

Schophaus, Malte

**Working Paper**

## Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin

WZB Discussion Paper, No. FS II 01-306

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schophaus, Malte (2001) : Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin, WZB Discussion Paper, No. FS II 01-306, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48975>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**DISCUSSION PAPER**



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN  
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH  
CENTER BERLIN

**FS II 01-306**

# **Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin**

**Malte Schophaus\***

**Forschungsschwerpunkt:**  
Technik — Arbeit — Umwelt

**Research Area:**  
Technology — Work — Environment

**Abteilung:**  
Normbildung und Umwelt

**Research Unit:**  
Standard-setting and Environment

\*NEXUS Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung  
Hardenbergstrasse 4-5, 10623 Berlin, Germany  
*Telefon:* + 49 30 318054-73, *Fax:* + 49-30-318054-60  
*E-Mail:* [schophaus@nexus.tu-berlin.de](mailto:schophaus@nexus.tu-berlin.de)

## ZITIERWEISE ● CITATION

Malte Schophaus

### **Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin**

Discussion Paper FS II 01 – 306, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2001

**Forschungsschwerpunkt:**  
Technik — Arbeit — Umwelt

**Research Area:**  
Technology — Work — Environment

**Abteilung:**  
Normbildung und Umwelt

**Research Unit:**  
Standard-setting and Environment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684

E-mail: [wzb@wz-berlin.de](mailto:wzb@wz-berlin.de) ● Internet: <http://www.wz-berlin.de>

## **Zusammenfassung**

### ***Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 (LA 21) in Berlin***

Das Abschlussdokument „Agenda 21“ der Rio-Konferenz von 1992 fordert in Kapitel 28 die Kommunen auf, in einem breiten Konsultationsprozess mit ihrer Bürgerschaft lokale Aktionsprogramme für eine nachhaltige Entwicklung zu entwickeln. Nachdem in Berlin alle (ehemaligen) 23 Stadtbezirke in diesen Prozess eintraten, setzte das Abgeordnetenhaus von Berlin mit seinem Beschluss vom September 1999 den Startschuss für die Entwicklung einer gesamtstädtischen Agenda. In dieser Arbeit werden zunächst die Aktivitäten und Erfahrungen der Lokale Agenda 21-Prozesse in den einzelnen Stadtbezirken ausgewertet und dann mit den gesamtstädtischen Entwicklungen verglichen. Nach den Kriterien „Partizipation“, „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Verbindlichkeit der Politik“ - die sich als zentrale Erfolgsfaktoren für die LA 21 herausstellten - kann der Berliner Agenda-Prozess nicht als stabilisiert gelten. Während in den Stadtbezirken die (Bürger-)Beteiligung abnimmt, ist auf der gesamtstädtischen Ebene von vornherein eine geringe und eher „professionelle“ Beteiligung gegeben. Es wird vorgeschlagen, den vagen Begriff der (Bürger-)Beteiligung anhand des Gegensatzpaares Konsens versus Dissens genauer zu differenzieren und die von Akteuren zunehmend geäußerte Kritik an den in der LA 21 vorherrschenden Konsensstrategien ernsthaft zu berücksichtigen. Eine anstehende Wende von der Konsens- bzw. „win-win“-Strategie hin zu einer konstruktiven „Dissensstrategie“ der sozialen Bewegungen wird diskutiert.

## **Abstract**

### ***Public Participation in Local Agenda 21 (LA 21) in Berlin***

In chapter 28 of the final document “Agenda 21” of the Rio Conference 1992, the local municipalities are requested to develop local action programs to implement sustainable development. After all (former) 23 boroughs of Berlin became involved in the Local Agenda 21 process, the city parliament passed a resolution in September 1999 to develop a Berlin-wide Local Agenda 21. This paper investigates the activities and experiences with the agenda processes in the individual boroughs of Berlin and, afterwards, compares these to citywide developments. According to the criteria “participation”, “public relations” and “policy commitment”—which are identified as central for a successful process—the Berlin process cannot be considered as stabilised. While participation has decreased in the boroughs, the citywide process was characterised by low participation and professional actors from the very outset. This paper suggests that the vague concept of participation should be distinguished along the concepts of consensus and dissent. The criticism against the consensus strategy of the Local Agenda 21 mentioned by local actors should be taken seriously into account. The upcoming turn from consensus and win-win strategies towards new dissent strategies in social movements is discussed.

# INHALT

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Die Lokale Agenda 21 in Deutschland und Berlin</b> .....	<b>3</b>
2.1. Die Lokale Agenda 21 in Deutschland .....	3
2.2. Die Lokale Agenda 21 in Berlin .....	7
2.3. Berlin-Hamburg: ein kurzer Vergleich .....	9
<b>3. Erfahrungen aus der Agenda-Arbeit in den Berliner Stadtbezirken</b> .....	<b>11</b>
3.1. Die Organisation von Lokale Agenda 21-Initiativen in Berlin .....	11
3.2. Erfolgs- und Misserfolgskriterien der LA 21 auf der Ebene der Berliner Stadtbezirke .....	12
3.2.1. Partizipation .....	13
3.2.2. Öffentlichkeitsarbeit.....	16
3.2.3. Politische Verbindlichkeit.....	17
3.3. Zusammenfassung .....	21
<b>4. Von der bezirklichen zur gesamtstädtischen Agenda</b> .....	<b>21</b>
4.1. Strukturen des gesamtstädtischen LA 21-Prozesses.....	22
4.1.1. Vom Runden Tisch für Nachhaltigkeit zum Agendaforum .....	22
4.1.2. Der öffentliche Arbeitskreis .....	28
4.1.3. Die Enquete-Kommission „Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin“ .....	29
4.1.4. Die Projektagentur „Zukunftsfähiges Berlin“ und die Projektbörse „Partner für nachhaltige Entwicklung“ .....	30
4.2. Beteiligung und Öffentlichkeit im gesamtstädtischen Prozess.....	31
4.2.1. Die AgendaWerkstatt 2000 – schwerer Start unter umstrittenen Voraussetzungen .....	32
4.2.2. Zukunftswerkstatt zur Erstellung von Eckpunkten der Bürgerbeteiligung im Gesamtberliner Agenda-Prozess .....	35
4.2.3. Die Lokale Agenda 21 Berlin im Internet.....	37
4.3. Zusammenfassung .....	39
<b>5. Professionalisierung oder Ehrenamt?</b> .....	<b>39</b>
<b>6. Diskussion: Partizipation und Konsens — Das Beteiligungskonzept der     Lokalen Agenda 21</b> .....	<b>42</b>
6.1. Beteiligung auf Stadtbezirks- und auf gesamtstädtischer Ebene .....	42
6.2. Partizipation „von unten“ oder „von oben“? .....	44
6.3. Konsens oder Konflikt – Strategiewechsel in der Nachhaltigkeitspolitik? .....	49
<b>7. Ausblick</b> .....	<b>53</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>55</b>

## 1. Einleitung

Die Agenda 21, ein Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, ist das wichtigste Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992. Bezugnehmend auf den 1987 veröffentlichten Brundtlandreport „Our Common Future“ einigten sich Vertreter aus 178 Staaten auf ein Zukunftsprogramm, das sich am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung orientiert. Das Aktionsprogramm gilt sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer. Es enthält unter anderem Festlegungen zur Armutsbekämpfung, zur Bevölkerungspolitik, zu Handel und Umwelt, zur Klima- und Energiepolitik, zur Landwirtschaftspolitik sowie zu finanzieller und technologischer Zusammenarbeit der Industrie- und Entwicklungsländer. Das Aktionsprogramm ist jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich.

Die Agenda 21 ist nicht nur eine Vereinbarung über Handlungen auf nationaler und internationaler Ebene. Mit dem Kapitel 28 „Initiativen der Kommune zur Unterstützung der AGENDA 21“ wird explizit die Bedeutung der lokalen Ebene betont: „die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen [ist] ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. [...] Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine kommunale Agenda 21 beschließen“ (BMU 1997, S. 231).

Aufgabe der Gemeinden ist es, sich selbst ihre Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu setzen und eine Vision für die langfristige Zukunft der Gemeinde zu entwerfen. Ebenso werden konkrete Maßnahmen zur Umsetzung erarbeitet. In Kapitel 28 werden keine inhaltlichen Definitionen vorgegeben. Die Agenda 21 ist also kein vorgefertigtes Patentrezept, sondern ein individueller, langfristiger Prozess.

Die Agenda 21 soll somit den Rahmen für eine neue Qualität der Zusammenarbeit in der Entscheidungsfindung und in der Umsetzung geben. Dabei wird die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 stark von der Qualität der Kommunikation ihrer Akteure abhängen. Das Engagement der BürgerInnen gilt als eine bedeutende Ressource für die Kommune. Die Mitgestaltung der eigenen Zukunft kann in der Gemeinde Motivation und Identifikation mit der örtlichen Gemeinschaft bedeuten.

Bereits unmittelbar nach der Rio-Konferenz waren in den Berliner Stadtbezirken - wenn auch in sehr unterschiedlichem Maß - die ersten Aktivitäten und Initiativen zur Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 zu verzeichnen. In Vorbereitung der UN-Umweltkonferenz in New York im Juni 1997 zeigten erste Ergebnisse über die Umsetzung der Agenda 21 aber, dass die Berliner Aktivitäten erst am Anfang waren und verstärkt werden müssen (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 13/2395). Vor allem die stadtweite Koordination der Einzelaktivitäten sollte weiter voran getrieben werden.

Im Oktober 1994 leitete der Stadtbezirk Berlin-Köpenick als erster die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 mit einem Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) ein. Der letzte BVV-Beschluss folgte erst Mitte 1998 im Stadtbezirk Berlin-Wilmersdorf (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a, S. 83).

Mit dem Beschluss des Abgeordnetenhauses im September 1999 (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs 13/4138) zur Vorbereitung einer gesamtstädtischen Agenda sollte nun ein stärkerer Fokus auf die Verknüpfung der bezirklichen Aktivitäten gelegt werden. Der entsprechende Senatsbeschluss folgte im Oktober 2000. Bis zum Herbst 2003 soll – koordiniert vom Agenda-Büro der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - die Vorlage einer Gesamtberliner Agenda erarbeitet werden. Dazu ist im Juli 2000 die zweite Enquete-Kommission „Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin“ eingerichtet worden. Weiter hat sich im Juli 2000 das Agendaforum Berlin-Brandenburg gegründet, das in Nachfolge des Runden Tisches für Nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg die unterschiedlichen Interessensgruppen zusammenführt und prioritäre Handlungsfelder der LA 21 identifiziert. Zur Bündelung und Bekanntmachung der Einzelinitiativen der LA 21 in Berlin wurde von Juni bis Oktober 2000 die AgendaWerkstatt veranstaltet. Diese gab Raum für Ausstellungen, in denen Berliner LA 21-Initiativen ihre Arbeit vorstellen konnten. Weiter wurden in Podiumsdiskussionen Themen der zukunftsfähigen Entwicklung diskutiert.

Im vorliegenden Bericht werden die aktuellen Entwicklungen der Berliner Lokalen Agenda 21 untersucht und dokumentiert. Zwei Ziele stehen dabei im Vordergrund:

- Es soll ein Überblick über wichtige Aktivitäten und Strukturen der bezirklichen und insbesondere des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses gegeben werden.

- Die Entwicklungen der Berliner Agenda 21 werden unter dem Gesichtspunkt der (BürgerInnen-)Beteiligung betrachtet und abschließend insbesondere in Zusammenhang mit Konsens- versus Dissensstrategien diskutiert.

Dazu wurde zum einen die verfügbare Literatur zum Berliner Agenda-Prozess ausgewertet, zum anderen fließen Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung aus unterschiedlichen Agenda-Veranstaltungen in den Bericht ein (z. B. Agenda-Werkstatt, Plenumssitzungen des Agendaforums, Zukunftswerkstatt des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung). Weiter habe ich Experteninterviews mit Agenda-Akteuren aus Verwaltung, Bezirkskoordination, Wissenschaft und NGOs zum bezirklichen und gesamtstädtischen Agenda-Prozess durchgeführt.

Zunächst wird ein kurzer Überblick über den Stand der LA 21 in Deutschland und in Berlin gegeben (Kap. 2). In Kapitel 3 werden Erfahrungen und Forschungsstudien aus der bezirklichen Agenda-Arbeit in Berlin dargestellt. Ausgehend von dieser Grundlage werden die Entwicklungen auf gesamtstädtischer Ebene betrachtet (Kap. 4). Das Augenmerk liegt hier insbesondere auf den gesamtstädtischen Strukturen und auf der Frage der Beteiligung und Bekanntheit der LA 21 in Berlin. In Kapitel 5 geht es um die Professionalisierung des LA 21-Prozesses. Abschließend wird der Zusammenhang zwischen Beteiligung und Konsensprinzip innerhalb der Lokalen Agenda 21 diskutiert (Kap. 6). Im Fazit (Kap. 7) werden weiterführende Forschungsfragen abgeleitet.

## **2. Die Lokale Agenda 21 in Deutschland und Berlin**

### **2.1. Die Lokale Agenda 21 in Deutschland**

Im europäischen Vergleich gehört Deutschland zu den späteren Einsteigern in den Lokale Agenda 21-Prozess. In der Studie „Sustainable Communities in Europe“ (vgl. Lafferty, 1999; Lafferty & Coenen, 2000) wurde die Implementation der LA 21 in europäischen Ländern untersucht. Nach dem Zeitpunkt und der Anzahl der Agenda-Aktivitäten werden die untersuchten Länder in vier Gruppen eingeordnet: die „pioneers“, die „followers“, die „late-comers“ und die „laggards“ (vgl. Abb. 1). Deutschland zählt zu den „late-comers“, deren Kommunen in recht geringer Anzahl (unter 20 Prozent) erst in den Jahren 1995-1996 in den LA 21-Prozess eintraten. Zu den Vorreitern zählen vor allem Großbritannien und Schweden. Freilich ist dabei zu beachten, dass es in Schweden weniger als 300 Städte und Gemeinden und in Großbritannien seit

einer Verwaltungsreform weniger als 500 Councils gibt (vgl. Young 1998, S. 185), die eine Lokale Agenda 21 beschließen können. In Deutschland existieren dagegen circa 15.000 Städte, Gemeinden und Kreise (vgl. Kern, 1999, S. 19). Das ist sicher einer der Gründe, warum in Deutschland erst einige Jahre später als in den Vorreiterländern mit der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 begonnen wurde und der Anteil der entsprechenden Beschlüsse zur Lokalen Agenda in Deutschland noch immer nur bei 13,3 Prozent der Städte und Gemeinden liegt.

Relative numbers of initiatives	Timing of active and broad-based implementation		
	Early (1992-1994)	Later (1995-1996)	Latest (1997-1999)
<i>High (&gt; 60 %)</i>	Sweden	Denmark	
<i>Medium (20-60 %)</i>	Great Britain Netherlands	Finland Norway	
<i>Low (&lt; 20 %)</i>		Austria Germany*	Spain Italy Ireland France

\*Data for Germany only available up to 1998

#### ABBILDUNG 1

#### Zeitpunkt und Breite der LA 21-Aktivitäten in 12 europäischen Ländern (Lafferty & Coenen, 2000, S. 5)

Weitere Faktoren scheinen für die Unterschiede in der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in den einzelnen Ländern eine Rolle zu spielen (vgl. Kern, 1999, S. 20 ff.). Erstens sind politisch-institutionelle Faktoren von Bedeutung. In größeren Kommunen ist der Beschluss für eine Lokale Agenda 21 wahrscheinlicher, da kleine Kommunen häufig gar nicht über die nötigen Handlungskapazitäten verfügen. In deutschen Kommunen leben zum Beispiel durchschnittlich weniger Einwohner als in schwedischen oder britischen Kommunen. Ein Vorteil der größeren Städte ist auch, dass sie eher in (trans)-nationalen Städtenetzwerken eingebunden sind, die zur Übernahme erfolversprechender Politikmuster beitragen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zur Bedeutung transnationaler Städtenetzwerke in Europa vgl. Kern (2001).

Zweitens spielen Unterschiede im Kommunalverfassungsrecht eine Rolle. Die föderale Struktur in Deutschland teilt die Entscheidungsmacht auf mehrere Ebenen auf, was die rasche Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 durchaus hemmen kann (vgl. auch Lafferty & Coenen, 2000). Unitarische Staaten, in denen zentralistische Strukturen eine Tradition haben, scheinen Programme wie die Lokale Agenda 21 schneller implementieren zu können.

Drittens wird die Verfügbarkeit von Ressourcen immer wieder als zentraler Faktor für die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 genannt. So war die vom Zentralstaat gewährte finanzielle Förderung in Schweden und in den Niederlanden für die rasche Umsetzung sicher ein großer Vorteil gegenüber „Nachzüglern“.<sup>2</sup> Die förderliche Wirkung der finanziellen Unterstützung ist auch in Deutschland erkennbar. Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 ist in den Bundesländern am weitesten vorangeschritten, die entsprechende Zuschüsse gewähren – z. B. Nordrhein-Westfalen oder Hessen.<sup>3</sup>

Viertens haben in föderalistischen Staaten wie Deutschland, in denen die Gemeinden relativ autonom sind, Organisationen, die der Selbstkoordination der Städte und Gemeinden dienen (Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund), einen geringeren Einfluss als z. B. in Schweden oder Großbritannien. Während in Schweden und Großbritannien die Koordination und der Transfer zwischen den Kommunen sehr früh durch die Gemeindeverbände übernommen wurden, entstanden in Deutschland erst zu einem späten Zeitpunkt Agenda-Transferstellen (vgl. Kern, 1999, S. 21).

Die genannte Studie von Lafferty & Coenen (2000) stützt sich bezüglich der deutschen Entwicklungen nur auf Daten bis zum Jahr 1998. Neuere Erhebungen zeigen, dass die Umsetzung in den deutschen Kommunen insgesamt noch immer recht gering ist. Eine Befragung des CAF/Agenda-Transfer in Nordrhein-Westfalen zählt im März 2001 in Deutschland 1.892 kommunale Beschlüsse zur Lokalen Agenda 21. Das sind 13,3 Prozent aller deutschen Städte, Gemeinden und Kreise (von insgesamt 14.227 kommunalen Gebietskörperschaften bun-

---

<sup>2</sup> In den Niederlanden werden Lokale Agenda 21-Prozesse mit einem Betrag von einem Gulden pro Einwohner jährlich aus dem allgemeinen Staatshaushalt unterstützt (vgl. Serwe, 1997). Für die unterschiedlichen staatlichen Förderprogramme in Schweden vgl. Eckerberg, Forsberg und Wickenberg (1998).

<sup>3</sup> Zu den Auswirkungen der finanziellen Förderung durch Landesmittel und der Einrichtung von Agenda-Transferstellen vgl. Bleja (1998, S. 117).

desweit).<sup>4</sup> Abbildung 2 zeigt die Agenda-Beschlüsse für die jeweiligen Bundesländer. Die Beschlusslage variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich. In den Flächenstaaten schwankt der Anteil zwischen 0,9 Prozent in Sachsen-Anhalt und 59,3 Prozent in Hessen. Defizite bestehen vor allem in Ostdeutschland, was damit erklärt werden kann, dass die Lokale Agenda 21 weiterhin primär als umweltpolitisches Programm angesehen wird. In den ostdeutschen Kommunen stehen aber eher soziale Fragen und das Thema Arbeitslosigkeit im Vordergrund.<sup>5</sup>

Ergebnisse von Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik ergeben, dass die Agenda-Aktivitäten von Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages in den letzten Jahren angestiegen sind (vgl. Rösler, 1996, 1997, 1999, 2000). Im Jahr 1999 bezeichneten 90 Prozent der Städte (150 Städte) die Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 als ihre Aufgabe. Dazu liegt bei 131 Städten auch ein politischer Beschluss vor, 13 Städte bereiten diesen gerade vor. Im Vergleich dazu hatten 1996 von 157 Städten insgesamt 83 Städte (53 Prozent) die LA 21 als ihre Aufgabe bezeichnet, und erst in 27 Städten hatte dazu ein politischer Beschluss vorgelegen (Rösler, 1999).

