0	6,7

**Wie gut fühlten Sie sich in Ihrer Arbeit durch das Agenda-Büro unterstützt?**

Note	1	2	3	4	5	6	k.A.
Anteil	10,0	53,3	13,3	13,3	0,0	0,0	10,0

## 4 Empfehlungen an die Beteiligten im Rheinfelder Agenda-Prozeß

### Politik

- Die im Vergleich zu anderen Kommunen beispielhafte **Verknüpfung des Agenda-Prozesses mit der Arbeit des Gemeinderates** sollte systematisch gepflegt und ausgebaut werden. Der Agenda-Rat hat sich hierbei als wichtiges Verbindungsgremium bewährt.
- Der Agenda-Prozeß lebt aufgrund der politischen und personalen Unterstützung durch den Oberbürgermeister. Das zeigt sich auch darin, daß die TeilnehmerInnen am Agenda-Prozeß weithin das **Engagement des Oberbürgermeisters** für den Agenda-Prozeß positiv würdigen. Diese Unterstützung wird auch weiter konstitutiv für den Erfolg des Agenda-Prozesses sein.

### Verwaltung

- Die bisher nur durch einzelne VertreterInnen einbezogene Verwaltung sollte sich systematisch und als Ganze mit dem Thema Nachhaltigkeit und Bürgerbeteiligung beschäftigen: wir empfehlen eine "**Verwaltungsagenda**", wie schon im Zwischenbericht im Jahr 2000 vorgeschlagen (Fortbildung, Nachhaltigkeitsberichterstattung, Nachhaltigkeitsprüfung, Verwaltungsprojekte)
- Die Einführung einer einfachen formalisierten **Leitbildorientierung der Verwaltungsvorlagen**, wie bereits vom Sozialamt praktiziert, kann als ein guter Einstieg betrachtet werden.
- Wir empfehlen die Teilnahme am **Wettbewerb "Zukunftsfähige Kommune"** der Deutschen Umwelthilfe e.V. ([www.duh.de](http://www.duh.de)). Hierin wird eine Gelegenheit gesehen, exemplarisch ein Instrument für die Nachhaltigkeitsberichterstattung zu erproben. Überdies würde hierdurch ermöglicht, daß der Rheinfeldener Agenda-Prozeß sich in eine Art Wettbewerb mit anderen Kommunen begibt. Hier wird für Rheinfelden ein Spitzenplatz im kommunalen Ranking erwartet, der für die Öffentlichkeitsarbeit, das Image und die Verstetigung des Agenda-Prozesses in Rheinfelden positive Effekte hätte.
- Die Bemühungen um eine **Verwaltungsreform** und um eine "**Verwaltungsagenda**" sollten künftig miteinander verzahnt und Synergien genutzt werden. Bislang laufen in Rheinfelden/ Baden beide Bemühungen nebeneinander.

## Organisation

Für die Bewältigung der organisatorischen Herausforderungen der künftigen Phase des Rheinfelder Agenda-Prozesses empfehlen wir

- die Entwicklung eines Verständnisses dafür, daß **„Lokale Agenda 21“ eine kommunale Daueraufgabe** ist („Nachhaltige Bürgerkommune“),
- die Bereitstellung einer **ausreichenden und langfristig angelegten Personalausstattung** für die Agenda-Organisation. Für die Fortführung des Agenda-Prozesses ist es wichtig, sich über die notwendigen Ressourcen und ihre Bereitstellung zu verständigen.
- die Schaffung klarer Zuständigkeiten für das „Agenda-Thema“ im Rathaus, d.h.
  - ◆ Beauftragung einer Person oder einer Gruppe mit dem künftigen **Management des Agenda-Prozesses** (Betreuung Projektteams, Erfolgskontrolle, Berichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit usw.),
  - ◆ Beauftragung einer Person oder einer Gruppe in der Verwaltung mit dem **Management der „Verwaltungs-Agenda“**.