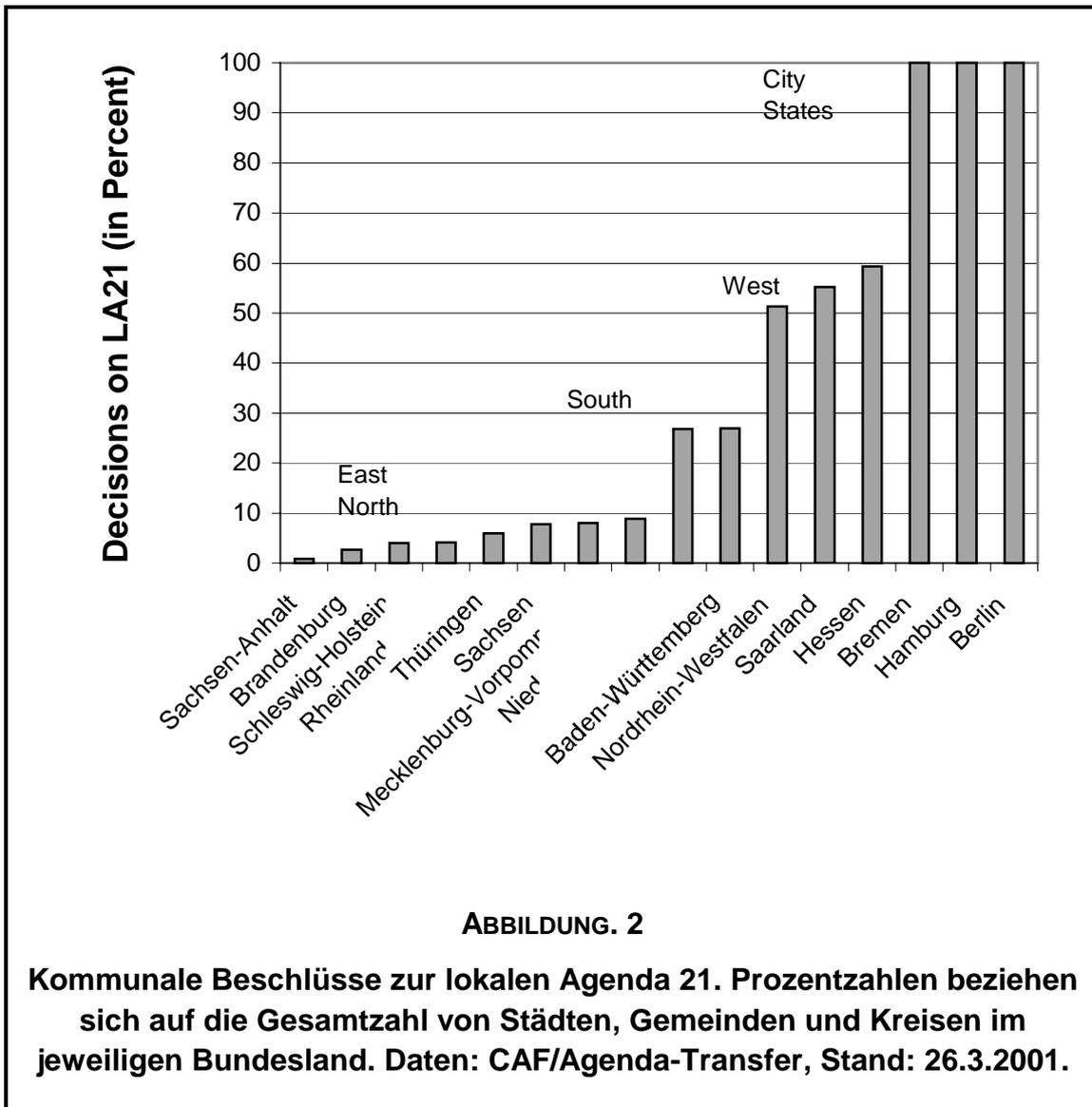
Bis 1999 haben 27 Prozent der Städte bereits Leitbilder aufgestellt, in weiteren 51 Prozent befinden sich diese in Vorbereitung. Als inhaltliche Schwerpunkte wurden vor allem Klimaschutz und Energie, gefolgt vom Thema Verkehr genannt. Als ein weiterer herausragender Schwerpunkt wurden Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit genannt. Die dazu am häufigsten genutzten Kommunikationsformen sind Pressearbeit, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Informationsschriften, Veranstaltungen in Volkshochschulen, Ausstellungen und Foren.

Als größtes Hemmnis für die Einführung, Entwicklung und Umsetzung der LA 21 gibt nach wie vor der Großteil der Städte das Fehlen von Finanzmitteln oder von Personal an. Darüber hinaus wird vor allem mangelndes Interesse der gesellschaftlichen Gruppen angegeben. Genannt wird das mangelnde Interesse

---

<sup>4</sup> Daten sind zu beziehen über CAF/Agenda-Transfer (<http://www.agenda-transfer.de/>). Dass hier nun von 14.227 statt wie oben von 15.003 kommunalen Gebietskörperschaften gesprochen wird, liegt an der reduzierten Ausgangsbasis, die von CAF/Agenda-Transfer in dieser Erhebung zugrunde gelegt wurde.

<sup>5</sup> Ein Überblick über die Entwicklung in den deutschen Städten und Gemeinden bietet der Sammelband von Kuhn, Suchy und Zimmermann (1998). Hier finden sich auch zahlreiche Fallbeispiele einzelner Kommunen.



vor allem bei der Privatwirtschaft, bei der Bevölkerung und in der Verwaltung (Rösler, 1999, 2000).

## 2.2. Die Lokale Agenda 21 in Berlin

Im deutschlandweiten Vergleich gehört Berlin durchaus zu den aktiven Städten.<sup>6</sup> In allen ehemals 23 Berliner Stadtbezirken<sup>7</sup> liegen politische Beschlüsse zur LA 21 vor. Vorreiterbezirke wie Berlin-Köpenick gehörten zu den ersten

<sup>6</sup> Die relativ hohe Aktivität gilt für alle deutschen Stadtstaaten. Alle größeren Städte in Deutschland arbeiten heute an einer LA 21 (vgl. auch Kap. 2.1).

<sup>7</sup> Die Bezirksfusion zum Januar 2001 hat die ehemals 23 Berliner Stadtbezirke zu nun 12 Stadtbezirken zusammengefaßt. Im folgenden wird weiterhin von 23 Stadtbezirken gesprochen, da diese bislang die relevanten Einheiten für die Agenda-Prozesse darstellten.

Kommunen, die aktiv den LA 21-Prozess in Gang gebracht haben und Vorbildcharakter für nachfolgende Städte in Deutschland hatte (vgl. UBA, 1998).

Berlin hat durch seine Größe eine ganz eigene Entwicklungslinie im LA 21-Prozess. Der Prozess war in viele, mehr oder weniger vernetzte stadtbezirkliche Prozesse aufgesplittert. Der Zeitpunkt der ersten LA 21-Beschlüsse variierte zwischen den Stadtbezirken um vier Jahre (Köpenick: 1994, Berlin-Wilmersdorf: 1998). Erst durch den Beschluss des Abgeordnetenhauses im Oktober 1999 und des Senats im Oktober 2000 zur Entwicklung einer Gesamtberliner Agenda wurde der Prozess offiziell auf die gesamtstädtische Ebene gehoben.

Im Gegensatz zu diesen späten Beschlüssen hat das Land Berlin in seiner Anerkennung der Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung bereits recht früh internationale Verträge unterzeichnet und ist Mitglied in internationalen Netzwerken geworden, die mit der Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 im Zusammenhang stehen:

- Seit Ende 1990 ist Berlin Mitglied im „Klimabündnis Europäischer Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder“ (Alianza del Clima e. V.). Hier hat sich Berlin verpflichtet, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis zum Jahr 2010 (im Vergleich zum Jahr 1987) zu halbieren (vgl. Vogelsang, 1998).
- Seit 1992 ist Berlin Mitglied bei „Towns & Development“, einem 1986 gegründeten internationalen Netzwerk von Kommunen, NGOs und lokalen Initiativen, das Nord-Süd-Partnerschaften unterstützt. Im Oktober 1992 wurde von Towns & Development eine internationale Nord-Süd-Konferenz unter dem Titel „Kommunale Initiativen für eine zukunftsbeständige Entwicklung“ in Berlin durchgeführt. Das Abschlussdokument der Konferenz, die „Charta von Berlin“, hat Berlin unterschrieben und sich so verpflichtet, den Entwicklungsländern bei der Bewältigung wirtschaftlicher und politischer Probleme zu helfen und mit ihnen aktiv für eine nachhaltige Entwicklung zusammenzuarbeiten (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a, S. 38 f.).
- Die Stadt Berlin unterzeichnete 1994 die „Charta von Aalborg“ und verpflichtete sich somit in Lokale Agenda 21-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme für eine zukunftsfähige Entwicklung aufzustellen.

Die „Charta von Aalborg“<sup>8</sup> ist das Abschlussdokument der „European Conference on Sustainable Cities & Towns“. Diese Konferenz wurde von der Stadt Aalborg und der Europäischen Kommission veranstaltet und inhaltlich vom „Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen“ (ICLEI) ausgerichtet. Berlin wurde 1994 Mitglied von ICLEI (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a, S. 39).

- Im November 1995 unterzeichnete Berlin die „Charta von Valencia“, das Abschlussdokument der Umweltkonferenz der in der Europäischen Union (EU) zuständigen regionalen Minister und politisch Verantwortlichen. Hiernach sollen regionale Regierungen bei der Lösung globaler Umweltprobleme einbezogen werden (BMBau, 1996).

### **2.3 Berlin-Hamburg: ein kurzer Vergleich**

Der Prozessverlauf von den bezirklichen Prozessen zum gesamtstädtischen Prozess ist spezifisch für Berlin. Im Vergleich dazu verzeichnen andere große deutsche Städte wie etwa Hamburg oder Frankfurt am Main einen anderen Prozessverlauf. In Hamburg beispielsweise ging die erste Initiative zur LA 21 von der Bürgerschaft<sup>9</sup> aus (1995). Die Bürgerschaftsfraktionen legten die Gestaltung des Prozesses federführend in die Hände der Umweltbehörde.<sup>10</sup> Im Januar 1996 beschloss der Senat<sup>11</sup> die Aalborg-Charta zu unterzeichnen.

Die Hamburger Umweltbehörde verfolgte die Strategie: „Von der Mitarbeiterbeteiligung zum Projekt“ (Stoff-Isenberg, 1998). Hier waren in mehreren öffentlichen Foren gut 300 Verwaltungsmitarbeiter beteiligt, die einerseits als Multiplikatoren zur Bekanntmachung der LA 21 wirken und andererseits nachhaltige Projekte bearbeiten sollten, um den Prozess konkret voranzutreiben.

Im Gegensatz zu Berlin, wo nach der Unterzeichnung der Aalborg-Charta auf gesamtstädtischer Ebene lange Zeit keine Aktivitäten folgten, wurde in Hamburg direkt nach der Unterzeichnung ein top-down-Prozess initiiert. Dafür wur-

---

<sup>8</sup> Vgl. das Dokument „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg)“, (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a, S. 477 ff.).

<sup>9</sup> Parlament der Freien und Hansestadt Hamburg.

<sup>10</sup> Durch diese institutionelle Verortung in der Umweltbehörde wurde der Hamburger Agenda-Prozess stark ökologisch ausgerichtet (vgl. Mordhorst, 1998) und hatte so Schwierigkeiten, die breitere Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung an die Öffentlichkeit zu bringen.

<sup>11</sup> Landesregierung der Freien und Hansestadt Hamburg.

de der Hamburger LA 21-Prozess insofern kritisiert, dass die Ministerialebene normale WahlbürgerInnen nicht dauerhaft einzubeziehen versuchte (Dangschat, 1997, S. 83).

Die Aktivitäten der Hamburger Bezirke begannen erst später und haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Es wurde deutlich, „dass auf der Bezirksebene [...] die Nachhaltigkeits-Prozesse vielfältiger sind und unter deutlich höherer Beteiligung interessierter Laien stattfindet“ (Dangschat, 1997, S. 83). Obwohl direkt nach Beginn des Agenda-Prozesses der unabhängige „Zukunftsrat Hamburg“<sup>12</sup>, ein Zusammenschluß aus Organisationen und Initiativen, gegründet wurde (März 1996), wurde der Prozess zunächst von der Umweltbehörde dominiert. Der Zukunftsrat schaffte es längere Zeit nicht, sich eine effektive Struktur zu geben und eine breitere Debatte darüber zu führen, was mit nachhaltiger Entwicklung wirklich gemeint ist (S. 84). Mittlerweile beansprucht der auf knapp 90 Mitglieder angewachsene Zukunftsrat zwar, „dass die Nachhaltigkeits-Vision von Rio in der Zivilgesellschaft in Hamburg Fuß gefaßt“ habe, beklagt aber gleichzeitig, „dass ‚Nachhaltigkeit‘ und ‚Agenda 21‘ für die Mehrheit der Hamburger Bevölkerung nach wie vor ein Fremdwort sind“ (Zukunftsrat Hamburg, 2000, S. 6).

Der Beginn des Agenda-Prozesses an der Basis der Bezirke bzw. von der Spitze der Politik und Verwaltung haben sowohl Vor- als auch Nachteile. In Hamburg ist der „top-down“-Prozess zu Beginn effizienter gewesen und hat Projekte in der Verwaltung angestoßen, wurde aber nicht breiter in den Bezirken und der Öffentlichkeit verankert. So haben drei von sieben Bezirken in Hamburg noch keinen Bezirksverordnetenbeschluss zur Erstellung einer Lokalen Agenda. Laut einer Befragung der Bezirke im Sommer 2001 leiden die bezirklichen Prozesse vor allem an der mangelnden Begeisterung und Beteiligung der Bevölkerung.<sup>13</sup>

Berlin dagegen hat durch die Entstehung des Prozesses aus den Stadtbezirken heraus zunächst eine breitere Verankerung bei den Initiativen und Einzelpersonen erlangt (die allerdings dennoch als unzureichend kritisiert wird). In dieser Reihenfolge hat aber die Ausweitung des Prozesses auf die gesamte Stadt längere Zeit beansprucht. Während dessen ist die Beteiligung in den Bezirken

---

<sup>12</sup> vgl. <http://www.zukunftsrat.de/>.

<sup>13</sup> Telefonische Mitteilung der Umfrage-Ergebnisse durch Gerlinde Geffers, Zukunftsrat Hamburg (31. Juli 2001).

wieder zurückgegangen. Das Berliner Modell soll im folgenden genauer betrachtet werden.

### **3. Erfahrungen aus der Agenda-Arbeit in den Berliner Stadtbezirken**

In diesem Kapitel werden Lokale Agenda 21-Initiativen der Berliner Stadtbezirke dargestellt. Zunächst werden Organisationsformen der LA 21 genannt, wie sie in Prozess begleitenden Studien identifiziert wurden. Weiter werden aus der Literatur drei entscheidende Erfolgsfaktoren für die LA 21 extrahiert – Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, politische Verbindlichkeit – wovon im weiteren insbesondere die Beteiligung im Zentrum der Betrachtung stehen wird.

#### **3.1 Die Organisation von Lokale Agenda 21-Initiativen in Berlin**

Die Agenda-Initiativen in den Berliner Stadtbezirken unterscheiden sich zum Teil stark in ihren Arbeitsformen und inhaltlichen Entwicklungen. Das inhaltliche Themenspektrum reicht etwa von lokalen Gesprächskreisen zu Themen wie: Zukunft der Arbeit oder nachhaltiges Wirtschaften, Aktivitäten zur Stadtteilbegrünung, die Einführung von Öko-Audit-Systemen in der Stadtverwaltung bis hin zum Aufbau von Partnerschaften mit Initiativen in Entwicklungsländern.

Es gibt bislang keine befriedigende theoretische Erklärung für Entwicklungen und Erfolge in den Initiativen. Die theoretische Auseinandersetzung beschränkt sich meist auf Typologien, die die verschiedenen Arbeits- und Organisationsformen der Initiativen und Aktivitäten der LA 21 systematisieren.

Anhand von Feldbeobachtungen in sechs Berliner Stadtbezirken haben de Haan und MitarbeiterInnen (de Haan, Kuckartz, Rheingans-Heintze, 2000) vier unterschiedliche Organisationsmodelle von Agenda-Initiativen identifiziert: das Kooperations-, Initiations-, Verwaltungs- und Netzwerkmodell. Die Modelle – die z. T. nur in Nuancen voneinander abgrenzbar sind – unterscheiden sich maßgeblich entlang des Ausmaßes der Bürgerbeteiligung und entlang der Hierarchieebene, auf der die Agenda-Aktivitäten initiiert, gesteuert und umgesetzt werden. Auf diese beiden zentralen Unterscheidungsmerkmale weist auch eine

ähnliche Typologie von Agenda-Initiativen aus der Münchener Studie von Brand et al. (1999, 2000a, 2000b) hin.<sup>14</sup>

Etwas aggregierter, dafür aber transparenter, können die Modelle zu zwei Typen zusammengefasst dargestellt werden: ein „basisdemokratisches“ und ein „hierarchisches“ Agenda-Modell.

Das *basisdemokratische Modell* ist durch eine Organisation mit flachen Hierarchien und durch die Strategie gekennzeichnet, möglichst viele Bürger und Interessengruppen einzubeziehen. Das Modell steht vor der Herausforderung, basisdemokratische Ideale der Selbstbestimmtheit und solidarische Arbeitsformen sowie die Realisierbarkeit und Effektivität der Initiative miteinander zu verbinden.

Das *hierarchische Modell* ist durch die Leitung durch professionelle Akteure gekennzeichnet. Die Strategie beinhaltet nicht die breite Einbeziehung von Bürgern. Häufig werden hier die Aktivitäten von den Bezirksverwaltungen gesteuert. Andere Beteiligte werden zwar zur Unterstützung herangezogen, nicht jedoch zum gleichberechtigten Dialog über Ziele, Perspektiven und Aktivitäten des Agenda-Prozesses.

Bürgerbeteiligung und Hierarchisierung können als zwei zentrale Achsen betrachtet werden, die die unterschiedlichen Strategien von Agenda-Initiativen in Prozess- und Ergebnisorientierung unterscheiden. Die Bedeutung der Partizipation für Agenda-Prozesse ist somit nochmals unterstrichen und wird im folgenden als zentraler Erfolgsfaktor untersucht.

### **3.2. Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren der LA 21 auf der Ebene der Berliner Stadtbezirke**

Alle Agenda-Modelle haben Vor- und Nachteile. In der Praxis lassen sich keine „reinen“ Organisations-Modelle finden, sondern Initiativen sind in der Regel Mischformen. So lässt sich nicht ein identifiziertes Modell als erfolgversprechendes „Vorbild“ für alle Agenda-Initiativen benennen. Vielmehr müssen aus den Modellen einzelne Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren extrahiert werden.

---

<sup>14</sup> Brand et al. (2000a, 2000b) unterscheiden das „Neue Politik Modell“, das „Effizienzmodell“, das „Verwaltungsmodell“ und das Modell „Partizipatorischer Bildungsweg“. Diese Typologie ist zwar nicht direkt mit der von de Haan et al. (2000) vergleichbar, da sie den Fokus auf andere Merkmale legt. Beide Typologien zeigen aber Überschneidungen in ihrer Differenzierung entlang der Achsen Bürgerbeteiligung und Hierarchisierung.

Neue Potentiale ergeben sich, wenn die Schwächen der Modelle möglichst minimiert und die Stärken maximiert werden.

Erfolg lässt sich entlang der Strategien der genannten Agenda-Modelle mindestens in zwei Weisen definieren:

- im Sinne einer Prozessorientierung: Führt der Agenda-Prozess zu einem breiten Dialog und zur Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen? Bestimmen Beteiligte aus allen gesellschaftlichen Bereichen mit, wie nachhaltige Entwicklung verstanden werden soll? (vgl. das „basisdemokratische Modell“).
- im Sinne der Ergebnisorientierung: Stehen am Ende des Prozesses messbare Ergebnisse, die Berlin nachhaltiger machen als zuvor? (vgl. das „hierarchische Modell“).

Die beiden Definitionen schließen sich nicht aus. Am Ende eines breiten Konsultationsprozesses können (und sollen) durchaus messbare Ergebnisse stehen. Ebenso kann ein Ergebnis eines ergebnisorientierten Vorgehens auch die Verbesserung von Beteiligungsstrukturen sein. Die Schwerpunkte der jeweiligen Erfolgsdefinition unterscheiden sich aber und eröffnen die Kontroverse zwischen Effizienz versus Partizipation (vgl. Brand et al., 2000a, S. 23).

In der vorliegenden Studie wird die Lokale Agenda insbesondere auf ihr Beteiligungspotential untersucht. Die Erfolgsfaktoren im Sinne der Beteiligung sind von primärem Interesse, da gerade der Schwerpunkt der Agenda 21 auf den breiten Konsultationsprozess die neue Qualität und Herausforderung für die Politik darstellt.

Aus den genannten Agenda-Modellen und aus Prozess begleitenden Studien lassen sich maßgebliche Erfolgs- und Misserfolgskategorien ableiten, die in den folgenden drei, gegenseitig voneinander abhängigen Kategorien zusammengefasst werden können: Partizipation, Öffentlichkeitsarbeit, politische Verbindlichkeit.

### **3.2.1. Partizipation**

Strukturell lassen sich drei Hauptgruppen von Akteuren identifizieren. Das sind erstens die BürgerInnen, zweitens verschiedene Ämter der Bezirksverwaltungen und drittens Verbände.

*BürgerInnen:* Die Beteiligung der BürgerInnen am Agenda-Prozess in Berlin ist recht gering. Hauptsächlich sind Personen beteiligt, die schon zuvor in anderen Initiativen beteiligt waren. Im UN-Dokument „Agenda 21“ wird den BürgerInnen eine zentrale Rolle zugewiesen, die aber noch nicht eingenommen wird.

*Verwaltung:* Die Aktiven in der Verwaltung sind meist der Leiter oder die Leiterin des Umweltamtes. Seltener sind auch mal Stadträte intensiver beteiligt. Generell kommt die Initiative selten aus einem Amt, sondern hängt eher an engagierten Einzelpersonen, die ein Amt bekleiden – ist also sehr personengebunden. Wechselt diese Person z. B. das Amt, stagnieren die LA 21-Aktivitäten. Es besteht also Handlungsbedarf hinsichtlich der strukturellen Verankerung der LA 21 in den Ämtern der Bezirksverwaltungen.

*Verbände:* In der bezirklichen LA 21 engagieren sich vor allem Personen, die traditionell im Umweltschutz innerhalb von NGOs aktiv sind. Das mag ein Berlin spezifisches Phänomen sein, da diese Stadt schon seit den 60er Jahren einen hohen Anteil solcher Initiativen aufweist. Dadurch dominieren Umweltfragen über soziale und ökonomische Fragen in der LA 21. Andere Verbände, wie jene der Wirtschaft, Gewerkschaften, der Wohlfahrt sind in der Regel kaum an der bezirklichen Agenda-Arbeit beteiligt. Parteien sind bislang nur im Ostteil Berlins engagiert. (de Haan, 2000, S. 173).

Das am häufigsten genannte Manko im Lokale Agenda 21-Prozess ist die mangelnde Beteiligung der BürgerInnen, aber auch anderer gesellschaftlicher Interessengruppen. In der Bewegungsforschung prägte Gamson (1988) für solche geringe Anknüpfungsfähigkeit den Begriff der mangelnden „kulturellen Resonanz“. Das Thema LA 21 scheint aktuell nicht ausreichend an verbreitete gesellschaftliche Erzählungen, Wertungen oder Leitmotive (vgl. Rucht, 1996) anzuschließen.

Folgt man allerdings den oben genannten Organisationsmodellen, so kann die geringe Beteiligung in einiger Hinsicht ebenso als Erfolgsfaktor gelten. Die hierarchischen und verwaltungsorientierten Agenda-Initiativen scheinen zum Beispiel weniger Reibungsverluste im Kommunikationsprozess und in der Organisation zu verzeichnen, als die stärker prozessorientierten, basisdemokratischen Beteiligungsmodelle.

Spätestens hier wird deutlich, dass hinter den identifizierten Agenda-Modellen vollkommen unterschiedliche Zielsetzungen stehen. Gestützt auf die Forderung

des Kapitels 28 der Agenda 21 nach einem Konsultationsprozess mit den BürgerInnen (BMU 1997, S. 231) soll hier zunächst nur von „Agenda-Modellen“ gesprochen werden, wenn die Bürgerbeteiligung auch sichtbar gegeben ist. Ein Agenda-Prozess, der von der Verwaltungsspitze initiiert ist und sich maßgeblich auf die Verankerung nachhaltiger Ideen in der kommunalen Verwaltung konzentriert, sollte eher als eine „Reformbemühung der Verwaltung“ bezeichnet werden. Solche Reformbemühungen sind sicher lobenswert und fruchtbar. Sie decken aber nur einen kleinen Teil des breiten Agenda-Konzeptes ab und müssen somit eher als paralleler und nicht als deckungsgleicher Prozess zur Lokalen Agenda 21 betrachtet werden.<sup>15</sup> Bürgerbeteiligung kann somit als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für Agenda-Prozesse bezeichnet werden (dass diese Definition durchaus umstritten ist und vielleicht in dem Rio-Dokument doch nicht ausreichend gestützt wird, wird in Kapitel 6 diskutiert).

Wenn Brand et al. (2000b) auch verwaltungsorientierte und hierarchische Initiativen als „Agenda“-Modelle bezeichnen, widerspricht das nicht dieser „Beteiligungsbedingung“ der LA 21. Denn wenn es darum geht, die LA 21 längerfristig zu stabilisieren, werden „Partizipation und bürgerschaftliches Engagement“ als konstitutive Elemente bezeichnet. Ebenso gelten „dialogische Problemlöseverfahren“, die die BürgerInnen in einen Konsensprozess einbeziehen, sowie die „öffentliche Sichtbarkeit“, also ein höheres Maß an Wissen über die LA 21 in der Bevölkerung, als Stabilisierungskriterien für Lokale Agenda-Prozesse (Brand et al., 2000b, S. 252 ff.).

### ***Erfolgsfaktoren für Beteiligung***

Aus den praktischen Erfahrungen der Initiativen der sechs von de Haan et al. (2000) untersuchten Stadtbezirke, der Prozessbegleitung in Berlin-Köpenick (UBA, 1998) und des Vergleichs zwischen den Stadtbezirken Berlin-Kreuzberg und Berlin-Friedrichshain (Stadtpolitik von unten, 1998) lassen sich einige Vorgehensweisen ableiten, die das bürgerschaftliche Engagement unterstützen sollen:

- Bürger können durch konkrete, örtliche Schlüsselprojekte motiviert werden.

---

<sup>15</sup> Zur Verschiebung kommunaler Leitbilder von der Ordnungskommune über die Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune siehe Banner (1998). Hier wird zwar die stärkere Beteiligung der BürgerInnen vorgeschlagen, die Akteure auf dem Weg zur Bürgerkommune bleiben aber - im obigen Sinne des „hierarchischen Modells“ - wiederum Staat und Kommunalverwaltung und nicht die BürgerInnen selbst.

- Das Thema „soziale Verantwortung“ ist derzeit ein entscheidender Erfolgsfaktor für alle Handlungsfelder und sollte nicht durch das Thema Ökologie überlagert werden (UBA, 1998, S. 99).
- Ressourcenverfügbarkeit und weitestgehende Unabhängigkeit gelten als allgemeingültige Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung.<sup>16</sup>
- Ein breiter Dialogprozess erfordert kommunikative Kompetenz bei den Beteiligten (vgl. de Haan et al., 2000, S. 94).
- Offene und aktivierende statt formale Bürgerbeteiligung (vgl. Plaßmeier, 1998).
- Externe Prozessbegleitung (z. B. Moderation).<sup>17</sup>
- Kenntnis von und Akzeptanz der LA 21 durch effektive Öffentlichkeitsarbeit.

### **3.2.2. Öffentlichkeitsarbeit**

Repräsentative Umfragen besagen, dass bis zum Jahr 2000 erst 13 % der Bevölkerung in Deutschland von dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung gehört haben (BMU 1998, 2000). Die von de Haan et al. (2000) in Berlin durchgeführte Umfrage kommt bezüglich der Bekanntheit der Lokalen Agenda 21-Initiativen zu ähnlich ernüchternden Ergebnissen. In einer Umfrage in den Stadtbezirken Berlin-Köpenick, -Lichtenberg, -Steglitz und -Tiergarten haben nur 16 % der BürgerInnen schon von der Lokalen Agenda 21-Initiative in ihrem Stadtbezirk gehört. Wenn weiter gefragt wurde, was die Befragten denn über die Initiative gehört hätten, konnten nur etwa die Hälfte der Personen eine Antwort geben. Das Wissen über die Initiativen in den Bezirken ist also sehr gering.

Bei der Frage „Haben sie den Begriff der Nachhaltigkeit schon einmal gehört?“, antworten in der Berliner Befragung 31 % mit „ja“. Häufig wurde das Konzept der Nachhaltigkeit aber nicht mit der Lokalen Agenda 21 in Verbindung ge-

---

<sup>16</sup> Als Beispiel für eine autonome Organisationsform und einen auf Unabhängigkeit bedachten Finanzierungsmodus wird die Bürgerbewegung LA 21 Berlin-Friedrichshain (BBLAF) genannt (Projektgruppe Stadtpolitik von unten, 1998, S. 42). Zu den Konflikten bei Zieldifferenzen zwischen geldgebender Kommunalverwaltung und lokaler Bevölkerung vgl. auch Selman & Parker (1997, S. 181).

<sup>17</sup> Vgl. die erfolgreiche Prozessbegleitung in Berlin-Köpenick (UBA, 1998).

bracht oder die genannte Bedeutung des Begriffs war entweder falsch oder schwammig.

Es ist also bislang nicht gelungen, das Konzept der Nachhaltigkeit und die Aktivitäten der LA 21-Initiativen der Stadtbezirke in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Das weist darauf hin, dass auf lokaler Ebene ein komplexes Kommunikations- und Bildungskonzept zur Nachhaltigkeit erforderlich ist (de Haan, 2000, S. 175 ff.).

Als Erfolgskriterien für eine effektivere Öffentlichkeitsarbeit werden u. a. diskutiert: die eindeutigere Definition der Begriffe „Agenda 21“ und „Nachhaltigkeit“; die Verbesserung der massenmedialen, der staatlichen und der von Bürgerinitiativen getragenen Umweltkommunikation (de Haan, 2000, S. 175 ff.), die stärkere Transparenz der Organisationsstrukturen der LA 21<sup>18</sup>; die Definition anschaulicher Indikatoren für öffentlichkeitswirksame (Selbst-)Kontrolle.

### **3.2.3. Politische Verbindlichkeit**

Der Agenda-Prozess unterscheidet sich insbesondere durch seine dialogische Prozessorientierung von herkömmlichen Politikmodellen (dieses setzt die oben genannte „Beteiligungsbedingung“ voraus und gilt nicht in gleicher Weise für verwaltungszentrierte und hierarchische Agenda-Modelle). Daher sehen sich LA 21-Initiativen in besonderer Weise der Herausforderung gegenüber, Reden, Tun und politisches Handeln in einen konstruktiven Gleichklang zu bringen. Unter Nutzung der aufgebauten Struktur sollten alle Teile der Bevölkerung mit Entwürfen für einzelne Maßnahmen oder für ein gesamtes Aktionsprogramm vertraut gemacht und in die Umsetzung einbezogen werden. In dieser Phase des Prozesses ist es unbedingt notwendig, einen verbindlichen Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung über das Kompromisspapier herbeizuführen, um die Umsetzbarkeit zu gewährleisten. Ein langwieriger Diskussions- und Planungsprozess, dessen Ergebnisse nicht in eine verbindliche politische Entscheidung münden, sondern unbeachtet bleiben oder nur mit Verzögerung behandelt werden, kann zum einen dazu führen, dass eine Menge Arbeit ohne erkennbares Ergebnis bleibt. Zum anderen kann die Motivation der Beteiligten und das Vertrauen in politische Beteiligung massiv geschädigt werden (vgl. auch Richter, 1999).

---

<sup>18</sup> Diesbezüglich hat beispielsweise die LA 21-Initiative Köpenick gute Erfahrungen mit einem Organigramm der LA 21-Struktur gemacht (UBA, 1998, Anlage 1).

Solche Einflüsse von Handlungen bzw. Unterlassungen der Verwaltung und der Politik auf LA 21-Prozesse untersuchen Geißel & Kern (2000) unter der Perspektive des Sozialen Kapitals.<sup>19</sup> Unter dem Begriff des sozialen Kapitals werden drei Elemente zusammengefasst: (1) soziales, d. h. zwischenmenschliches Vertrauen, (2) Reziprozitätsnormen, d. h. Normen der Gegenseitigkeit im Sinne von „Geben und Nehmen“ und (3) Netzwerke zivilen Engagements (Putnam 1993, S. 167 ff.). In einer Kommune vorhandenes soziales Kapital kann förderlich für den Agenda-Prozess sein. Die Zusammenarbeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen im Rahmen der LA 21 kann das soziale Kapital gegebenenfalls sogar erhöhen. Im Gegenteil dazu kann es aber zur Erosion von sozialem Kapital kommen, wenn das Vertrauen zwischen den Akteuren enttäuscht wird. Im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 besteht die Gefahr, dass insbesondere das vertikale soziale Kapital geschwächt wird, weil das Vertrauen in die Verbindlichkeit und Unterstützung der Politik enttäuscht wird.

Diese Entwicklung ist in vielen Berliner Stadtbezirken beobachtbar. Zunächst wurde politische Verbindlichkeit von staatlicher Seite bis zu einem gewissen Grad aufgebaut. Auf internationaler und nationaler Ebene verpflichtete sich Deutschland zur Berücksichtigung der Agenda 21 und zur Orientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Auch die Stadt Berlin ist einige Schritte auf die Lokale Agenda 21 zugegangen – zum Beispiel durch die Unterzeichnung der Aalborg-Charta im Jahr 1994. Weiter wurden nach und nach in allen (ehemaligen) 23 Berliner Stadtbezirken Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 gefasst (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a, S. 83). Weitere Verbindlichkeit und Unterstützungen der LA 21 unterblieben aber bzw. wurden in den langsamen Mühlen der Entscheidungsprozesse verzögert.

Die BVV-Beschlüsse ließen z. T. schon lange auf sich warten (der letzte Beschluss im Bezirk Berlin-Wilmersdorf erfolgte erst Mitte 1998), was bereits zu einiger Frustration unter Beteiligten am Agenda-Prozess führte. Entschlüsse über die Bereitstellung von Ressourcen für den Agenda-Prozess wurden vertagt, die Behandlung von erarbeiteten Vorlagen (beispielsweise von Leitbildern) erlangten wenig Beachtung in Verwaltung und Politik. Mehr und mehr ehrenamtliche Beteiligte an Agenda-Initiativen fühlen sich in ihrer Arbeit nicht ernst-

---

<sup>19</sup> Zum Zusammenhang zwischen lokaler Partizipation und sozialem Kapital in US-amerikanischen und bundesrepublikanischen Städten siehe auch Geißel (2000).

genommen und bleiben dem Prozess fern.<sup>20</sup> Mühsam aufgebautes soziales Kapital – anfängliches Vertrauen in andere Akteure, entstandene Netzwerke, Formen der Zusammenarbeit – löst sich wieder auf.

Ein Berlin spezifisches und dennoch symptomatisches Beispiel für die Wirkung politischer Unverbindlichkeit auf einen Agenda-Prozess, ist die Entwicklung des Berliner KoordinatorInnen-Modells.

### ***Das Berliner KoordinatorInnen-Modell***

Zur bezirklichen Koordination der Berliner Aktivitäten zur Agenda 21 wurden im Mai bzw. Oktober 1997 insgesamt 48 SAM-/LKZ-Stellen<sup>21</sup> geschaffen und vom Land Berlin mit jährlich 1,2 Mio. DM gefördert. Je zwei Personen wurden in die Bezirksverwaltungen aller 23 Berliner Stadtbezirke integriert, zwei weitere wurden dem Agenda-Büro bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie zugeordnet. Die Laufzeit der Stellen war bis Mai bzw. Oktober 2000 begrenzt. Die KoordinatorInnen sollten die Agenda-Arbeit auf bezirklicher Ebene fördern.

Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde das KoordinatorInnen-Modell 1999 evaluiert (DIFU/FFU, 1999).<sup>22</sup> Das Berliner KoordinatorInnen-Modell zur Lokalen Agenda 21 wird als erfolgreich bewertet, da die KoordinatorInnen eine wichtige Antriebsfunktion für die Lokale Agenda 21-Prozesse in den Stadtbezirken wahrgenommen haben und das Modell von der Bevölkerung und den Aktiven im Lokale Agenda 21-Prozess als förderlich angesehen wird. Die KoordinatorInnen haben eine Schnittstellen- und Vernetzungsfunktion zwischen den Akteuren dargestellt. Weiter waren sie „Anwälte für das Thema Lokale Agenda 21“ (Fischer, 2000) in den Bezirksämtern.

Kritisch beurteilt wird in der Evaluation vor allem die Finanzierung durch Mittel des zweiten Arbeitsmarktes, da diese keine Kontinuität und somit Stabilisierung für die Prozesse gewährleisten konnte. Zur Fortführung des KoordinatorInnen-Modells wurden insbesondere folgende Empfehlungen zur Umgestaltung des Modells genannt: die Erarbeitung eines expliziten Aufgaben- und

---

<sup>20</sup> Diese Kritikpunkte wurden in Gesprächen mit Beteiligten aus Agenda-Initiativen und mit (ehemaligen) Agenda-KoordinatorInnen genannt.

<sup>21</sup> Die Abkürzungen „SAM“ (Strukturanpassungsmaßnahmen) und „LKZ“ (Lohnkostenzuschüsse) bezeichnen Fördermodelle des zweiten Arbeitsmarktes.

<sup>22</sup> Die Evaluationsstudie liegt auch als Download auf der Homepage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin: [www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21](http://www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21), (Stand: Juli 2000).

Qualifikationsprofils für KoordinatorInnen; die Besetzung der Stellen über eine Ausschreibung, um qualifizierte BewerberInnen ansprechen zu können; ein systematischer Wissenstransfer für den KoordinatorInnenwechsel, um den Verbleib des angesammelten Wissens in den Verwaltungen zu gewährleisten.

Die Ergebnisse der Evaluationsstudie wurden nicht in die politische Planung aufgenommen und nicht im Haushalt berücksichtigt. Das KoordinatorInnen-Modell brach mit Auslaufen der befristeten Stellen also ersatzlos weg. Die KoordinatorInnen spielten aber eine nicht unerhebliche Rolle im Aufbau und der Aufrechterhaltung der bezirklichen Agenda-Strukturen. Viele Aktivitäten in den Stadtbezirken waren nun von den ehrenamtlichen Beteiligten nur mit erheblichem Mehraufwand aufrecht zu erhalten oder wurden nicht weitergeführt.

Folgt man der Diskussion um die Rolle des sozialen Kapitals in LA 21-Initiativen, so sollte besonders die Zeitdimension staatlicher Maßnahmen hervorgehoben werden. Fukuyama (1999) stellt die Behauptung auf, dass staatliche Eingriffe negative Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft haben. Demgegenüber vertrat Skocpol (1997) die Auffassung, dass aktive staatliche Unterstützung erst die Basis geschaffen hat, auf der sich die organisierte Zivilgesellschaft entwickeln konnte. Übertragen auf das Berliner Beispiel könnten beide Argumentationen gestützt werden. Die Einrichtung des KoordinatorInnen-Modells durch den Senat hat neue Strukturen und Vernetzung geschaffen, die als Anstieg sozialen Kapitals bezeichnet werden können. Die zeitliche Beschränkung des Modells und das abrupte Wegbrechen dieser Strukturen zeigt aber ebenso, dass durch die Unterstützung des Senats die Agenda-Initiativen in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht wurden, das mit Ende der Unterstützung die Agenda-Initiative schwächt. In diesem Fall liegt das Problem also nicht grundsätzlich bei der Unterstützung durch den Senat, sondern bei der fehlenden Kontinuität der Unterstützung, bzw. bei dem Fehlen von Übergangsmaßnahmen, die die Initiative befähigt hätte, die Aufgaben der KoordinatorInnen zu ersetzen.

Verbindlichkeit der Politik umfasst also das Ernstnehmen der Agenda-Initiativen, die sorgfältige und zügige Behandlung der erarbeiteten Maßnahmen mit entsprechend verbindlichen Entscheidungen. Ebenso wichtig ist aber eine Verbindlichkeit im Sinne von Langfristigkeit und Kontinuität, die die Planbarkeit für den Agenda-Prozess sicherstellt.

### **3.3. Zusammenfassung**

In diesem Kapitel werden Erfahrungen der bezirklichen Agenda-Prozesse aus mehreren Begleitstudien zusammengefasst. Eine umfassende theoretische Konzeption zur Erklärung eines erfolgreichen Agenda-Prozesses liegt bislang nicht vor, Begleitstudien schlagen aber systematisierende Typologien von Agenda-Modellen vor. Den Typologien liegen folgende gemeinsame Unterscheidungskriterien zugrunde: (a) das Ausmaß der Beteiligung an Agenda-Initiativen und (b) die Hierarchieebene, von der die Aktivitäten initiiert und gesteuert werden.

Aus diesen Typologien und weiteren Begleitstudien des Berliner Agenda-Prozesses lassen sich drei zentrale Erfolgsfaktoren für die Agenda-Prozesse identifizieren: Partizipation, Öffentlichkeitsarbeit, politische Verbindlichkeit.

Es wird auf Grundlage des Kapitels 28 der Agenda 21 argumentiert, dass die breite Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere von BürgerInnen, als Grundbedingung für einen Agenda-Prozess verstanden werden sollten („Beteiligungsbedingung“). Die Öffentlichkeitsarbeit muss verbessert werden, was vor allem eine entsprechende Ausbildung der Akteure, die Bereitstellung von Ressourcen und konkretere und somit besser zu vermittelnde Aktivitäten erfordert. Mangelnde Verbindlichkeit der Politik hindert zum einen die Umsetzung der in Foren erarbeiteten Maßnahmen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Unverbindlichkeit negativ auf das Vertrauen in Politik und Eigenengagement zurückwirkt und das im Prozess aufgebaute soziale Kapital wieder zerstört.

Nach diesen Erfolgskriterien können die bezirklichen Agenda-Prozesse in Berlin nicht als stabilisiert bezeichnet werden.

## **4. Von der bezirklichen zur gesamtstädtischen Agenda**

Insbesondere der genannte Aspekt der Bürgerbeteiligung und die damit in Zusammenhang stehende Öffentlichkeitsarbeit und Verbindlichkeit der Politik haben sich als entscheidend für den Erfolg der Agenda-Prozesse in den Berliner Stadtbezirken herausgestellt. Mit dem Abgeordnetenhausbeschluss vom September 1999 ist nun der Agenda-Prozess auch auf die gesamtstädtische Ebene gehoben worden. Nach Aussagen von maßgeblich am Prozess beteiligten Akteuren verläuft der Prozess für die gesamte Stadt und die Berliner Stadtbezirke

bislang nahezu unabhängig voneinander.<sup>23</sup> In diesem Kapitel werden die Entwicklungen der gesamtstädtischen Agenda-Strukturen dargestellt und die Beteiligung und Öffentlichkeitswirksamkeit auf Stadtebene untersucht.

#### **4.1. Strukturen des gesamtstädtischen LA 21-Prozesses**

Die Strukturen der LA 21-Initiativen in den einzelnen Stadtbezirken sind zahlreich und unterscheiden sich von Bezirk zu Bezirk zum Teil erheblich (vgl. die Fallbeispiele Berlin-Kreuzberg und Berlin-Friedrichshain: Stadtpolitik von unten, 1998). Auf gesamtstädtischer Ebene sind die zentralen Strukturen überschaubarer. In Abbildung 3 sind die wichtigsten veranschaulicht. Die Entwicklung wichtiger bestehender bzw. die Gründung neuer Strukturen der gesamtstädtischen Agenda wird im folgenden dargestellt. Da nicht alle Strukturen im einzelnen vorgestellt werden können, liegt der Schwerpunkt auf denen, die neu sind oder sich im Wandel befinden und/oder die eine besondere Rolle für die Beteiligung bzw. Öffentlichkeitswirksamkeit innerhalb der Berliner Agenda spielen.