## Bürgerbeteiligung

Wie überall in deutschen Agenda-Kommunen ist in Rheinfelden die Beteiligung von BürgerInnen und Vereinen/ Institutionen trotz überdurchschnittlicher Beteiligungsraten an typischen Beteiligungsproblemen und -schwellen von letztlich mittelschichtorientierten Partizipationsprozessen. Eine weitere Verbesserung der Beteiligung bedarf einer angemessenen Personalausstattung (s.o.), ausreichender Mittel für und Kenntnisse über moderne Methoden demokratischer Konsultation und zielgruppengerechter Ansprache. Wir empfehlen, künftig **mehr zu investieren in**

- **zielgruppengerechte Beteiligungsangebote,**
- **zielgruppengerechte Ansprache.**

Unter anderem stellt beispielsweise das in Beirat und Projektleitung angedachte Agenda-Forum eine Möglichkeit dar, BürgerInnen und VertreterInnen von Vereinen, Verbänden, Institutionen und Unternehmen einzubinden, die für die zeitaufwendigere Beteiligungsform „Arbeitskreise“ schwerer zu gewinnen sind.

Gerade in Bezug auf die Qualität der Bürgerbeteiligung ist der Rheinfelder Agenda-prozeß überdurchschnittlich erfolgreich verlaufen. Zwei Projektvorschläge berühren dieses Thema: Nr. 10 Info-Drehscheibe und Nr. 11 Qualifizierte Bürgerbeteiligung. Damit bieten sich gute Voraussetzungen, auch in Rheinfelden - dem Beispiel vieler baden-württembergischer Städte folgend - in eine systematische Förderung bürger-schaftlichen Engagements einzusteigen.

- Empfohlen wird, die Bemühungen um **Förderung bürgerschaftlichen Engagements** von Anfang an konzeptionell und personell **eng mit dem Agenda-Prozeß und der Verwaltungsreform zu verknüpfen**.
- Um für den weiteren Verlauf des Agendaprozesses den fachlichen Austausch mit anderen Städten, den Zugang zu Know-How insbesondere in Fragen der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements sowie die Möglichkeit gewisser finanzieller Landeszuschüsse zu sichern, wird empfohlen, daß sich die **Stadt Rheinfelden dem baden-württembergischen Städtenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement anschließt** und an den halbjährlichen Treffen des Netzes teilnimmt.

### Öffentlichkeit

Die professionelle Öffentlichkeitsarbeit hat für eine hohe Präsenz des Themas in Rheinfelden gesorgt. Auf diesen überdurchschnittlichen Leistungen sollte aufgebaut werden, um nun auch die inhaltlichen Ergebnisse des Agenda-Prozesses bekannter zu machen. Wir empfehlen

- die **Fortsetzung der bewährten allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit** auf mindestens dem gleichen Niveau,
- die **Intensivierung der spezifischen Öffentlichkeitsarbeit** (vermehrte Rückkoppelungsgespräche mit Vereinen, Verbänden, Institutionen, Unternehmen).

### Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beider Rheinfelden war ein zentraler Erfolgsfaktor für den Rheinfelder Agenda-Prozeß und sollte auch weiterhin systematisch **gepflegt** werden.

### Strategische Diskussion in Beirat und Agenda-Rat

Einige wichtige weitere Erfolgsvoraussetzungen können derzeit nur vom Beirat und dem Agenda-Rat geschaffen werden. Wir empfehlen Beirat und Agenda-Rat,

- die stärkere Herausarbeitung des **Nutzens** des Agenda-Prozesses für die verschiedenen beteiligten Akteure statt einer Betonung nur der Anforderungen (**Kosten**). Es erscheint sinnvoll, dies in Beirat und Agenda-Rat eingehender zu besprechen. Die Ergebnisse dieser Erörterung sollten in die Öffentlichkeitsarbeit wie auch in die Kooperation mit Gemeinderat und Verwaltung einfließen.
- die **Klärung** der verschiedenen mit einander konkurrierenden **Nachhaltigkeitsverständnisse** und Orientierung am umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff der

Agenda 21 - dies hilft, mehr Bevölkerungsgruppen einzubinden und Ziel- bzw. Verteilungskonflikte zu verringern.

- die Fortsetzung der Aktivitäten zur Festlegung **konkreter, meßbarer Nachhaltigkeitsziele** für Rheinfelden.