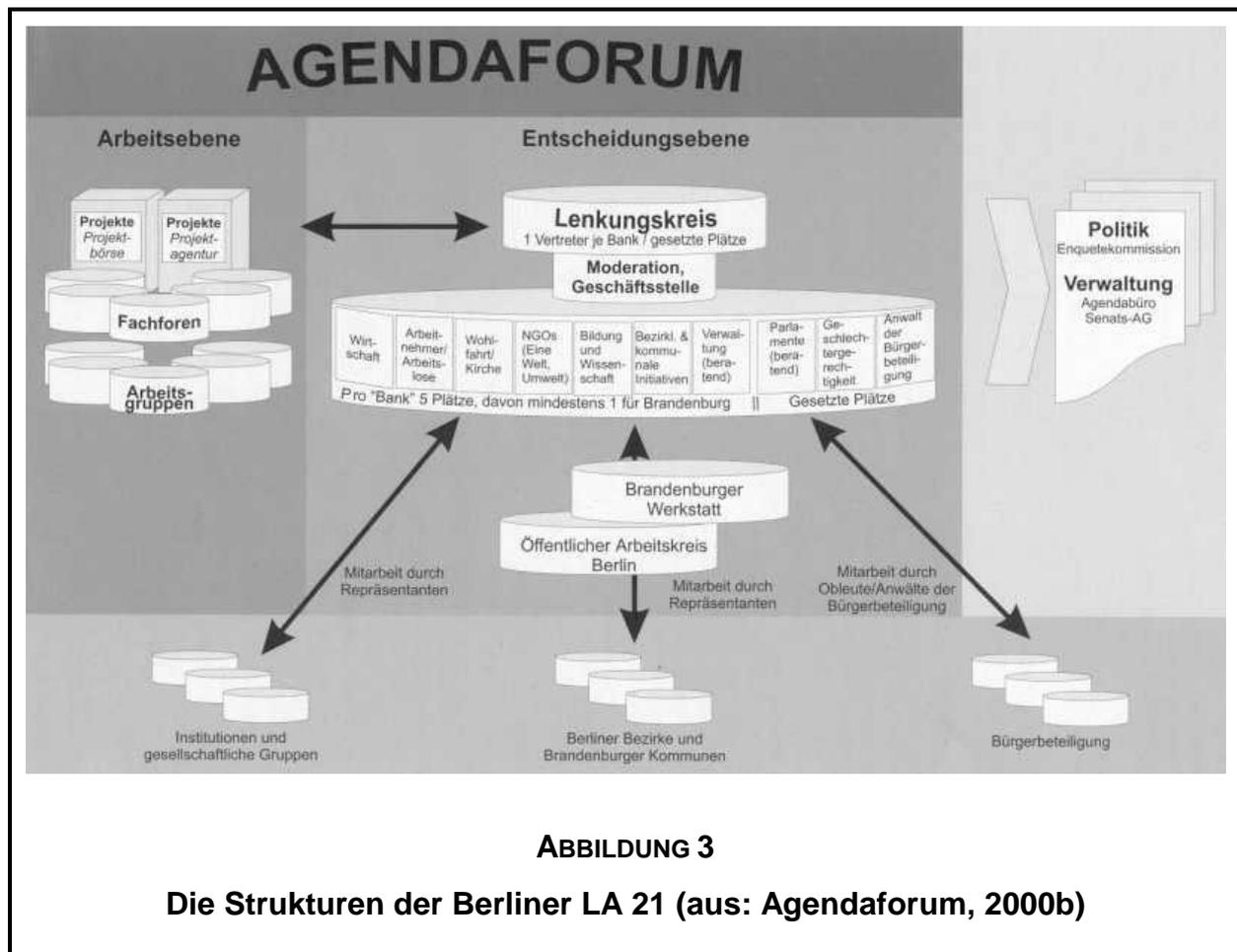
##### **4.1.1. Vom Runden Tisch für Nachhaltigkeit zum Agendaforum**

Der „Runde Tisch für nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ wurde im Juni 1997 konstituiert - fünf Jahre nach der Rio-Konferenz. Zu diesem runden Tisch wurden 40 VertreterInnen aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung sowie von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eingeladen, um in einem offenen Diskurs über gemeinsame Vorgehensweisen für eine nachhaltige Entwicklung der Region Berlin-Brandenburg zu verhandeln.<sup>24</sup> Der Runde Tisch setzte sich das Ziel, den Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen zu befördern, zu inhaltlichen Themen gesamtgesellschaftlich tragfähige Lösungskonzepte zu erarbeiten, Kooperationsprojekte zu finden und auf den Weg zu bringen sowie Entscheidungshilfen für die parlamentarische und andere relevante Ebenen wie auch für die beteiligten Organisationen zu erarbeiten. Der Runde Tisch richtete ein Koordinationsbüro ein, das zeitweilig von der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie unterstützt wurde.

---

<sup>23</sup> In dieser Einschätzung stimmten Akteure der bezirklichen Prozesse und Akteure, die sich mehr auf gesamtstädtischer Ebene engagieren, überein.

<sup>24</sup> Zu den Akteurs-Vorstellungen über Nachhaltigkeitsstrategien vgl. die Befragung der Akteure des Runden Tisches von Rückert-John (2000).



Die Strukturen und Arbeitsweisen des regionalen Agenda-Prozesses haben sich aus zivilgesellschaftlichen Initiativen und ohne eindeutigen Auftrag der Politik gebildet. Sie wurden vielfach diskutiert und waren durch einen Mangel an Ressourcen, Übersichtlichkeit, politischer Verbindlichkeit und Effizienz gekennzeichnet. Die Enquetekommission Zukunftsfähiges Berlin hatte in ihrem Abschlußbericht vom Juni 1999 einige Empfehlungen zur Gestaltung des Berliner Agenda-Prozesses unterbreitet (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a). Das Abgeordnetenhaus von Berlin hatte daraufhin am 23. September 1999 beschlossen, dass auch auf gesamtstädtischer Ebene eine Lokale Agenda 21 erarbeitet werden sollte. Daraus hatten sich neue Aufgaben für den Runden Tisch ergeben, nämlich direkt an der Erarbeitung der Berliner Agenda 21 mitzuwirken. Hierbei war eine engere Zusammenarbeit mit den Agenda-Initiativen in den Stadtbezirken und dem Öffentlichen Arbeitskreis Lokale Agenda 21 (dem Gremium, in dem maßgeblich der Austausch zwischen den bezirklichen Initiativen und der Verwaltung stattfindet, s. u.) sowie die Einbeziehung einer noch ausstehenden Bürgerbeteiligung anzustreben.

Diese Herausforderungen und ein innerer Reformbedarf hatten den Runden Tisch dazu veranlasst, sich neu zu strukturieren. Er wurde in das „Agendaforum Berlin-Brandenburg“ umgeformt. Das Agendaforum hatte sich am 4. Juli 2000 im Umfeld der Weltstädtekonferenz Urban 21 konstituiert (vgl. Müller, 2000a). Das jetzige Modell beinhaltet<sup>25</sup>:

- eine neue Gesamtstruktur, bestehend aus dem Plenum, dem Lenkungskreis, der Arbeitsebene mit Fachforen, Arbeitsgruppen und Projekten, der Geschäftsstelle und der Moderation,
- die verstärkte Einbeziehung einzelner Interessengruppen in Form von sogenannten (Vertretungs-)Bänken (s. u.),
- die Auswahl von Handlungsfeldern (vgl. Agendaforum, 2000a).

### *Struktur des Agendaforums*

Die neue Struktur wurde in enger Abstimmung zwischen dem ehemaligen Runden Tisch, dem Öffentlichen Arbeitskreis und dem Agenda-Büro des Senats entwickelt. Durch die neue Struktur soll das Agendaforum neben den gesellschaftlichen Interessengruppen auch stärker die Initiativen in den Berliner Stadtbezirken und die direkte Bürgerbeteiligung vertreten. Der Aufbau und die Arbeitsweise sollen durch ein hohes Maß an Transparenz für Interessierte leichter durchschaubar sein. Brandenburg ist auch nach der Neustrukturierung vertreten.

Das *Plenum* ist das höchste Beschlussfassende Gremium des Agendaforums. Hier sind alle Bänke versammelt. Alle VertreterInnen der Bänke haben volles Stimmrecht. Die VertreterInnen aus Parlamenten und Verwaltungen haben beratende Stimme. Das Plenum tagt in der Regel öffentlich, etwa 4 bis 5 mal im Jahr. Die Protokolle der Sitzungen sind öffentlich. Änderungen im Aufbau des Agendaforums obliegen dem Plenum.

Der *Lenkungskreis* des Agendaforums setzt sich jeweils aus einer von den Bänken und den gesetzten Plätzen des Plenums gewählten Vertretungsperson zusammen. Die geschlechterparitätische Besetzung des Lenkungskreises wird angestrebt. Das Stimmrecht ist wie im Plenum geregelt. Die Mitglieder im Lenkungskreis sind verantwortlich für die Koordination der Bänke im Agenda-

---

<sup>25</sup> Weitere aktuelle Informationen zum Agendaforum finden sich unter: <http://www.agendaforum.agenda-21.net>

forum. Der Lenkungskreis fällt die zwischen den Sitzungen des Plenums anfallenden Entscheidungen. Er vertritt das Agendaforum gegenüber der Öffentlichkeit.

Zur *Arbeitsebene* des Agendaforums gehören Fachforen, Arbeitsgruppen und Projekte. Fachforen werden von Mitgliedern des Forums initiiert. Sie werden mit einem inhaltlichen Auftrag vom Plenum eingerichtet. *Fachforen* sollen mit Fachleuten besetzt sein. Hier werden Handlungsprogramme für die Berliner Agenda 21 erarbeitet. *Arbeitsgruppen* werden ebenso von Mitgliedern des Plenums initiiert, wählen aber ihre Inhalte und ihre Besetzung selbst. Fachforen und Arbeitsgruppen können dem Plenum oder Lenkungskreis *Projekte* zum Beschluss vorlegen.

Eine *Geschäftsstelle* des Agendaforums wurde eingerichtet. Sie ist derzeit am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) angesiedelt. Die Geschäftsstelle ist für die operative Umsetzung sowie für das Management und den Informationsfluss im Agendaforum verantwortlich. Mitglieder der Geschäftsstelle können im Agendaforum keine Organisationen und Institutionen vertreten und haben kein Stimmrecht.

Eine professionelle externe *Moderation* begleitet das Agendaforum.

### ***Bankbildung***

Das Agendaforum ist bestrebt, alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen einzubeziehen. Die einzelnen Interessenbereiche sind durch sogenannte „Bänke“ vertreten, die sich weitgehend selbst organisieren und in einem Austausch mit ihrem Interessenbereich stehen. Bisläng sind folgende Bänke vertreten:

- Wirtschaft
- ArbeitnehmerInnen/Arbeitslose
- NGOs (Eine Welt, Umwelt)
- Bildung und Wissenschaft
- Bezirkliche und kommunale Initiativen
- Verwaltung (beratend)

Darüber hinaus sind die Landesparlamente (beratend), zwei VertreterInnen des Anliegens der Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung sowie mindestens einE AnwältIn der BürgerInnenbeteiligung mit gesetzten Plätzen vertreten.

Die Bänke sollen ihre Interessenbereiche vertreten und zu einem interdisziplinären Austausch zwischen den Interessengruppen beitragen. Ihre Entscheidungsfindung muss sowohl gegenüber ihrem Interessenbereich als auch nach außen transparent gemacht werden. Die Bänke sollen offen für neue Akteure sein und gegebenenfalls neue Interessenbereiche einbinden. So wurde beispielsweise bei der Konstituierung des Agendaforums die Einrichtung einer Frauen- und einer Jugendbank diskutiert (vgl. Müller, 2000b, S. 7).<sup>26</sup>

Die Bänke sind mit jeweils fünf Plätzen im Plenum vertreten, von denen mindestens einer mit einem/r Vertreter/in aus Brandenburg besetzt sein muss. Es wird eine paritätische Besetzung zwischen Männern und Frauen angestrebt. Jede Organisation kann nur auf einer Bank vertreten sein, jede Person kann nur eine Organisation vertreten. Alle VertreterInnen auf den Bänken haben volles Stimmrecht. Die VertreterInnen aus den Parlamenten und Verwaltungen haben beratende Stimmen.

Neu ist das Verfahren zur Konstituierung der Bänke. Zur Gründung der Bänke wurden aus dem ehemaligen runden Tisch PromotorInnen aus den einzelnen Interessenbereichen bestimmt, die möglichst viele VertreterInnen aus ihrem Bereich zur Gründung und Mitarbeit an der jeweiligen Bank einladen sollten.<sup>27</sup> Die PromotorInnen dienten bis zur Konstituierung des Agendaforums als AnsprechpartnerInnen für ihren Interessenbereich. An diesem selbstorganisierten Vorgehen wurde mehrfach Kritik geübt. Das Verfahren birgt die Gefahr - auch bei bestem Bemühen der PromotorInnen - dass der eigene Interessenbereich sehr selektiv angesprochen wird. Es bleibt unklar, wie beispielsweise einE einzelne PromotorIn den Kontakt zu einer so breiten Gruppe wie den „ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen“ herstellen soll. Auch über den Kontakt zu be-

---

<sup>26</sup> Es ist kein Einzelfall, dass im Berliner Agenda-Prozess die Einrichtung einer jeweils eigenen Bank für Frauen und für Jugendliche sehr kontrovers diskutiert wurde und bislang auch nicht geschehen ist. Partizipative Maßnahmen stärken laut Selman & Parker (1997, S. 177) häufig insbesondere die bereits einflussreicheren Interessengruppen und vernachlässigen die Interessen von Jugendlichen und anderen benachteiligten Gruppen.

<sup>27</sup> Für die genauen Aufgaben und die Namen der PromotorInnen siehe Müller (2000e).

stehenden Organisationen wie den Gewerkschaften - die sich übrigens bislang kaum am LA 21-Prozess beteiligen<sup>28</sup> - ist die Legitimation fragwürdig.

Aus dem Umfeld des Agendaforums lassen sich folgende Vorbehalte gegen die Konstituierung der Bänke vernehmen:

- Die Besetzung der Bänke sei nicht transparent. Das Verfahren zur Bank-Konstituierung „fällt weit hinter das bestehende demokratische Regelwerk zurück“.
- Die VertreterInnen der Bänke seien „nicht ausreichend mit der Basis verbunden“.
- Die Akteure des Runden Tisches stellten auch wieder die Mehrzahl der Akteure im Agendaforum. Das führe dazu, dass in dieser „neuen Phase der LA 21 wenig Neues und Innovatives passiert“.
- Anlass für die Gründung des Agendaforums sei weniger die Strukturverbesserung im Vergleich zum Runden Tisch gewesen, sondern der „Versuch eines neuen Anschubs des stagnierenden Agenda-Prozesses“.<sup>29</sup>

Für die organisatorische Weiterentwicklung von selbstorganisierter Politikvertretung wäre eine Evaluation der Bankbildung und der Legitimation der Bänke durch die Bindung an ihre Basis von großem Interesse.

### ***Auswahl von Handlungsfeldern***

Im Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 13/4138) war die Festlegung von Handlungsfeldern vorgesehen. Folgende Handlungsfelder wurden im November 2000 und Januar 2001 im Agendaforum bestimmt:

- Mobilität: Kombination von Autoverkehr und Umweltverbund/Stadtentwicklungsplan Verkehr,
- Wirtschaft: Strukturwandel zur Informationsgesellschaft,
- Soziale Kohäsion/Polarisierung: soziale Stadtentwicklung,
- Zukunft der Arbeit: Intensivierung lokaler und regionaler Potentiale,
- Berlin in der Einen Welt: Nord-Süd/Ost-West-Partnerschaften,

---

<sup>28</sup> Zum Thema Gewerkschaften und Nachhaltigkeit vgl. Kern (1999).

<sup>29</sup> Die Zitate stammen aus Interviews mit Agenda-Akteuren aus der Verwaltung und den NGOs.

- Klimaschutz: Popularisierung und kooperative Umsetzung,
- Bildung: neue Lernformen, Unterstützung von Gestaltungskompetenz,
- Partizipation: Bürgerorientierung in der Verwaltungsreform, Kinder- und Jugendagenda,
- Geschlechtergerechtigkeit (Querschnittsfeld): fairer Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen<sup>30</sup>

#### **4.1.2. Der öffentliche Arbeitskreis**

Der öffentliche Arbeitskreis Berlin ist keine neue Struktur des gesamtstädtischen Prozesses, spielt aber eine entscheidende Rolle bei der Vernetzung der Initiativen in den Berliner Stadtbezirken und ist somit ein potentiell wichtiges Verbindungsstück zwischen den Agenda-Prozessen in den Stadtbezirken und dem gesamtstädtischen Prozess Berlins. Der öffentliche Arbeitskreis ist im Herbst 1995 von der Grünen Liga gemeinsam mit anderen Verbänden, Initiativen und Vertretern von Umweltämtern ins Leben gerufen worden. Der Arbeitskreis soll einen Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren herbeiführen, den gesamtstädtischen Prozess forcieren, kommunale Aktivitäten koordinieren und den Kontakt zwischen NGOs und Verwaltung vertiefen. Er ist das Gremium, in dem der maßgebliche Austausch zwischen den einzelnen Initiativen der Stadtbezirke stattfindet. Im März 1996 übernahm die Grüne Liga die Organisation und Durchführung des öffentlichen Arbeitskreises, der einmal im Monat tagt.

Die Beteiligung am öffentlichen Arbeitskreis ist in der letzten Zeit stark zurückgegangen. Pro Treffen sind circa 30 Personen anwesend. Zuvor kamen in den besten Zeiten jeweils 50 bis 200 TeilnehmerInnen.<sup>31</sup> Die Beteiligung hat besonders seit Auslaufen des KoordinatorInnen-Modells abgenommen. Seitdem sind die Aktivitäten in den Stadtbezirken zurückgegangen, wodurch auch die Anzahl der Beteiligten schrumpft. Einzelne Akteure nehmen den Wegfall der KoordinatorInnen auch als positiv wahr. Die Arbeit in den Bezirken würde dadurch dezentraler und unabhängiger von den Verwaltungen. Aus diesem

---

<sup>30</sup> Über den Stand der Arbeit an den Handlungsfeldern, die innerhalb von sogenannten „Fachforen“ geschieht, wird regelmäßig in einem „Newsletter“ des Agendaforums informiert. Der Newsletter kann unter folgender Adresse abonniert werden: [news@agenda-21.net](mailto:news@agenda-21.net).

<sup>31</sup> Diese TeilnehmerInnen-Zahlen sind Einschätzungen der Grünen Liga. Die Zahlen können stark variieren, verdeutlichen aber dennoch, dass die Größenordnung der Beteiligung - in Abgleich mit dem in der Agenda 21 geforderten breiten Konsultationsprozeß - sehr gering ist. Auch wenn man positiv von etwa 200 Beteiligten am öffentlichen Arbeitskreis ausginge, wäre das bei circa 3,5 Millionen EinwohnerInnen in Berlin nur ein Bruchteil der Bevölkerung.

Grunde wäre zu vermuten, dass sich die Besetzung dieser Initiativen und damit auch des öffentlichen Arbeitskreises leicht verschiebt, da sich nun VertreterInnen eines dezentralen und autonomen Agenda-Modells stärker einbringen.

Trotz geringerer Beteiligung sind in der Regel alle 12 fusionierten Berliner Stadtbezirke im öffentlichen Arbeitskreis vertreten, so dass der Arbeitskreis ein repräsentatives Bild über die Aktivitäten in und der Austausch zwischen den Stadtbezirken widerspiegelt und weiterhin gewährleistet ist. Der öffentliche Arbeitskreis behält auch weiterhin eine große Bedeutung für die Interessenvertretung gegenüber der Politik. Der öffentliche Arbeitskreis ist schneller handlungs- und reaktionsfähig als das Agendaforum, da das Gremium durch die homogenere Interessenlage leichter zu einheitlichen Beschlüssen kommt und durch die monatlichen Treffen weniger Vorlaufzeit besteht.

#### **4.1.3. Die Enquete-Kommission „Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin“**

Ein weiteres „Zugpferd“ für die Entwicklung einer Gesamtberliner Agenda 21 ist die Enquete-Kommission „Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin“. Diese Kommission ist vom Abgeordnetenhaus von Berlin in seiner 13. Sitzung vom 13. Juli 2000 eingesetzt worden. Die Aufgabe der Kommission besteht in der Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen und Wegweisungen für den Senat zur Erstellung einer Gesamtberliner Lokalen Agenda 21. Die Kommission besteht aus 17 ordentlichen Mitgliedern, wobei acht Mitglieder den im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen angehören. Neun Kommissionsmitglieder sind externe Sachverständige. Bei der Auftaktsitzung wurde der Abgeordnete Dr. Hartwig Berger von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Vorsitzenden der Kommission gewählt.<sup>32</sup>

Die Kommission knüpft mit ihrer Aufgabenstellung unmittelbar an die Vorgängerkommission (Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“) an, deren Arbeitsergebnisse in dem Kommissionsbericht „Zukunftsfähiges Berlin“ (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999a) sowie in einem Anlagenband (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999b)<sup>33</sup> ausführlich dargestellt sind. Sie hat insbesondere die Aufgabe, überprüfbare Nachhaltigkeitsindikatoren sowie Qualitäts- und Handlungsziele zu formulieren und konkrete Maßnahmen und Instrumente der

---

<sup>32</sup> Für die genaue Besetzung der Kommission siehe Berliner Briefe (2000c).

<sup>33</sup> Der Bericht und der Anlagenband sind auch über das Internet zugänglich: <http://www.parlament-berlin.de/adis/citat/VT/13/DruckSachen/d3800.pdf> und <http://www.parlament-berlin.de/adis/citat/VT/13/DruckSachen/d4030.pdf>.

Berliner Politik zu deren Umsetzung zu erarbeiten. Die Kommission wird nach bisheriger Planung zum Ende des Jahres 2002 ihren Schlussbericht vorlegen.

#### **4.1.4. Die Projektagentur „Zukunftsfähiges Berlin“ und die Projektbörse „Partner für nachhaltige Entwicklung“**

Mit der „Projektagentur“ und der „Projektbörse“ wird der Versuch unternommen, über Wettbewerbe neue und innovative Projekte zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg anzuregen. Beide werden im folgenden kurz skizziert und anschließend unter den Gesichtspunkten der Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit betrachtet.

##### ***Projektagentur „Zukunftsfähiges Berlin“***

Das Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung Berlin (IZT) hat die Projektagentur "Zukunftsfähiges Berlin" geschaffen<sup>34</sup>. Sie soll im Zeitraum von November 1999 bis Dezember 2002 helfen, den Agenda 21-Prozess in Berlin zu qualifizieren, zu professionalisieren und effektiver zu gestalten. Mit Unterstützung durch Mittel der „Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin“ werden Projekte, Modellvorhaben und Kampagnen gefördert, die auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit beruhen. Dazu sind Handlungsfelder bestimmt worden, die für die gesamtstädtische Ebene als besonders wichtig identifiziert wurden: Nachhaltige Wirtschaft, Stadtentwicklung/Bauen/Wohnen und Mobilität, Lebenswelten/Kultur/Bildung/Jugend, eine Welt, sowie handlungsfeldübergreifende Projekte.

Gesteuert wird das Projekt von einem Lenkungsbeirat, der mit Repräsentanten wesentlicher gesellschaftlicher Bereiche besetzt ist.

##### ***Projektbörse – Partner für nachhaltige Entwicklung: Wettbewerb für zukunftsfähige Projekte in der Region Berlin und Brandenburg***

In der Projektbörse<sup>35</sup> werden Projektideen mit der Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung konzeptionell unterstützt sowie Kooperationspartner zusammengeführt. Mit dem Wettbewerb sollen Nachhaltigkeitsstrategien in der Region entwickelt und das Konzept der Nachhaltigkeit bekannt gemacht werden. Die Projektbörse wurde von der AG Projektentwicklung des Runden Tisches für Nachhaltigkeit konzipiert (Vorgängerin des Agendaforums). Sie wird gemein-

---

<sup>34</sup> Vgl. [www.izt.de/projektagentur/](http://www.izt.de/projektagentur/).

<sup>35</sup> Vgl.: <http://www.agendaforum.agenda-21.net/projektb/content.html>.

sam vom Agendaforum und der Investitionsbank Berlin (IBB) getragen. Weitere Unterstützung erfolgt aus Mitteln der Stiftung Deutsche Klassenlotterie von der Projektagentur „Zukunftsfähiges Berlin“ des IZT und dem Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg.

Innerhalb des Wettbewerbs stellten sich im Juli 2000 151 Zukunftsprojekte auf einem Projekttag in der ufa-Fabrik Berlin vor (vgl. Berliner Briefe, 2000a). Die Themen reichten von regionaler Stadt- und Gemeindeentwicklung über nachhaltiges Wirtschaften bis zu neuen Arbeitsmodellen, Mobilität und Kommunikation. Im Oktober 2000 wurden fünf beispielhafte Zukunftsprojekte für die Region Berlin und Brandenburg mit je 5.000 DM prämiert.

Sowohl die Projektagentur als auch die Projektbörse verfolgen die Strategie, Wettbewerbsmechanismen für die Innovation von Nachhaltigkeits-Projekten zu nutzen. Über Ausschreibungen und finanzielle Anreize sind Initiativen und Akteure aufgerufen, neue Ideen zur nachhaltigen Entwicklung zu entwickeln.

Laut einer Auswertung des Agendaforums<sup>36</sup> hat dieser Ansatz zur Zufriedenheit funktioniert. Eine große Zahl kreativer Projekte sind entwickelt und auch umgesetzt worden. Unter dem Fokus der Öffentlichkeitswirksamkeit und der Bürgerbeteiligung sind die Ergebnisse der Projektbörse wiederum nicht zufriedenstellend. Zwar ist es gelungen, die Projektbörse innerhalb der Umwelt- und Agenda-Gemeinde in Berlin bekannt zu machen, was zu einer Fülle von Projektanträgen führte. Das gelang maßgeblich über das Verteilen von Postkarten und Flyern. Die Projektbörse hat aber fast unter Ausschluss von Medienbeteiligung stattgefunden. Trotz expliziter Zielsetzung, das Konzept der Nachhaltigkeit bekannter zu machen, ist in der Öffentlichkeit kaum darüber berichtet worden. Zum einen liegt das an dem kurzen Vorlauf und der kurzfristigen Planung der Projektbörse. Zum anderen wirkt sich hier die Berliner Nachrichtendichte aus, in der sich weder das Thema Nachhaltigkeit noch die Lokale Agenda 21 bislang einen Platz sichern konnten.

#### **4.2. Beteiligung und Öffentlichkeit im gesamtstädtischen Prozess**

Aus den Erfahrungen der Agenda-Initiativen in den Berliner Stadtbezirken wurden insbesondere die mangelnde Beteiligung und das geringe Wissen über die Lokale Agenda 21 in der Öffentlichkeit als Hemmnisse identifiziert (vgl.

---

36 Auswertung auf dem 3. Agendaforum am 27.11.00. Protokolle der Sitzungen sind verfügbar über die Geschäftsstelle des Agendaforums: [agendaforum@agenda-21.net](mailto:agendaforum@agenda-21.net)

Kap. 3). Damit in Wechselwirkung steht die geringe Verbindlichkeit der politischen Entscheidungsträger. Daher sind hier diese Aspekte auch auf der gesamtstädtischen Ebene von besonderem Interesse.

Das größte Projekt zur Bekanntmachung und Werbung für die Lokale Agenda 21 seit dem Abgeordnetenhausbeschluss im September 1999 war die AgendaWerkstatt in der Rummelsburger Bucht, die im folgenden dokumentiert ist. Des weiteren beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe des Agendaforums mit dem Thema Bürgerbeteiligung, deren Zwischenergebnisse aus einer Zukunftswerkstatt vorgestellt werden. Die Internetpräsenz der Berliner Agenda 21 als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit wird abschließend ausgewertet.

#### **4.2.1. Die AgendaWerkstatt 2000 – schwerer Start unter umstrittenen Voraussetzungen**

Im September 1999 beschloss das Abgeordnetenhaus (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 13/4142), zeitgleich zur Weltausstellung Expo 2000 die AgendaWerkstatt<sup>37</sup> in der Rummelsburger Bucht für fünf Monate (Juni-Oktober) einzurichten. Die AgendaWerkstatt fand auf dem gleichen Gelände wie das dezentrale Expo-Projekt „Wasser in der Stadt“ statt. Ausstellungen und Veranstaltungen sollten hier für die Lokale Agenda 21 werben. Die Hoffnung der Auftraggeber war es, die Attraktivität und den Bekanntheitsgrad der Weltausstellung zu nutzen, um die Lokale Agenda 21 und die Berliner Aktivitäten zu dieser Thematik publik zu machen. Die Initiative hatte der damalige Vorsitzende der Enquete-kommission „Zukunftsfähiges Berlin“, Peter Meyer (SPD), vorangetrieben.

Das Konzept der AgendaWerkstatt<sup>38</sup> umfasste vier Elemente, die die Öffentlichkeit und die Medien auf die LA 21 aufmerksam machen sollten:

- Das Gebäude der AgendaWerkstatt selbst,
- die Durchführung von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen,
- Ausstellungen und eine Installation auf dem Außengelände und
- die begleitende Öffentlichkeitsarbeit.

Als *Ort für die AgendaWerkstatt* wurde das Verwaltungsgebäude der ehemaligen Glashütte in der Rummelsburger Bucht genutzt. Das AgendaWerkstattgebäude bot Raum für Ausstellungen, kleinere Informationsveranstaltungen und

---

<sup>37</sup> Vgl. [www.agendawerkstatt-berlin.de](http://www.agendawerkstatt-berlin.de)

<sup>38</sup> Zu Zielen und Konzept der AgendaWerkstatt siehe auch Müller (2000c).

für ein Internetcafe. Die größeren Abendveranstaltungen fanden in einem Raum im anliegenden Expo-Gebäude statt. Die Kosten für die teilweise Renovierung des Gebäudes trug die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. In dem Abgeordnetenhausbeschluss waren zunächst 200.000 DM in Aussicht gestellt worden (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 13/4142), die Kosten erhöhten sich später auf knapp 800.000 DM.

Zwölf *öffentlichkeitswirksame Groß-Veranstaltungen* mit bis zu 100 TeilnehmerInnen waren vorgesehen. Die Themenvorschläge wurden in den Vorbereitungsworkshops gemeinsam mit den Agenda-Akteuren entwickelt. Die Veranstaltungen umfassten Themen wie Informationsgesellschaft und Lokale Agenda 21, Bürgerbeteiligung, und zukunftsfähiges Wirtschaften.<sup>39</sup> Nicht alle geplanten Veranstaltungen haben stattgefunden.

Eine *Installation* in Form eines roten Baugerüsts vor dem Gebäude verkörperte das Motto der AgendaWerkstatt: „Baustelle des 21. Jahrhunderts“. Die verschiedenen „Bauplätze“ stellen die einzelnen Agenda-Aktivitäten in Berlin dar. Das Thema Lokale Agenda 21 und die Agenda-Projekte sollten in Bild und Text vorgestellt werden, indem die Inhalte auf große Stoffbahnen aufgedruckt und an dem Gerüst befestigt werden. Ziel war es, durch das große Gerüst die Inhalte der LA 21 weithin sichtbar darzustellen.

In dem Gebäude der AgendaWerkstatt wurden wechselnde *Ausstellungen* gezeigt. Hier hatten Agenda-Initiativen Raum, ihre Aktivitäten und Projekte mit Postern und anderem Material der Öffentlichkeit vorzustellen. Die wechselnden Ausstellungen hatten Themenschwerpunkte wie z. B. Ressourcen, Kinder und Zukunft, Stadtentwicklung (vgl. Berliner Briefe 2000b).

Die *Öffentlichkeitsarbeit* bestand maßgeblich aus Pressemeldungen, Plakaten, das Auslegen und Versenden von Flyern und der Präsenz im Internet. Plakate und Flyer sind für die erste Hälfte der Veranstaltungen sehr kurzfristig verteilt worden. Die Ankündigung im Internet war ausführlich, jedoch nicht aktuell, so dass das Ausfallen von Veranstaltungen dort nicht nachlesbar war. Die Öffentlichkeitswirksamkeit sollte vor allem durch die räumliche Nähe zu dem Expo 2000-Projekt „Wasser in der Stadt“ hergestellt werden. Für dieses Projekt wurden täglich 500 bis 800 Besucher erwartet. Die tägliche Besucherzahl blieb aber

---

<sup>39</sup> Das vollständige Programm ist zu finden unter: [www.agendawerkstatt-berlin.de](http://www.agendawerkstatt-berlin.de).

nur im zweistelligen Bereich, so dass diese Nähe für die AgendaWerkstatt kein großer Gewinn war.

Die Teilnahme an den Abendveranstaltungen der AgendaWerkstatt lag bei der Auftaktveranstaltung<sup>40</sup> bei circa 100, an den folgenden Abenden bei jeweils 30 bis 60 Personen. Der Großteil der BesucherInnen waren „Insider“, also Akteure, die entweder professionell im Bereich der LA 21 arbeiten bzw. bereits zuvor in Agenda-Initiativen eingebunden waren.

### ***Bewertung der AgendaWerkstatt durch Agenda-Akteure<sup>41</sup>***

Es liegt keine öffentliche Dokumentation oder Evaluation der Werkstatt vor. Unter den beteiligten Akteuren scheint auch kein entsprechender Bedarf vorhanden zu sein. Alle befragten Akteure waren sich einig, dass die AgendaWerkstatt kein Erfolg war und die Lokale Agenda 21 dadurch kaum weiter in die Öffentlichkeit gerückt werden konnte.

Im Vorfeld der AgendaWerkstatt gab es eine kontroverse Diskussion über Sinn und Zweck des Projektes. Die Diskussion war allem von der Kritik geprägt, dass

- die räumliche Nähe auch eine inhaltliche Nähe mit der techniko-optimistischen und wirtschaftsnahen Expo 2000 impliziert, die mit nachhaltiger Entwicklung zu tun hat.<sup>42</sup>
- das Verhältnis von Kosten und Nutzen in keinem Verhältnis stand. Die knapp 800.000 DM, die maßgeblich in die Renovierungsarbeiten des Gebäudes flossen, wurden von der Senatsverwaltung getragen. Die Öffentlichkeitswirksamkeit war dagegen minimal.<sup>43</sup>
- der Ort nicht öffentlichkeitswirksam war, weil das Gebäude sehr abgelegen und nur schwer zu erreichen war.

---

<sup>40</sup> Ein Bericht über die Auftaktveranstaltung der AgendaWerkstatt findet sich bei Müller (2000d).

<sup>41</sup> Diese Bewertungen wurden von Agenda-Akteuren aus der Verwaltung, aus Agenda-Initiativen und von TeilnehmerInnen an den AgendaWerkstatt-Veranstaltungen geäußert.

<sup>42</sup> Vgl. auch die gemäßigte Kritik an der EXPO in den Berliner Briefen (Thimmel, 2000).

<sup>43</sup> Da langfristig ausschließlich der Gebäudeeigentümer Wasserstadt GmbH von den teuren Renovierungsmaßnahmen an dem AgendaWerkstatt-Gebäude profitiert, wurde die Interessenslage für die Investition von Kritikern hinterfragt und über einen „Agenda-Filz“ spekuliert (vgl. taz, vom 4.7.2000; Blais, 2000b).

- das Konzept der AgendaWerkstatt nicht bürgernah war. Für die Abendveranstaltungen wurde mehr Wert auf die Besetzung des Podiums mit bekannten Persönlichkeiten gelegt (z. B. Mitglied des Bundestages Ernst Ulrich von Weizsäcker), als BürgerInnen Raum zur Diskussion zu geben.

Die Voraussetzungen für die AgendaWerkstatt waren angesichts dieser kritischen Diskussion von Anfang an schwierig. Die KritikerInnen der AgendaWerkstatt, wie z. B. das Umfeld der Grünen Liga, haben letztendlich darauf verzichtet, gegen die AgendaWerkstatt zu mobilisieren, insbesondere weil vom Senat nach Ablauf der AgendaWerkstatt ein langfristiges Agenda-Haus<sup>44</sup> an einem zentraler gelegenen Ort in Aussicht gestellt wurde. Derzeit liegt kein konkreter Bedarf seitens der Initiativen für ein Agenda-Haus mehr vor. Es gibt kein Programm und nicht genügend Interessenten für ein solches Haus.

#### **4.2.2. Zukunftswerkstatt zur Erstellung von Eckpunkten der Bürgerbeteiligung im Gesamtberliner Agenda-Prozess**

Zur Gewährleistung der Bürgerbeteiligung im Agenda-Prozess gibt es die „Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung“, die den gesetzten Platz zur Bürgerbeteiligung im Agendaforum unterstützt. Diese Arbeitsgruppe hat in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung im Dezember 2000 eine Zukunftswerkstatt zur „Zukunft der Bürgerbeteiligung im Agenda 21-Prozess der Hauptstadtregion“ durchgeführt. Hier sollten einige Eckpfeiler für ein Bürgerbeteiligungskonzept für den Gesamtberliner Agenda-Prozess erarbeitet werden. Behandelt wurden grundsätzliche Fragen des Verständnisses der Bürgerbeteiligung, spezifische Rahmenbedingungen in Berlin und Methoden der Bürgerbeteiligung. Die TeilnehmerInnen formulierten abschließend fünf Anforderungen an eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung<sup>45</sup>:

- Bürgerbeteiligung erfordert Verbindlichkeit für Parlament und Verwaltung;
- Bürgerbeteiligung muss ergebnisoffen, ergebnisorientiert und umsetzungsbezogen sein;
- Beteiligung soll folgenreiche „Happy Ends“ absichern;
- Beteiligung soll nicht stressen;

---

<sup>44</sup> Für die anfänglich kontroverse Diskussion um ein öffentlichkeitswirksames Agenda-Haus vgl. Müller (1999).

<sup>45</sup> Die einzelnen Ergebnisse des Workshops lassen sich in der Dokumentation der Zukunftswerkstatt nachlesen, vgl. Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2000).

- Beteiligung soll den Mut zum Scheitern aufbringen.

Auf diese allgemeinen Anforderungen konnten sich alle TeilnehmerInnen einigen. Sie sollen die Grundlage bilden, auf der die AG Bürgerbeteiligung in Zukunft konkretere Maßnahmen zur Förderung der Bürgerbeteiligung erarbeiten möchte.

Es wird deutlich, dass diesen Punkten kein einheitlicher Begriff von Bürgerbeteiligung zugrunde liegt. Das Grundverständnis über die Form und das Ziel der Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 ist recht unterschiedlich und konnte im Rahmen der Zukunftswerkstatt auch nicht ausführlich diskutiert werden. Unterschieden wurde mindestens zwischen drei Formen der Bürgerbeteiligung:

- *Informationsbeteiligung*, in der die BürgerInnen die EntscheidungsträgerInnen über ihre Meinungen und Bedürfnisse informieren können. Diese Information soll von den EntscheidungsträgerInnen zwar möglichst in ihrem politischen Handeln berücksichtigt werden, eine Verbindlichkeit besteht jedoch nicht.
- *Verfahrensbeteiligung*: hier werden BürgerInnen am Verfahren von politischen Planungsprozessen beteiligt. Die Beteiligten können sowohl Vorschläge für die Problemdefinition, als auch für Lösungsvorschläge nennen. Die Entscheidungsmacht liegt aber wiederum bei den EntscheidungsträgerInnen der traditionellen Politik.
- *Entscheidungsbeteiligung*, in der von den Beteiligten selbst eine endgültige Entscheidung getroffen wird, die für die EntscheidungsträgerInnen verpflichtend ist.

Die TeilnehmerInnen waren sich in der Ablehnung einer bloßen Informationsbeteiligung recht einig. Große Unterschiede existierten aber in der Vorstellung darüber, inwieweit Bürgerbeteiligung die traditionelle Politik ergänzen bzw. ersetzen soll. Hier reicht das Meinungsspektrum von der Bürgerbeteiligung als Ideen-Pool bis zur Ersetzung der Vertretungs- durch Basisdemokratie.

Bezogen auf das Rio-Papier heißt das, dass einige Akteure sich klar des Auftrags der Agenda 21 verpflichtet fühlen (wohlgemerkt: ihrem Verständnis dieses Auftrages). Andere haben das Ziel, eine möglichst breite Bürgerbeteiligung zu erreichen. Wenn diese Beteiligung erreicht ist, würden die Bürger selbst Ziele bestimmen und Aufträge erteilen, die durchaus auch von der Agenda 21 abweichen können. Dieses Spektrum an Beteiligungsvorstellungen ist bestim-

mend für den LA 21-Prozess und wird in der Diskussion (Kap. 6) weiter vertieft.

Die Form der Zukunftswerkstatt (vgl. Jungk & Müllert 1989) und die professionelle Moderation für solche Workshops ist programmatisch, da sich die Arbeitsgruppe u. a. damit beschäftigt, vorhandene Methoden der Bürgerbeteiligung für den AgendaProzess nutzbar zu machen (vgl. Positionspapier der AG Bürgerbeteiligung: Müller, Rastig & Wilhelmi, 2001).<sup>46</sup>

#### **4.2.3. Die Lokale Agenda 21 Berlin im Internet**

Auch im Rahmen der Lokalen Agenda 21 wird die Transformation zur Informationsgesellschaft diskutiert. Im Umfeld des Berliner Agendaforums hat sich das Kernteam „Strukturwandel zur Informationsgesellschaft“ gebildet, das sich u.a. mit der Bedeutung dieses Wandels für die Lokale Agenda 21 beschäftigt. Hoffnungen in die neuen Medien werden hier insbesondere im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsarbeit und mit Partizipation (E-Democracy) gesetzt. Die LA 21 Berlin ist im Internet mit zahlreichen Seiten vertreten.

Die *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung* bietet einen Gesamtüberblick sowohl über den Gesamtberliner Agenda-Prozess, als auch über Initiativen und Einzelprojekte in den Stadtbezirken unter: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/>. Die Geschichte der Agenda 21 und internationale, nationale und regionale Beschlüsse werden dargestellt. Derzeit sind keine interaktiven Elemente auf der Senats-Seite verfügbar. Für die Zukunft sind Online-Umfragen und ein Chatroom geplant.

Die *Grüne Liga* unterhält das breiteste Angebot zur LA 21 in Berlin. Zum einen bietet sie den Service „Agenda21Berlin“ (<http://www.agenda21berlin.de/>). Diese Seite vermittelt alle Grundlagen zur Lokalen Agenda 21 und ist ein Fundus für alle wichtigen Berliner Aktivitäten. Sie bietet kein interaktives Angebot. Des weiteren finden sich auch direkt auf der Homepage der Grünen Liga einige Grundlageninformationen und Links zur Lokalen Agenda (<http://www.gruene-liga.de/berlin/agenda21/>). Der Schwerpunkt liegt hier auf aktuellen Terminen, der Online-Ausgabe der „Berliner Briefe“ - dem von der Grünen Liga herausgegebenen Berliner Nachrichtenblatt zur Lokalen Agenda 21 - dem öffentlichen

---

<sup>46</sup> Für weitere Formen der Bürgerbeteiligung vgl. auch Abgeordnetenhaus von Berlin (1999a, S. 369 ff.). Für unterschiedliche Systematisierungen von Beteiligungsverfahren in der Lokalen Agenda 21 siehe Baumann (2000), Born, Heidorn, Stuik & Zachow (2000), LGMB (1998).

Arbeitskreis und den bezirklichen Initiativen. Damit ist vor allem das Arbeitsgebiet der Lokalen Agenda-Projektstelle der Grünen Liga abgedeckt. Diese Projektstelle wurde 1997 vom Agenda-Büro initiiert und dient als Kontaktstelle für BürgerInnen und Initiativen.

### ***ZukunftBerlin.de: Zukunftswerkstatt im Internet***

ZukunftBerlin ist ein Projekt zur Bürgerbeteiligung im Internet: <http://www.zukunftberlin.de>. Es wird von der Agenda-Agentur Berlin durchgeführt und von der Projektbörse und aus Mitteln der Klassenlotterie Berlin unterstützt. BürgerInnen haben hier die Gelegenheit gemeinsam ihre Vision einer lebenswerten Stadt zu entwickeln. In Beiträgen können Ideen ins Internet gestellt werden – auch in Form von Bildern, Videos und Audio-Files. Andere Beiträge können gelesen, kommentiert und bewertet werden. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sollen in das Zukunftsprogramm Berliner Agenda 21 eingebracht werden. Das soll über das Agenda-Büro des Senats und das Agendaforum geschehen.<sup>47</sup>

Öffentlichkeitsarbeit für die Internetplattform wurde vor allem über das Verteilen von Postkarten gemacht, auf denen die Webseite bekannt gemacht wurde und über die per Post die ersten Beiträge eingesandt werden konnten. In der Zeit vom Sommer 2000 bis März 2001 sind circa 60 Beiträge zu Themen wie Natur, Kultur, Arbeitsplätze, Ausländer, Schule, Verkehr etc. auf der Internet-Plattform geschrieben worden. Viele der Beiträge sind von anderen TeilnehmerInnen kommentiert worden.

Das Projekt verdeutlicht das große Potential, das in der Nutzung des Internets für die Bürgerbeteiligung offenbar vorhanden ist. Die Schwierigkeiten der Beteiligung, der Öffentlichkeitsarbeit und der politischen Verbindlichkeit scheinen aber auch für die Online-Beteiligung zu gelten. Für die Öffentlichkeitsarbeit scheint die Koppelung der Online-Werbung und der Postkartenverteilung vielversprechend zu sein. Hilfreich für die Erhöhung der Beteiligung wäre vielleicht die stärkere Berücksichtigung einiger Erfolgskriterien für Beteiligung. De Haan et al. (2000) heben zum Beispiel die genaue Zielgruppenanalyse (Alter, Bildungsstand, Familienstand, Lebensstil), die Themenanalyse (welche Themen sind resonanzfähig?), Berücksichtigung der methodischen Kenntnisse der BürgerInnen und die didaktischen Kompetenzen der ModeratorInnen hervor (vgl. S. 174 ff.).

---

<sup>47</sup> Zum Konzept der Internet-Plattform ZukunftBerlin.de und zur Umsetzung der Ideen in die Praxis siehe Vogelsang (2000).

Auch für die Online-Beteiligung gilt die Wichtigkeit der politischen Verbindlichkeit. Die breite Zielsetzung des Forums (es geht um die „gesamte“ Zukunft Berlins) kann nur ein begrenztes Maß an politischer Verbindlichkeit vermitteln.

### **4.3. Zusammenfassung**

In diesem Kapitel sind die zentralen Strukturen des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses dargestellt worden. Die stadtweiten Strukturen sind im Gegensatz zu denen in den Stadtbezirken derzeit im Aufbau und Wandel begriffen. Wie für die bezirklichen Prozesse sind auch hier die Erfolgsfaktoren Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit zentral. Eine politische Verbindlichkeit ist zunächst durch den Abgeordnetenhaus- und den Senatsbeschluss gegeben und wird als Erfolgsfaktor erst wieder zentrale Bedeutung haben, wenn die ersten Ergebnisse des gesamtstädtischen Prozesses zum Beschluss vorliegen.

Die stadtweiten Aktivitäten werden bislang maßgeblich durch Professionelle und einen kleinen „harten Kern“ von Akteuren getragen. Gleichzeitig geht die Beteiligung an der Basis zurück: Zum Beispiel sind die TeilnehmerInnenzahlen an dem öffentlichen Arbeitskreis – in dem sich vor allem VertreterInnen aus allen Initiativen der Berliner Stadtbezirke treffen – von ehemals etwa 50 bis 200 auf nun 30 Personen gesunken.

Über Veranstaltungen und Ausstellungen im Rahmen der AgendaWerkstatt konnte die Lokale Agenda 21 nicht weiter bekannt gemacht werden. Die Veranstaltungen lockten in der Regel nur 30 bis 60 BesucherInnen an. Eine Zukunftswerkstatt des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung hat erste Eckpunkte für ein stadtweites Beteiligungskonzept vorgeschlagen, die aber noch konkretisiert werden müssen. Dabei wurde deutlich, dass bislang keine eindeutige, geschweige denn eine einstimmige Vorstellung über die Art der Bürgerbeteiligung besteht und eine Begriffsklärung erforderlich ist. Die Berliner Agenda 21 ist breit im Internet repräsentiert. Bislang überwiegt das statische Informationsangebot gegenüber den interaktiven Angeboten.

## **5. Professionalisierung oder Ehrenamt?**

Deutlich sichtbar an der Lokalen Agenda 21 wird die Professionalisierung des Bewegungssektors. De Haan et al. (1996) bemerken in ihren Untersuchungen zur LA 21 in Berlin, dass häufig private Institute von den Verwaltungen zur Erhebung des Ist-Zustandes, zur Prozessbegleitung oder Kommunikations-

gestaltung beauftragt werden. Dabei spielen ABM-Träger eine große Rolle. Weiter entwickelt sich ein professioneller Sektor für Partizipation im Kontext der LA 21 (vgl. Pettenkofer, 2000, S. 36). Neben größeren Forschungs- und Beratungsinstituten bewerben sich immer häufiger kleine Forschungs- und Kommunikationsbüros um Projekte und temporäre Beschäftigungen im Bereich der LA 21. Hinter diesen Büros stehen häufig einzelne freiberuflich arbeitende Personen, die ihr Interesse an der Lokalen Agenda 21 mit der Notwendigkeit der Erwerbsarbeit kombinieren. Diesen Befund stützt auch die Engagementforschung: in einer Studie von Bacher, Rutkies & Theermann (1991) betrachten Befragte das politische Engagement u.a. als eine Möglichkeit, sich einen selbstbestimmten Arbeitsplatz zu sichern und sich beruflich weiter zu qualifizieren. Der Agenda-Prozess profitiert hier von der Koppelung intrinsischer und extrinsischer Motivation.

Neben den subjektiven Motiven der Beteiligten könnten auch Gründe für die Professionalisierung des Agenda-Prozesses in den Anforderungen der LA 21-Arbeit zu finden sein. Die Forschung zum „Neuen Ehrenamt“ besagt, dass Freiwillige sich eher in flexible, projektgebundene und wenig dauerhafte Aktivitäten einbinden lassen (vgl. zur Übersicht Schuhmacher, 1999, 2001; Fischer, 2001). Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist aber sehr breit, zunächst unspezifisch und langfristig angelegt. Es konnte im LA 21-Prozess bislang nur teilweise auf konkrete Einzelprojekte heruntergebrochen werden. Professionelle können hier gegebenenfalls angemessener die nötige Kontinuität herstellen als Ehrenamtliche.

Vorangetrieben wird die Professionalisierung durch die verstärkte Einführung von Marktmechanismen in den Agenda-Prozess. In Berlin spiegelt sich das deutlich in der Projektagentur und Projektbörse wider (siehe oben: Kap. 4.1.4), in denen Wettbewerb und geringe finanzielle Anreize die Anzahl und die Qualität der Nachhaltigkeits-Projekte erhöhen sollen.

Kritiker äußern die Sorge, durch solche marktförmigen Anreize die ehrenamtliche Motivation zur Partizipation zu reduzieren. Die Einführung solcher Anreize kann die intrinsische Motivation der BürgerInnen zerstören (vgl. Sprenger, 1992). Die Folge wäre, dass nur Aktivitäten stattfinden, die in irgendeiner Weise (wenn auch z. T. in sehr geringem Umfang) durch finanzielle Anreize gefördert werden. Nach Entzug der Fördermittel bestünde dann die Gefahr, dass auch

die Aktivitäten wieder zurückgehen.<sup>48</sup> Ein Beispiel für die negative Wirkung der Abhängigkeit von staatlichen Geldern ist das Wegbrechen von Aktivitäten nach Auslaufen des Berliner KoordinatorInnenmodells.

Insbesondere der gesamtstädtische Agenda 21-Prozess in Berlin ist professionell. Während viele Initiativen in den Stadtbezirken durch ehrenamtliches Engagement getragen wurden, sind an dem gesamtstädtischen Prozess bislang fast ausschließlich Akteure beteiligt, die direkt im Bereich der LA 21 arbeiten oder zumindest am Rande beruflich damit befasst sind (Verwaltungsangestellte, Lokalpolitiker, hauptamtliche Mitarbeiter von Verbänden, freiberuflich im Bereich der LA 21 Tätige, Wissenschaftler, etc.). Dieses spiegelt sich in der Zusammensetzung der TeilnehmerInnen von Veranstaltungen des gesamtstädtischen Prozesses (wie beispielsweise der AgendaWerkstatt) wider.

Die Vermischung von politischem Interesse und Erwerbsarbeit im Bereich der LA 21 eröffnet Erklärungen für die (mangelnde) Beteiligung am Prozess. Freiwilliges Engagement bricht sich am Verhältnis von Arbeit und Zeit (Moldaschl, 1998, S. 243). Zwar gibt es Hinweise darauf, dass Menschen durchaus das Interesse haben, sich an gesellschaftlichen Problemlösungen zu beteiligen. So scheinen in einer Umfrage unter technisch-wissenschaftlichen Experten von Baethge et al (1995) etwa ein Drittel der Befragten geradezu darauf zu warten, ihre Expertise außerhalb ihrer beruflichen Handlungszwänge in die Entwicklung ökologischer und sozialer Problemlösungen einzubringen. Das scheitert oft an der verfügbaren Zeit oder an den Abstrichen, die bei einer Karriere in diesem Arbeitsbereich häufig gemacht werden müssen. Das Engagement von Freiberuflern im sozial-ökologischen Bereich bezeugt aber ebenso, dass es durchaus eine Gruppe von Personen gibt, die zugunsten inhaltlicher Interessen geringe Verdienste und unsichere Arbeitsverhältnisse in Kauf nehmen.

Zwei wichtige Rahmenbedingungen für die Partizipation sind also zweifellos Zeit und ein Mindestmaß an sozialer Sicherung.<sup>49</sup> In einigen Agenda-Kreisen

---

<sup>48</sup> Aus diesem Grunde hat die Bürgerbewegung LA 21 Friedrichshain immer nur Förderbeträge in einer geringen Höhe angenommen, so dass sie dieselbe Summe selbst auch noch mal aufbringen konnte und somit immer zu 50 Prozent eigen finanziert blieb (vgl. Stadtpolitik von unten, 1998, S. 42).

<sup>49</sup> Es verwundert daher nicht, dass von einer Überrepräsentation von wohlhabenderen BürgerInnen, von RentnerInnen und von Professionellen in lokalen Initiativen berichtet wird (vgl. Selman, 1998, S. 546; Selman & Parker, 1997, S. 181). Weiter zeigt die Bewegungsforschung Befunde, dass soziale Bewegungen stark von Akteuren getragen werden, die über relativ gute

werden Modelle des Bürgergelds diskutiert, die die Rahmenbedingungen für breitere politische Beteiligung schaffen sollen. Insbesondere unter den professionellen Agenda-Akteuren liegt der Schwerpunkt der Beteiligungsdiskussion aber weniger auf der Schaffung von grundsätzlichen Rahmenbedingungen wie Zeit, Ressourcen, Verbindlichkeit und Anerkennung, sondern konzentriert sich häufig auf die Weiter- und Neuentwicklung von Beteiligungsmethoden.

Für den Agenda-Prozess birgt die Professionalisierung sowohl Chancen als auch Gefahren. Im gesamtstädtischen Prozess kann sie dazu beitragen, dass zielgerichtet und effektiv Vorlagen für eine Berliner Agenda erstellt werden. Die Gefahr ist, dass sie als hierarchisches Modell die Forderung nach einem breiten Konsultationsprozess vernachlässigt oder diesen sogar bremst.

## **6. Diskussion: Partizipation und Konsens — Das Beteiligungskonzept der Lokalen Agenda 21**

Die Ausführungen über die Aktivitäten und Strukturen der Berliner Agenda 21 zeigen, dass die Partizipation der gesellschaftlichen Gruppen – insbesondere der BürgerInnen – ein Hauptbestandteil und zugleich eines der größten Schwierigkeiten des Agenda-Prozesses ist. Gleichzeitig bleibt der Begriff Partizipation bzw. Beteiligung in der Lokalen Agenda 21 aber diffus und umstritten. Es liegt kein Konsens über den Beteiligungsbegriff unter den Akteuren vor. In diesem Kapitel soll daher die Partizipation im LA 21-Prozess weiter beleuchtet werden und insbesondere in ihrem Zusammenhang mit dem Konsens-Konzept der LA 21 untersucht werden. Dazu wird zunächst die Beteiligung in der Entwicklung vom bezirklichen zum Gesamtberliner Prozess zusammengefasst. Weiter werden sich widersprechende Beteiligungsvorstellungen dargestellt und dann mit der Konsensstrategie der LA 21 in Verbindung gebracht. Ein möglicher Strategiewechsel sozialer Bewegungen vom Konsens zum Konflikt wird in seiner Wirkung auf den Agenda-Prozess diskutiert.

### **6.1 Beteiligung auf Stadtbezirks- und auf gesamtstädtischer Ebene**

Der Agenda-Prozess in Berlin begann in den Stadtbezirken häufig auf Initiative von bereits bestehenden Umwelt- oder Entwicklungsarbeitsgruppen oder ähnlichen BürgerInnen-Gruppen. Beispielsweise entstand 1993 die Agenda-Initiative

---

Ressourcen wie materielle Sicherheit, freie Zeit, Bildung und soziale Netzwerke verfügen (vgl. Zald & McCarthy, 1987; Fischer, 2001).

Berlin-Köpenick – die erste Agenda-Initiative in Deutschland – aus einem ökumenischen Gesprächskreis heraus (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 1999b, S. 324 ff.). In vielen Stadtbezirken wurde der Prozess also zunächst von BürgerInnen getragen und erst dann von den Verwaltungen aufgenommen. Wenn auch in allen Stadtbezirken Unzufriedenheit über die Anzahl der Beteiligten und die Verbreitung der LA 21-Idee geäußert wird, so spielte die Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene zumindest eine entscheidende Rolle im Agenda-Prozess und war z. B. im Vergleich zu dem oben genannten Hamburger Prozess eine Stärke. Auch ist in vielen Berliner Stadtbezirken eine Reihe von Aktivitäten und Vorarbeiten für die Erstellung einer Lokalen Agenda gelaufen. Es ist zwar bislang in keinem der Stadtbezirke eine Lokale Agenda von den Bezirksverordnetenversammlungen beschlossen worden, es liegen aber in vielen Fällen erste Entwürfe für Leitbilder, Aktionsprogramme und Indikatorensysteme vor.

Seit dem Start des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses entfernt sich der Prozess noch weiter von der Bürgerbeteiligung. Die ohnehin rückläufigen Aktivitäten in den Stadtbezirken bekamen durch das Auslaufen des KoordinatorInnenmodells einen weiteren Dämpfer. Der Senat überträgt die Verantwortung für die Ressourcen-Ausstattung (somit auch für KoordinatorInnenstellen) auf die Stadtbezirke. Die Senatsverwaltung unterstützt vorzugsweise den gesamtstädtischen Prozess. Die Mittel gehen in Projekte wie die AgendaWerkstatt, das Agendaforum und die Enquete-Kommission. Diese Aktivitäten befassen sich zwar theoretisch mit dem Thema Partizipation, haben aber bislang nicht zu einer breiteren Beteiligung beitragen können und sind auch räumlich und inhaltlich weiter von den BürgerInnen und ihrem lokalen Lebensraum entfernt. Der gesamtstädtische Agenda-Prozess ist eher mit vernetzenden und übergreifenden Themen befasst. Hinzu kommt, dass die oben genannte Professionalisierung auf der gesamtstädtischen Ebene stärker wirkt.

So verwundert es nicht, dass der gesamtstädtische Prozess insgesamt weniger durch ehrenamtliche Arbeit geprägt ist. Der Ort für die direkte Verankerung des Prozesses in der Bevölkerung ist also eher der Stadtbezirk. Diese Erfahrung bestätigen auch andere Agenda-Prozesse, wie beispielsweise der in Hamburg (vgl. Kap. 2.3).

Zusammenfassend lassen sich in Berlin zwei parallele Entwicklungen ausmachen:

(1) Die Prozesse in den Stadtbezirken

- sind häufig durch Bürgerengagement angestoßen worden.
- nehmen spätestens seit Auslaufen des KoordinatorInnenmodells (Frühjahr bzw. Herbst 2000) ab.

(2) Der gesamtstädtische Prozess

- ist letztendlich – wenn auch durch die Akteure in den Stadtbezirken eingefordert – durch den Beschluss des Abgeordnetenhauses (September 1999) auf höherer Ebene angelaufen und wird durch professionelle Akteure getragen.
- wird durch den Senat gefördert und nimmt zu.

Die Abnahme der bürgernahen Prozesse in den Stadtbezirken und der Aufbau des professionalisierten stadtweiten Prozesses gehen Hand in Hand und erschweren die Bedingungen für einen breiten Konsultationsprozess. Das führt auch dazu, dass die Vorarbeiten der Stadtbezirke nur schwer Eingang in den gesamtstädtischen Prozess finden.

## **6.2. Partizipation „von unten“ oder „von oben“?**

Oben wurde argumentiert (vgl. Kap. 3.2.1), dass die breite Beteiligung der Bevölkerung eine grundlegende Voraussetzung ist, um überhaupt von einem Agenda-Prozess sprechen zu können. Diese „Beteiligungsbedingung“ in der Lokale Agenda 21-Definition wurde mit der Forderung nach einem Konsultationsprozess mit den BürgerInnen in der Agenda 21 (BMU, 1997) gestützt. Im folgenden wird ein Diskussionsfaden aufgenommen, der die Ernsthaftigkeit dieser Beteiligungsabsicht des Rio-Dokumentes grundlegend in Frage stellt.

Ein vernachlässigter Konfliktherd in der Bürgerbeteiligung der LA 21 ist das unterschiedliche Verständnis von Partizipation. Dieses ist nicht nur eine Meinungsverschiedenheit zwischen Agenda-Akteuren, sondern spaltet die aktiven BürgerInnen und Initiativen in zwei Lager: in die Personen, die dem Aufruf der Agenda 21 grundsätzlich folgen und sich an dem Prozess beteiligen, und in diejenigen, die sich nicht nur nicht beteiligen, sondern die Agenda 21 massiv kritisieren und z. T. aktiv zum Boykott der Agenda 21 aufrufen. Diese KritikerInnen sind eine kleine Gruppe von AktivistInnen, weshalb ihre Kritik häufig wenig Gehör findet und kaum in die Agenda-Diskussion aufgenommen wird. Im folgenden werden kurz einige der Forderungen dieser AktivistInnen für eine

Bewegung „von unten“ dargestellt, wie sie in Berlin z. B. von VertreterInnen der Anti-Tunnel-GmbH Berlin, den JungdemokratInnen oder von der „Berliner Anti-EXPO-Vernetzung“ in die Agenda-Diskussion eingebracht wurden (vgl. Blais, 2000a, 2000b).

Die Forderungen der Bewegung „von unten“ beruhen auf der Infragestellung von Herrschaftsstrukturen. Die Agenda-KritikerInnen sehen eine Übereinstimmung in den Ursachen der Ausbeutung von Mensch und Natur. Die grundlegende Umverteilung von Macht und Ressourcen und die Einrichtung von dezentralen, basisdemokratischen Entscheidungsstrukturen ist das Ziel dieser Agenda-KritikerInnen. Demnach seien keine zukunftsfähigen Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu finden, solange die Herrschaftsfrage ausgeklammert wird, wie es in der Lokalen Agenda 21 geschehe (vgl. Bergstedt, Hartje & Schmidt, 1999, S. 71). Im Agenda-Prozess würde keine grundsätzliche Gesellschaftskritik diskutiert. So gebe es im gesamten Rio-Dokument keine Passage, die die Rolle der Großindustrie grundsätzlich in Frage stellt oder auch nur diskutiert. Der Schutz der Menschenrechte angesichts eines liberalisierten Welt Handels komme ebenso wenig vor (Bergstedt, Sundermann & Nitsch, 1999, S. 28).

Eine generelle Gefahr der Lokalen Agenda ist aus dieser „emanzipatorischen“ Sicht, dass die Akteure, die auch vor der Agenda 21 ohnehin schon politisch engagiert waren, nun unter dem Mantel der Nachhaltigkeit in die Interessen der traditionellen Politik und der Wirtschaft eingebunden werden. Die Unabhängigkeit, die eine Initiative für die politische Aktionsfähigkeit unbedingt benötige, sei dadurch nicht mehr gegeben. Finanzielle Förderungen – wie gering sie auch immer sein mögen – und konzeptionelle Vorgaben (wie Agenda-Papiere, Beschlüsse, Terminvorgaben, etc.) erzeugen Abhängigkeiten<sup>50</sup> und lassen Initiativen ihre autonome Zielbestimmung aus den Augen verlieren (vgl. Bergstedt, Hartje & Schmidt, 1999, S. 73).

Weniger normativ findet sich eine ähnliche Argumentation in der Bewegungsforschung. So weist schon Mayreder (1925) darauf hin, dass soziale Bewegungen typisch als „reine Bewegung“ beginnen, in der eine einheitliche Gruppe recht unabhängig von äußeren Einflüssen ihre Idee entwickelt und vertritt. Das

---

<sup>50</sup> Vgl. dazu die bereits erwähnten Strategien der LA 21-Initiative Berlin-Friedrichshain, mit denen die Unabhängigkeit von der Stadtverwaltung sichergestellt werden sollte (Stadtpolitik von unten, 1998).

Erlangen von Macht bedeutet dann gewöhnlich das Ende der Bewegung (S. 46). Es „ist noch keiner sozialen Bewegung [gelungen], wie stark auch der ideologische Wille in ihr gewesen sein mag [...], in der Phase des Machtbesitzes einen anderen Kurs einzuschlagen, als den durch die Bedingungen der Machtbehauptung festgelegten“ (Mayreder, 1925, S. 31).

In der Lokalen Agenda 21 werden unabhängige, konfrontative und auf Gegenmacht aufbauende Politikstile durch auf Themen orientierte Allianzen von staatlichen, nichtstaatlichen und marktwirtschaftlichen Akteuren ersetzt, die sich in einer Atmosphäre der „ungewohnten neuen Friedlichkeit“<sup>51</sup> bildeten (vgl. Walk & Brunnengräber, 2000, S. 205 ff.). Somit wirkt die LA 21 eher als „begleitende Politikberatung“<sup>52</sup>, als durch Protest, der ja Distanz zum politischen System ausdrückt und eher soziale Bewegungen charakterisiert.

Die Agenda-Kritiker beziehen sich weiter auch auf spezifische Aussagen des Agenda 21-Textes bezüglich der Beteiligung am politischen Prozess: So wird in Kapitel 30 (BMU, 1997) gefordert: „Privatwirtschaft einschließlich transnationaler Unternehmen und die sie vertretenden Verbände sollen gleichberechtigte Partner bei der Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Agenda 21 sein“ (S. 235). In den Kapiteln zur Rolle von anderen gesellschaftlichen Gruppen wird dagegen nicht von „gleichberechtigter Partnerschaft“ gesprochen, sondern eher zurückhaltend von „Beteiligung“ und „Konsultation“ der BürgerInnen (Kap. 28), von „aktive(r) Einbeziehung der Frau“ (Kap. 24) und „Beteiligung“ der Jugendlichen (Kap. 25). Indigene Bevölkerungsgruppen sollen nicht beteiligt, sondern nur „gefördert und gestärkt werden“ (Kap. 26). Mit NGOs soll es laut Kapitel 27 eine „möglichst intensive Kommunikation und Zusammenarbeit geben“. ArbeitnehmerInnen sollen „umfassend [...] beteiligt werden“ (Kapitel 29) (vgl. BMU, 1997).<sup>53</sup> Bei keiner dieser Bevölkerungsgruppen gehen die Formulierungen so weit wie bei der Definition der Einbeziehung der Privatwirtschaft (Bergstedt, Sundermann & Nitsch, 1999, S. 27). Die Agenda-KritikerInnen sehen hier nicht nur zufällige rhetorische Unterschiede

---

<sup>51</sup> So die taz (26.5.1995) unter Bezugnahme auf eine Statistik über die „Demo-Metropole“ Berlin: „Der Berliner Trend der letzten Jahre geht hin zu einer bisher ungewohnten neuen Friedlichkeit“ (zitiert nach Walk & Brunnengräber, 2000, S. 206).

<sup>52</sup> Den Begriff „kritisch-begleitende Politikberatung“ prägen Walk & Brunnengräber (2000, S. 207) in der Abgrenzung von NGOs von Protestbewegungen.

<sup>53</sup> Innerhalb dieser Argumentation wundert es auch nicht, dass sich z. B. die Gewerkschaften fast gar nicht in den LA 21-Prozess einbringen, bzw. die Versuche der Gewerkschaften von den Mitgliedern nicht angenommen werden.

zwischen den gesellschaftlichen Gruppen in dem Rio-Text, sondern finden ihre Annahme bestätigt, dass „die ‚normalen‘ Menschen außen vor bleiben“ (Bergstedt, 1998, S. 256), wenn die Staats- und Regierungschefs der Welt ein UN-Papier verfassen.

In dem Punkt der Durchsetzbarkeit von Politikzielen gegenüber der traditionellen Politik ähnelt die Strategie „von unten“ auch der von Beck (1993) formulierten und von de Haan et al. (2000) für die Lokale Agenda 21 aufgegriffenen Wirksamkeitsgrenze der „Subpolitik“. Beck argumentiert, dass sich mit dem Übergang von der industriellen zur „reflexiven“ Moderne eine Ausdifferenzierung zwischen den klassischen politischen Institutionen und einer anders strukturierten politischen Alltagspraxis einstellt (vgl. Beck, 1993, S. 154 ff.). Die traditionelle Politik wird durch Subpolitik, wie etwa durch Lokale Agenda-Initiativen, ergänzt und teilweise ersetzt. De Haan et al. (2000) sieht zwar ein weitaus größeres Potential an konstruktiven Konsenslösungen durch die Agenda 21, als die oben genannten Agenda-KritikerInnen. Er sieht aber ebenso die Grenze der politischen Wirksamkeit von LA 21-Initiativen, sobald ihre Forderungen die Vorstellungen der traditionellen Politik überschreiten. Dann ließen sich politische Forderungen nur durch die „Masse“ an Beteiligten umsetzen.

Über den Aspekt der Beteiligung hinaus, ist es den Agenda-KritikerInnen wichtig, das Kapitel 28 zur Lokalen Agenda 21 nicht losgelöst von dem Gesamtdokument der Agenda 21 zu betrachten. Sie kritisieren das Rio-Dokument ebenso für seine Toleranz bzw. gar Förderung von Atomkraft und Gentechnologie.<sup>54</sup> Wer sich nun unter dem Titel „Lokale Agenda 21“ engagiert, stütze somit auch das Gesamtdokument der UN-Konferenz. Aus dieser Perspektive ist es unverständlich, wie unkritisch Umweltinitiativen sich teilweise unter den Namen der „Agenda 21“ stellen bzw. gar einen maßgeblichen Mobilisator der LA 21 darstellen. Diese kritische Perspektive könnte zugleich aber auch eine Erklärung

---

<sup>54</sup> Beispielsweise wird kritisiert, dass in Kapitel 16 der Agenda 21 die Biotechnologie als innovative, potentiell umweltschützende Technologie bezeichnet wird, ohne die Risikodiskussion zu führen. Weiter wird hier Biotechnologie als soziale Technologie zur Reduzierung der Nahrungsmittelknappheit in Entwicklungsländern angepriesen, als sei Hunger eine Frage der Produktionshöhe und nicht der Verteilung. Im 22. Kapitel der Agenda wird von der „Förderung eines sicheren und umweltverträglichen Umgangs mit radioaktiven Abfällen“ gesprochen. Hier wird nicht einmal ein möglicher Atomausstieg erwähnt, sondern maßgeblich die Reduktion von Atommüll und der Techniktransfer zur sichereren Lagerung des Atommülls genannt. Wenn man die Bedeutung des Themas Atomkraft in der deutschen Umweltbewegung betrachtet, überrascht es in der Tat, dass Umweltschutz-Initiativen sich überhaupt mit dem Namen der „Agenda 21“ assoziieren lassen wollen (vgl. Bergstedt, Sundermann & Nitsch, 1999).

dafür bieten, dass sich viele Engagierte von dem Agenda-Prozess fernhalten und die Beteiligung gering bleibt.

Wenn die Agenda-KritikerInnen nun in ihrer Bedeutung für eine geringe Teilnahme an der LA 21 eingeschätzt werden sollen, so muss zunächst gesagt werden, dass es sich hier um recht kleine und mitgliederschwache Gruppen handelt. Dagegen zu halten ist, dass zum einen die LA 21-Initiativen meist ebenso klein sind und sie ihre große Aufmerksamkeit maßgeblich der hohen politischen Relevanz ihres internationalen Grundsatzpapiers „Agenda 21“ verdanken. Zum anderen scheinen diese kleinen Gruppen eine politische Stimmung widerzuspiegeln, die in meinen Gesprächen und Interviews mit Agenda-Akteuren immer wieder folgendermaßen verbalisiert wurde: „die Menschen glauben nicht an das Funktionieren der LA 21“ und „die Menschen haben die Nase voll von Konsens-Gerede“. Diese Menschen unterstützen offensichtlich auch keine Bewegung „von unten“ aktiv. Der Konflikt-Ansatz (im Gegensatz der Konsensstrategie der LA 21) der Bewegung „von unten“ scheint aber eine gewisse öffentliche Stimmung einzufangen, die als Ursache für das mangelnde Interesse an der LA 21 zu bedenken ist.

Weiter darf nicht übersehen werden, dass einige Argumente der Bewegung „von unten“ auch durchaus populäre Unterstützung erfahren. So lassen sich kritische Stimmen auch in den etablierten Umweltverbänden, Medien, bis hin zur Enquete-Kommission finden. So schreibt der Vorsitzende der zweiten Enquete-Kommission „Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin“, Hartwig Berger (Bündnis 90/Die Grünen), in der Berliner Umweltzeitung „Der Rabe Ralf“: „Ich fürchte, dass mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit ein mächtiger politischer Selbstbetrug kaschiert wird“ (Berger, 2000, S. 20). Berger greift die „Macht des globalisierten Kapitals“ an. Mit Aussagen wie „Ökologische Lebensstile und Klassengesellschaft schließen sich aus“ findet Berger deutliche Worte, mit denen aber kaum ein Konsens mit Wirtschafts-VerteterInnen am Runden Tisch gefunden werden dürfte. Ein Konsens ist aber offenbar auch nicht sein Ziel: „Eine Agenda 21, die wirklich auf die Überlebensfähigkeit der menschlichen Gesellschaft im anbrechenden Jahrhundert zielt, lässt sich nur im Konflikt mit dem neoliberalen Crashkurs aufstellen und erst recht nur gegen ihn durchsetzen“ (Berger, 2000, S. 21). Berger stellt somit das Konsensprinzip der Lokalen Agenda 21 in Frage.

Aus dieser Perspektive spricht das Festhalten an der Lokalen Agenda 21 für eine Machbarkeitspolitik, die Alternativen entbehrt, an die sie wirklich glaubt. Die Aktivitäten der Lokalen Agenda 21 sind zwar derzeit „machbar“, institutionalisieren sich zunehmend und eröffnen gar Berufsperspektiven. Sie entsprechen aber offensichtlich nicht dem, was bestimmte Teile der lokalen Initiativen und auch ein Teil der kritischen Agenda-Akteure als notwendig und glaubwürdig wahrnehmen.

Diese Kritik an der Agenda 21 muss nicht zu dem Schluss führen, die LA 21 grundsätzlich abzulehnen. Sie plädiert vielmehr für ein Verständnis von Partizipation im Sinne von Teilhabe („von unten“) im Gegensatz zur bloßen Teilnahme („von oben“) (vgl. Sachs-Pfeiffer, 1989). Sie unterstreicht, dass eine lokale Initiative durchaus nicht nur an einer vorgefertigten und beschlossenen „Agenda 21“ teilnehmen muss, sondern sich als selbstbestimmte Initiative damit auseinandersetzen soll und in einem ergebnisoffenen Prozess entscheidet, ob und in welcher Form sie sich einem Programm wie der Agenda 21 anschließt. Der Rio-Text „Agenda 21“ sollte also – insbesondere bezüglich der Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen - noch einmal grundsätzlich überdacht und Teile daraus gegebenenfalls angepasst werden.

In dieser Auseinandersetzung stellt sich auch die Frage, ob Partizipation immer als Begriffspaar mit dem Konsens-Konzept gekoppelt sein sollte, wie es die Agenda 21 anbietet. Im nächsten Abschnitt wird daher diskutiert, ob die „win-win“- und Konsensstrategien der LA 21 tatsächlich zukunftsfähig oder ein Auslaufmodell sind.

### **6.3. Konsens oder Konflikt – Strategiewechsel in der Nachhaltigkeitspolitik?**

Nachhaltige Entwicklung und Lokale Agenda 21 sind als übergreifende Konzepte bereits zum (verbalen) Status quo für die traditionelle Politik und auch für viele soziale Bewegungen geworden. Die breite Rezeption dieser Konzepte liegt aber weniger an dem breiten gesellschaftlichen Konsens über ihre klaren politische Ziele, als vielmehr an der Unschärfe der Begriffe. Linneweber (1998) argumentiert, dass „Nachhaltigkeit“ ein unscharfes, von den involvierten Akteuren in selbstdienlicher Weise zu verwendendes Prädikat ist“ (S. 66). Ebenso wird „Partizipation“ als definitionsoffener Begriff von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in unterschiedlicher Weise benutzt. Im Rahmen der Agenda 21 ist Partizipation immer mit dem Begriff „Konsens“ gekoppelt: „Bis

1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozess unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer ‚kommunalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erzielt haben“ (BMU, 1997, S. 231). Diese Koppelung hat mindestens zwei Implikationen, die in der Agenda 21 nicht weiter ausgeführt werden:

- Es gibt gleiche Interessen zwischen den beteiligten Akteuren. Ein Konsens kann hergestellt werden.
- Die Konsense (unter teilweiser Nichtberücksichtigung der Dissense) bedeuten einen gesellschaftlichen Gewinn im Sinne der nachhaltigen Entwicklung.

Diese Vorannahmen vernachlässigen mögliche Dissense zwischen den gesellschaftlichen Gruppen; Widersprüche zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit Ökologie, Ökonomie und Soziales werden nicht bedacht; Machtunterschiede zwischen den Akteuren werden ausgeblendet. Das erfordert Problemlösungen, die ökonomisches Wachstum und ökologische Reduktion von Naturverbrauch, Produktivitätssteigerung und Verringerung des Verbrauchs fossiler Energien, den Erhalt des Status quo der privilegierten Schichten und gleichzeitige Reduktion der Armut-Reichtums-Schere, traditionelle Politik und Subpolitik miteinander verbinden. Dass diese Widersprüche in einem breiten Konsens auflösbar sind, ist offensichtlich sehr umstritten (im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit und Agenda 21 vgl. z. B. Eblinghaus & Stickler, 1996; Spehr, 1996; Altvater, 1998; Berger, 2000). Überall dort, wo Interessenunterschiede nicht durch kreative Problemlösungen in Konsense umgewandelt werden können, werden LA 21-Initiativen nur durch die „Verbreiterung der Basis (Einbeziehung weiterer Bürger, Erhöhung des Empörpotentials in der Sozietät via Massenmedien etc.) oder durch politikinternes Lobbying“ (de Haan et al., 2000, S. 179) erfolgreich sein können.

Partizipation kann somit anhand der Verbindung mit dem Gegensatzpaar „Konsens-Dissens“ differenziert werden:

(1) Partizipation im Sinne des Konsens

BürgerInnen und andere gesellschaftliche Gruppen werden an politischen Lösungsprozessen beteiligt. Eine geringe Beteiligung reicht aus, um Lösungsideen zu entwickeln, die den EntscheidungsträgerInnen zur Verfügung gestellt werden. Diese Vorschläge sind nicht verbindlich.

Der mögliche Gewinn dieser Partizipation liegt in der Anreicherung des Wissens für Problemlösungen. Die sozialpsychologische Gruppenforschung weist darauf hin, dass die Erweiterung von Wissen zu besseren Lösungen von Aufgaben und Problemen führt. Scholl (1996) argumentiert, dass in einem Gruppenprozess das Wachstum an Wissen am größten ist, wenn die Gruppe nicht zu kongruent, aber auch nicht zu unterschiedlich ist. Das Verhältnis zwischen der kognitiven Gruppenkongruenz und der Erweiterung von Wissen ist kurvilinear. Demnach ist die Einbindung von „Querdenkern“ in den Problemlösungsprozess bis zu einem gewissen Grad durchaus sinnvoll. Ihre unterschiedlichen Perspektiven können zu neuen und innovativen Ideen führen, während eine ganz homogene Gruppe zu dem „groupthink“-Effekt (vgl. Smith et al., 1986) neigt, d. h. alle Gruppenmitglieder einer Meinung sind und kein neues Wissen generieren.

Übertragen auf die Lokale Agenda 21 kann also die „Partizipation im Sinne des Konsens“ zu besseren Problemlösungen führen. Die Partizipation mehrerer gesellschaftlicher Gruppen erhöht die Perspektivenvielfalt und wird innerhalb der gegebenen Machtverteilung nachhaltigere Lösungen erzeugen.

## (2) Partizipation im Sinne des Dissens

Diese Form der Partizipation zielt darauf ab, eine von der traditionellen Politik unabhängige politische Kraft aufzubauen und somit nicht nur beratende Funktion zu haben, sondern wenn nötig, auch über politischen Druck, gewünschte Entscheidungen herbeizuführen. Im Unterschied zum Konsensmodell werden hier Machtgrenzen zwischen den Interessengruppen neu ausgehandelt. Diese Form von Partizipation ist auf die Mobilisierung von breiten Bevölkerungsgruppen angewiesen, da ohne diese kein Druck erzeugt werden kann.

In den sozialen Bewegungen lassen sich Tendenzen beobachten, die darauf hinweisen, dass die Zeit der Konsensverfahren und der win-win-Strategien zu Ende geht und von einer Phase des Dissens abgelöst wird. Für diese Entwicklung sprechen einerseits Stimmen aus Reihen der Berliner Agenda 21-Akteure, die nicht (mehr) an die Konsensstrategien und die „endlosen Diskussionen an runden Tischen, die nirgendwo hinführen“ glauben und frustriert über den Agenda-Prozess sind. Dafür könnte auch die Beobachtung sprechen, dass eine Veranstaltung wie die Podiumsdiskussion „Nachhaltige Entwicklung als Ideo-

logie?“<sup>55</sup>, in der Widersprüche zwischen Konsens und Protest, zwischen Nachhaltigkeit und Wachstum, zwischen Kapitalismus und Umweltschutz diskutiert werden, viele ZuhörerInnen und MitdiskutiererInnen anzieht (vgl. Vinzing, 2001). Hingegen sammeln sich auf „Konsens“-Veranstaltungen, wie etwa den Podien der AgendaWerkstatt, kaum mehr Menschen als die Hauptamtlichen und der „harte Kern“ der Lokalen Agenda 21 Berlin.

Jenseits der Lokalen Agenda 21 ist die Verschiebung von der Konsens- und win-win-Strategie hin zu Konfliktstrategien und offeneren Protesten deutlicher erkennbar. Ein populäres Beispiel dafür sind insbesondere die weltweiten Protestbewegungen, die durch den Widerstand gegen die Welt-Handels-Organisation (WTO), die Weltbank, gegen die EU- und G 8-Gipfel in Seattle, Washington, Prag, Göteborg und Genua eingeleitet wurden (vgl. Leggewie, 2000; Honigstein, 2001). Diese Proteste organisieren sich in lockeren Netzwerken und sind weltweit über das Internet präsent.<sup>56</sup> Im Gegensatz zur Lokalen Agenda 21 erzeugten diese Proteste eine breite Medien-Berichterstattung und eine gesellschaftliche Debatte. Diese Öffentlichkeitswirksamkeit ist sicher durch die Größe und die Radikalität der Proteste zu erklären. Aber ebenso sollte ins Kalkül gezogen werden, inwieweit konsequente Forderungen gegen das globale Finanzkapital und die politisch Mächtigen nicht auch inhaltlich den Nerv der Öffentlichkeit eher treffen, als die Hoffnung auf einen Konsens mit ebendiesen.

Derartige inhaltliche Vorbehalte der BürgerInnen und anderer gesellschaftlicher Gruppen gegen die Ziele der Agenda 21 werden m. E. im Agenda-Prozess vernachlässigt. Statt den Schlüssel zur breiten Beteiligung in dem Verständnis des ernstzunehmenden Ausspruchs „Wir glauben nicht an das Konsens-Gerede“ zu suchen, wird er in mangelnder Öffentlichkeitsarbeit und unzureichenden Beteiligungsmethoden vermutet.

Um einen Lokale Agenda 21-Prozess mit breiter Beteiligung zu erreichen, sollten neben den immer wieder genannten Erfolgsfaktoren - wie Ressourcen, Öff-

---

<sup>55</sup> Auf dem Podium diskutierten Elmar Altvater (FU Berlin), Stefan Richter (Grüne Liga), Stefan Summerer (Umweltbundesamt), Hartwig Berger (Bündnis 90/Die Grünen).

<sup>56</sup> Eine Auswahl der großen Netzwerke sei hier genannt: Attac/Frankreich: [www.attac.org](http://www.attac.org); Linkes Netzwerk/Deutschland: [www.nadir.org](http://www.nadir.org); Global Day of Action/Australien: [www.s11.org](http://www.s11.org); Reclaim the Streets/Großbritannien: [www.gn.apc.org/rts](http://www.gn.apc.org/rts); 50 Years is enough/USA: [www.50years.org](http://www.50years.org); Diverse women for diversity: [www.vshiva.org](http://www.vshiva.org); People's global action/Weltweit: [www.agp.org](http://www.agp.org); Protest Net/Weltweit: [www.protest.net](http://www.protest.net).

fentlichkeitsarbeit, Medienberichterstattung, Konkretheit der Projekte etc. - auch grundlegende Strategien diskutiert werden. Neben der Konsensstrategie sollte ernsthaft über konstruktive Dissensstrategien jenseits der reinen Konfrontation, wie sie von Teilen der Umweltbewegung der 70er und 80er Jahre vertreten wurde, nachgedacht werden. Der neue Weg zwischen bloßer veränderungswilliger Subpolitik<sup>57</sup> und der reinen Konsensstrategie der derzeitigen Lokalen Agenda 21 muss durch ein Verbindungsstück zwischen den Agenda-Arbeitsgruppen und der politischen Durchsetzung der Resultate gefunden werden.

## **7. Ausblick**

Die Zukunft des Lokale Agenda 21-Prozesses ist schwer abzusehen. In Berlin scheint der Fortlauf des Prozesses auf gesamtstädtischer Ebene für die nächsten Jahre gesichert. Insbesondere der Beschluss zur Erarbeitung einer Berliner Agenda 21 bis zum Jahr 2003, die Einrichtung einer zweiten Enquete-Kommission und die Neustrukturierung des Agendaforums Berlin und Brandenburg versprechen eine Weiterentwicklung im Berliner Agenda-Prozess. Somit entspricht Berlin dem derzeitigen Trend der deutschlandweiten Agenda-Aktivitäten (vgl. Rösler, 1999, S. 19: 90 % der Städte des Deutschen Städtetages bezeichnen die Entwicklung einer LA 21 als ihre Aufgabe).

Das Abebben der Aktivitäten in den Berliner Bezirken – das Auslaufen des Berliner KoordinatorInnenmodells ist ein prägnantes Beispiel dafür – verdeutlicht aber auch, auf welcher wackeligen Basis dieser Prozess hinsichtlich eines breiten Konsultationsprozesses steht. Blickt man auf Vorreiter-Länder der LA 21 wie Großbritannien und die Niederlande, so findet man dort Beispiele dafür, dass Agenda-Prozesse recht schnell wieder abflauen können (vgl. Coenen, 2000).

Legt man die Stabilisierungskriterien von Brand et al. (2000b) zugrunde, so kann der Agenda-Prozess in Berlin weder auf Stadtbezirks- noch auf gesamtstädtischer Ebene als stabilisiert gelten. Die beiden Kriterien der Stabilisierung erfordern,

---

<sup>57</sup> Als Streitbares Beispiel für diese Verhinderungspolitik wird häufig die Umweltbewegung der 70er Jahre genannt (vgl. de Haan, 2000, S. 181).

- dass die neu entstehenden (partizipativen, dialogischen, querschnittsorientierten) Politikformen eine effizient und sozial angemessene Problembearbeitung darstellen und
- sie das diesen Politikformen zugrunde liegende Leitbild der Nachhaltigkeit öffentlich symbolisieren können und ihr dadurch breite Akzeptanz verschaffen (S. 244 f).

Der Berliner Agenda 21-Prozess kann bislang weder Effizienz noch eine breite Akzeptanz seines Leitbildes vorweisen.

Das größte Problem des Berliner Prozesses ist die geringe Bürger-Beteiligung. Dem derzeit recht aktiven gesamtstädtischen Agenda-Prozess, der maßgeblich durch professionelle Agenda-Akteure geprägt ist, steht eine abbröckelnde Basis auf der Stadtbezirksebene gegenüber. Um langfristig diese Kluft zu schließen, wird die Partizipations-Strategie der Lokalen Agenda 21 hinsichtlich ihres Schwerpunktes auf dem Konsensprinzip grundlegend überdacht werden müssen.

In dieser Hinsicht sind insbesondere folgende Forschungsperspektiven weiterführend:

- Der Wechsel von der Konsens- zur Dissensstrategie

Eine neue Tendenz zu konfrontativem Vorgehen in sozialen Bewegungen ist keine Agenda spezifische Entwicklung. Die Lokale Agenda 21 würde aber ein interessantes Untersuchungsfeld dafür darstellen, wie sich der Schwerpunkt auf Konsens- versus Dissensstrategien zukünftig entwickeln wird.

- Die Professionalisierung der Bewegungsstrukturen

Das Kapitel 28 des Rio-Dokumentes fordert den breiten Konsultationsprozess mit den BürgerInnen. Längerfristig beteiligt sind aber maßgeblich Akteure, die sich aus zuvor bestehenden Initiativen oder aus der LA 21 neu heraus gebildeten Gruppen professionalisieren und – häufig freiberuflich - ihren Lebensunterhalt mit Lokale Agenda-Projekten verdienen. Diese Entwicklung wird durch die Einführung von Marktanzügen, wie z. B. in der Berliner Projektbörse, gefördert. Das führt zu einer gewissen Konkurrenz zwischen Akteuren, die zum einen die Innovation von Nachhaltigkeitsstrategien fördern soll, zum anderen aber die ehrenamtliche Beteiligung von BürgerInnen bremst.

- Die Selbstorganisation von Interessenvertretung

Die Bankbildung bei der Neukonstituierung des Agendaforums stellt ein interessantes Beispiel für selbstorganisierte Interessenvertretung dar. Hier wäre insbesondere die Legitimierung der VertreterInnen von Interesse. Entsprechend des Vorwurfs, die Bankbildung bliebe hinter dem etablierten demokratischen Regelwerk zurück, wäre zu untersuchen, ob mit einer solchen selbstorganisierten Interessenvertretung einer allgemeinen Politikverdrossenheit wirklich entgegengewirkt werden kann. Weiterführend wäre auch die Untersuchung von Organisations- und Kommunikationsformen zwischen den Banken und der Basis, die sie vertreten.

## Literatur

Abgeordnetenhaus von Berlin, Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ (1999a). Zukunftsfähiges Berlin: Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“. 13. Wahlperiode. Berlin.

Abgeordnetenhaus von Berlin, Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ (1999b). Zukunftsfähiges Berlin: Anlagenband zum Bericht der Enquetekommission "Zukunftsfähiges Berlin". 13. Wahlperiode. Berlin.

Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395). Mitteilung - zur Kenntnisnahme - über Lokale Agenda 21 für Berlin vom 21. Januar 1998 - Drs Nr. 13/512 und Nr. 13/1643. Berlin.

Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/4138). Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 23. September 1999 über Erstellung einer „Lokalen Agenda 21 Berlin“. Berlin.

Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/4142). Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 23. September 1999 über Agenda-Werkstatt in der Rummelsburger Bucht. Berlin.

Agendaforum (Hrsg.) (2000a). *Agendaforum - Selbstverständnis und Verfahrensgrundsätze*. Berlin.

Agendaforum (Hrsg.) (2000b). *Agendaforum - Interessengruppen, Politik und Bürger arbeiten an einem Zukunftsprogramm für die Stadtregion Berlin*. Berlin.

- Altwater, E. (1998). Das Wieselwort „Sustainability“. Vortrag auf der Festveranstaltung zur Verleihung des Dr. Victor Wendland-Ehrenringes der Stiftung Naturschutz Berlin an Prof. Dr. Martin Jänicke am 26. August 1998. *Grünstift 11/12*: 28-33.
- Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2000). Dokumentation der Zukunftswerkstatt zur „Bürgerbeteiligung im Agenda-21-Prozess Berlin“ vom 4. Dezember 2000: [www.agendaforum.agenda-21.net/docs/Dok\\_ZW\\_BB.doc](http://www.agendaforum.agenda-21.net/docs/Dok_ZW_BB.doc) (Stand: 01. März 2001).
- Bacher, T., Rutkies, B., Theermann, G. (1991). Soziale Bewegungen im Umweltbereich. In Manfred Cramer (Hrsg.), *Unser Doppelleben. Neue Studien zur Umweltbetroffenheit*. München: FH, Fachbereich Sozialwesen, S. 77-102.
- Baetghe, M., Denking, J., Kadritzke, U. (1995). *Das Führungskräfte-Dilemma. Manager und industrielle Experten zwischen Unternehmen und Lebenswelt*. Frankfurt am Main.
- Banner, G. (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. *Der Bürger im Staat*, 48 (4), 179-186.
- Baumann, F. (2000). Models for public participation - an overview. In European Academy of the Urban Environment (Hrsg.), *The City in Dialogue. Public Participation Strategies for Urban Development in Central and Eastern European Cities*. Berlin, S. 101-105.
- Beck, U. (1993). *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Berger, H. (2000). Die Welt ist keine Ware. Unzeitgemäße Betrachtungen zu Grüner Umweltpolitik. *Der Rabe Ralf*, 11, (84): 20-21.
- Bergstedt, J. (1998). *Agenda, Expo, Sponsoring - Recherchen im Naturschutzfilz. Band 1: Daten, Fakten, historische und aktuelle Hintergründe*. Frankfurt am Main: IKO-Verlag für interkulturelle Kommunikation.
- Bergstedt, J., Hartje, J., Schmidt, T. (1999). *Agenda, Expo, Sponsoring - Recherchen im Naturschutzfilz. Band 2: Perspektiven radikaler, emanzipatorischer Umweltschutzarbeit*. Frankfurt am Main: IKO-Verlag für interkulturelle Kommunikation.
- Bergstedt, J., Sundermann, J., Nitsch, O. (1999). Stein des Anstoßes: Agenda-Fieber statt eigener Perspektiven? „Rundbrief“ der Initiative Psychologie im Umweltschutz (IPU) e. V., 10 (Sept. 1999): 25-30.
- Berliner Briefe (2000a). 151 Zukunftsideen für Berlin und Brandenburg. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 30: 7.
- Berliner Briefe (2000b). Stadt@Planet, Kinder@Zukunft. Themen und Termine der AgendaWerkstatt im Juli und August. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 29 (Juli/August 2000): 11.

- Berliner Briefe (2000c). Berliner Abgeordnetenhaus setzt Enquetekommission ein. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 30 (September 2000):4.
- Blais, R. (2000b). Agenda 21-Filz in Berlin. *Stachelige Argumente*, 5: 32-33.
- Blais, R. (2000a). Expo 2000 ist Agenda 21! *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 29 (Juli/August): 15.
- Bleja, M. (1998). Der Hagener Agenda-Prozess. In Stefan Kuhn, Gottfried Suchy, Monika Zimmerman (Hrsg.), *Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Springer, S. 113-118.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.) (1996). *Lokale Agenda 21: Teil A: Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland, Teil B: Übersicht über internationale Programme und Strategien. Schriftenreihe Forschung*.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1996). *Umweltbewußtsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 1996*. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1997). *Umweltpolitik. Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro*. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1998). *Umweltbewußtsein in Deutschland 1998. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (2000). *Umweltbewußtsein in Deutschland 2000. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin.
- Born, M., Heidorn, F., Stuik, H., Zachow, E. (2000). *Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden*. Bremen.
- Brand, K.-W., Christ, E., Heimerl, A. (1999). *Bedingungen der institutionellen Stabilisierung lokaler Agenda-Prozesse*. Zwischenbericht. München.
- Brand, K.-W., Karg, L., Warsewa, G. (2000a). *Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse - Modellhafte Stabilisierungspfade*. Zwischenbericht, März 2000.
- Brand, K.-W., Christ, E., Heimerl, A. (2000b). Lassen sich Lokale Agenda-Prozesse auf Dauer stabilisieren? In Hubert Heinelt, Eberhard Mühlich (Hrsg.), *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 241-256.

- Coenen, F. (2000). The Diffusion of Local Agenda 21 in the Netherlands. Vortrag auf der internationalen Konferenz „Diffusion of Environmental Policy Innovations“ in Berlin, 08.-09. Dezember 2000, im Wissenschaftszentrum Berlin.
- Dangschat, J. S. (1997). Lokale Agenda 21. Erfahrungen am Beispiel Hamburg. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 10 (4): 80-86.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)/Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) (1999). *Evaluation des Berliner Koordinatoren-Modells zur Lokalen Agenda 21. Abschlussbericht der Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin*. Berlin.
- Eblinghaus, H., Stickler, A. (1996). *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik an Sustainable Development. Mit einer Dokumentation der Debatte um die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“*. Frankfurt am Main.
- Eckerberg, K., Forsberg, B., Wickenberg, P. (1998). Sweden: Setting the Pace with Pioneer Municipalities and Schools. In William M. Lafferty, Katarina Eckerberg (Hrsg.), *From Earth Summit to Local Agenda 21. Working Towards Sustainable Development*. London: Earthscan, pp. 45-75.
- Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt (1998). *Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht*. Bonn.
- Fischer, A. (2000). Koordinatoren stabilisieren Agenda-Prozess. Ergebnisse der Evaluationsstudie des Berliner Koordinatoren-Modells zur Lokalen Agenda 21. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 27 (Mai 2000):8.
- Fischer, C. (2001). „Das gehört jetzt irgendwie zu mir“. Mobilisierung von Jugendlichen aus den neuen Bundesländern zum Engagement in einem Umweltverband. Eine explorative Studie am Beispiel der BUNDjugend. Vorabversion der Dissertation an der TU Chemnitz.
- Fukuyama, F. (1999). Social Capital and Civil Society. International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm> (Stand: 21. Oktober 1999).
- Gamson, William A. (1988). Political discourse and collective action. In Bert Klauermanns (Ed.), *From Structure to Action: Comparing Movement Participation Across Cultures*. Greenwich, CT: JAI Press, pp. 219-244.
- Geißel, B. (2000). Soziales Kapital als Erfolgsbedingung lokaler Partizipation? Fallbeispiele aus US-amerikanischen und bundesrepublikanischen Städten. Vortrag auf der Tagung „Politische Partizipation und Protestmobilisierung im Zeitalter der Globalisierung“ des AK Soziale Bewegungen der DVPW, der Otto-Brenner-Stiftung und des Wissenschaftszentrums Berlin, am 30. Juni bis 01. Juli 2000 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

- Geißel, B., Kern, K. (2000). Soziales Kapital und Lokale Agenda 21. Lokale umwelt-politische Initiativen in den USA. In Hubert Heinelt, Eberhard Mühlich (Hrsg.), *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 257-276.
- de Haan, G., Kuckartz, U., Rheingans, A. (1996). Lokale Agenda 21: Der Stand der Dinge November 1996. Papers 96-135, Forschungsgruppe Umweltbildung, Freie Universität Berlin.
- de Haan, G., Kuckartz, U., Rheingans-Heintze, A. (2000). *Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Honigstein, R. (2001). Wem gehört die Welt? *Greenpeace Magazin*, 2: 10-21.
- Jungk, R., Müllert, N. R. (1989). *Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation*. München: Heyne.
- Kern, K. (1999). Gewerkschaften und Nachhaltigkeit - nationale und lokale Nachhaltigkeitsdiskurse aus der international vergleichenden Perspektive. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Kern, K. (2001). Transnationale Städtenetzwerke in Europa. In: Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, S. 95-116.
- Kuhn, S., Suchy, G., Zimmerman, M. (1998). *Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Springer.
- Lafferty, W. M. (Hrsg.). (1999). *Implementing LA 21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus.
- Lafferty, W. M., Coenen, F. (2000). The Diffusion of Local Agenda 21 in Twelve European Countries. Vortrag auf der internationalen Konferenz „Diffusion of Environmental Policy Innovations“ in Berlin, 08.-09. Dezember 2000, im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Leggewie, C. (2000). David gegen Goliath: Seattle und die Folgen. *Aus Politik und Zeitgeschehen - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 48: 3-4.
- Local Government Management Board (LGMB) (Hrsg.) (1998). *Innovations in Public Participation*. London.
- Linneweber, V. (1998). „Nachhaltige Entwicklung“ als unscharfes Prädikat. *Umweltpsychologie*, 2 (1): 66-76.
- Mayreder, R. (1925). *Der typische Verlauf sozialer Bewegungen. Soziologie und Sozialphilosophie: Schriften der Soziologischen Gesellschaft*. Wien.

- Moldaschl, M. (1998). Internalisierung des Marktes. Neue Unternehmensstrategien und qualifizierte Angestellte. In IfS-Frankfurt am Main, INIFES-Stadtbergen, ISF-München, SOFI-Göttingen (Hrsg.), *Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung: Moderne Dienstleistungswelten*. Berlin: edition sigma, S. 197-250.
- Mordhorst, P. (1998). Das Fallbeispiel Hamburg. In Cornelia Rösler (Hrsg.): *Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs* (2. ergänzte Aufl.). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), S. 61-72.
- Müller, E. O. (2000a). Agendaforum im Aufbau. Zur Gründungsveranstaltung am 4. Juli und den Perspektiven des Agenda-Prozesses. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 30 (September 2000): 2-3.
- Müller, E. O. (2000b). Startschuss für Zukunftsdialog. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 31 (September 2000): 7.
- Müller, E. O. (2000c). Berlins Baustelle fürs 21. Jahrhundert. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 28 (Juni 2000): 8-9.
- Müller, E. O. (2000d). Lust auf Zukunft? *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 29, (Juli/August 2000): 10.
- Müller, E. O. (2000e). Einladung zum Aufbau des Agendaforums. *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 27 (Mai 2000): 6.
- Müller, E. O., Rastig, C., Wilhelmi, M. (2001). Demokratie weiterentwickeln. Positionspapier zur Vorbereitung eines Handlungsfelds „Partizipation“ im Agenda-Prozess der Hauptstadtregion (Entwurf). Zu beziehen über das Büro des Agendaforums Berlin <agendaforum@agenda-21.net>.
- Platzmeier, U. (1998). Aktivierende statt formale Bürgerbeteiligung. In Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz (Hrsg.), *Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz*. Berlin: LN-Vertrieb, S. 50-53.
- Putnam, R. D. (unter Mitarbeit von Robert Leonardi und Raffaella Y. Nanetti) (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ.
- Richter, S. (1999). Politik und Lokale Agenda 21 - parallele Gleise? *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 23 (Jahreswechsel 1999/2000): 2-3.
- Rösler, C. (1996). Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Erste Ergebnisse der Difu-Umfrage. In Cornelia Rösler (Hrsg.), *Lokale Agenda 21. Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 45-56.
- Rösler, C. (Hrsg.) (1997). *Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 45-56.

- Rösler, C. (1999). Lokale Agenda 21 in deutschen Städten auf Erfolgskurs. Ergebnisse der Difu-Umfrage 1999 bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages. In Cornelia Rösler (Hrsg.), *Lokale Agenda 21 auf Erfolgskurs. Dokumentation des 4. Erfahrungsaustauschs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 17-30.
- Rösler, C. (2000). Lokale Agenda 21 in deutschen Städten. In Hubert Heinelt, Eberhard Mühlich (Hrsg.), *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 13-28.
- Rucht, D. (1996). The impact of national contexts on social movement structures: A cross-movement and cross-national comparison. In Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp. 185-204).
- Rückert-John, J. (2000). Soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit. Der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg. Discussion Paper P 00-523, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/p00-523.pdf>.
- Sachs-Pfeiffer, T. (1989). Partizipation: Teilhaben statt Teilnehmen. In Wolfgang Stark (Hrsg.), *Lebensweltbezogene Prävention und Gesundheitsförderung: Konzepte und Strategien für die psychosoziale Praxis*. Freiburg: Lambertus, S. 191-222.
- Scholl, W. (1996). Effective Teamwork - A Theoretical Model and a Test in the Field. In Erich H. Witte, James H. Davis (Hrsg.), *Understanding Group Behavior*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, S. 127-146.
- Schumacher, Ulrike (1999). Zwischen Ausgrenzung und neuen Potenzialen. Die Modernisierung ehrenamtlicher Arbeit und der individuelle Mix von Tätigkeiten am Beispiel des Engagements in Berliner Umweltschutzorganisationen. Discussion Paper P 99-510, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1999/p99-510.pdf>.
- Schumacher, Ulrike (2001). Ressourcen im Wandel. Der strategische Umgang von Umweltorganisationen mit der Diversifizierung ehrenamtlichen Engagements. In Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.), *Mission impossible? Strategie im 3. Sektor* (im Druck).
- Selman, P. (1998). Local Agenda 21: Substance or Spin? *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5): 533-553.
- Selman, P., Parker, J. (1997). Citizenship, Civicness and Social Capital in Local Agenda 21. *Local Environment*, 2 (2): 171-184.
- Serwe, H.-J. (1997). Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen. Zum Stand der Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 in der Bundesrepublik, <http://www.oekoregio.de/la21bund.htm> (Stand: 17.04.1999).

- Skocpol, T. (1997). Building Community Top-down or Bottom-up? America's Voluntary Groups Thrive in a National Network. *Brookings Revue* (Fall 97): 16-19.
- Smith, K. A., Petersen, R. P., Johnson, D. W., Johnson, R. T. (1986). The effects of controversy and concurrence seeking on effective decision making. *Journal of Social Psychology*, 126: 237-248.
- Spehr, C. (1996). *Die Ökofalle: Nachhaltigkeit und Krise*. Wien: Promedia.
- Sprenger, R. K. (1992). *Mythos Motivation. Wege aus einer Sackgasse*. Frankfurt am Main: Campus.
- Stadtpolitik von unten (1998). Lokale Agenda 21: Potenzmittel für geknickte Bewegungen? Die LA 21-Prozesse in Friedrichshain und Kreuzberg. In Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz (Hrsg.), *Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz*. Berlin: LN-Vertrieb, S. 39-45.
- Stoff-Isenberg, S. (1998). Kommunale Agenda 21 in Hamburg – Von der MitarbeiterInnenbeteiligung zum Projekt. In Stefan Kuhn, Gottfried Suchy, Monika Zimmermann: *Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Springer, S. 129-136.
- taz* - *Die Tageszeitung* (2000). Nachhaltig mit Verfallsdatum. Eine fünfmonatige AgendaWerkstatt ließ sich der Senat 825.000 Mark kosten. Doch kaum jemand kommt. Unter Agenda-Aktivisten war sie von Anfang an umstritten. *taz* Berlin lokal Nr. 6183 vom 04.07.2000, Berlin, S. 19.
- Thimmel, S. (2000). Exponierte Projekte. Mensch? Natur? Technik? *Berliner Briefe - Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 29 (Juli/August 2000): 2-3.
- UBA-Umweltbundesamt (Hrsg.) (1998). Der Prozess zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick. Teil 1: Bericht zur Prozessbegleitung (Texte 41/98), Teil 2: Arbeitsblätter (Texte 42/98). Berlin.
- Vinzing, G. (2001). Nachhaltige Entwicklung als Ideologie? Hoffnungen und Illusionen der Agenda 21 Bewegung. *Berliner Briefe 34*, Online-Ausgabe: <http://www.agenda21berlin.de>.
- Vogelsang, L. (1998). Offizielle Verpflichtungen. In Berlin 21 – umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz (Hrsg.), *Berlin 21 – umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz*, Berlin: FDCL-Verlag, S. 15-16.
- Vogelsang, L. (2000). ZukunftBerlin.de - Bürger entwerfen neue Lebenswelten. *Berliner Briefe – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21*, 30 (September 2000): 5.
- Walk, H., Brunnengräber, A. (2000). *Die Globalisierungswächter: NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Young, S. (1998). The United Kingdom: A Mirage Beyond the Participation Hurdle?  
In William Lafferty, Katarina Eckerberg (Hrsg.), *From Earth Summit to Local Agenda 21. Working Towards Sustainable Development*, London: Earthscan, pp. 179-203.
- Zald, M. N., McCarthy, J. D. (1987). *Social movements in an organizational society. Selected essays*. New Brunswick: Transaction Books.
- Zukunftsrat Hamburg (2000). Stellungnahme des Koordinierungskreises des Zukunftsrates Hamburg zur Senatsmitteilung „Lokale Agenda 21 in Hamburg“ vom 18.08.1998 (Bü-Drs. 16/1260). Hamburg.