

# ERFOLGSBEDINGUNGEN KOOPERATIVER STADTENTWICKLUNG

## Erfahrungen aus dem Berliner Agenda 21 Prozess

**Beitrag zum Kurs „Kooperative Planung und Mediation im Konfliktfall“  
des Instituts für Städtebau am 13. Juni 2002**

Die Bedeutung von kooperativen Verfahren in der Stadtentwicklung ist in den letzten Jahren merklich gestiegen. Diese Tendenz wird auf vielfältige Ursachen zurückgeführt: Wertewandel und Verlust an konsensfähigen Orientierungen, eingeschränkte staatliche Steuerungsfähigkeit und der Zwang zu zügiger Entscheidungsfindung unter sich schnell wandelnden Rahmenbedingungen sind nur einige Stichworte, die diesen Trend zu erklären versuchen<sup>1</sup>. Teil dieser Entwicklung waren die vielfältigen Agendaprozesse, die in den letzten Jahren angestoßen, mit viel Elan vorangetrieben und teilweise versandet sind. Aus den Erfolgen und Schwierigkeiten dieser Prozesse lassen sich zahlreiche Lehren für die Gestaltung kooperativer Verfahren ziehen. Die diesbezüglichen Erfahrungen und Rückschlüsse aus dem Berliner Nachhaltigkeitsdiskurs sind Gegenstand dieses Beitrages. Dabei wird an dieser Stelle auf die Arbeit an der gesamtstädtischen Lokalen Agenda 21 eingegangen. Darüberhinaus werden in den 12 Berliner Bezirken ebenfalls Agendaprozesse durchgeführt, allerdings in sehr unterschiedlicher Intensität und Qualität.

Einen Überblick über die Struktur und die Beziehungen des Berliner Agendaprozesses gibt die Abbildung „Akteure und Kooperationsbeziehungen“<sup>2</sup>. Erste Aktivitäten für eine Berliner Agenda 21 wurden 1997 mit der Gründung des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg gestartet, der sich ohne politischen Auftrag auf Initiative von Vertreter(inne)n einzelner Organisationen gebildet hatte. Im selben Jahr wurde das Agendabüro bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung etabliert, das für die Koordination zwischen den verschiedenen Senatsverwaltungen und zwischen Senat und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten insbesondere des Agendaforums zuständig ist. „In den [anderen] Senatsverwaltungen werden Mitarbeiterinnen / Mitarbeiter als Agenda-Beauftragte benannt, die für ihre Verwaltung die Erstellung der gesamtstädtischen Lokalen Agenda 21 koordinieren und ihre Verwaltung in der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe vertreten.“<sup>3</sup> Von den Berliner Oppositionsparteien wurden zwei Enquetekommissionen initiiert, die einzurichten sind, wenn 25 % der Abgeordneten eine solches Gremium befürworten. Im Anschluss an die Arbeit der ersten Enquetekommission fasste das Abgeordnetenhaus einen Beschluss zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21. Danach sollte der Runde Tisch in ein repräsentativer zusammengesetztes Gremium, das Agendaforum, überführt werden, welches anlässlich der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte URBAN 21 zu seiner ersten Veranstaltung zusammenkam.

---

<sup>1</sup> vgl. Selle 1996, S. 13 ff.

<sup>2</sup> Weitere Informationen finden sich auf den Websites des Agendabüros ([www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/)), des Agendaforums ([www.agendaforum.de](http://www.agendaforum.de)) und der Projektstelle der Berliner Nichtregierungsorganisationen ([www.agenda21berlin.de](http://www.agenda21berlin.de)).

<sup>3</sup> Senatsbeschluss Nr. 607/00 vom 17. 10. 2000: Erstellung einer „Lokalen Agenda Berlin 21“



**Ausgewählte Meilensteine des Berliner Agendaprozesses**

- Konstituierung des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg am 17. Juni 1997
- Tätigkeit der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Berliner Abgeordnetenhauses zwischen Februar 1998 und Juni 1999
- Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses vom 23. September 1999 <sup>4</sup>
- Konstituierung des Agendaforums während URBAN 21, der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte, am 4. Juli 2000
- Senatsbeschluss vom 17. Oktober 2000
- Tätigkeit der Enquetekommission „Lokale Agenda 21 / Zukunftsfähiges Berlin“ des Berliner Abgeordnetenhauses zwischen Juli 2000 und Juli 2001

Das BÜRO BLAU war in diese Arbeit in mehrfacher Weise eingebunden: Wir haben die Gründung und Arbeit des Runden Tisches begleitet, haben für die erste Enquetekommission Moderationsaufgaben und inhaltliche Zuarbeiten in den Handlungsfeldern „Mobilität“ und „Flächenmanagement“ geleistet und steuerten den Übergang zwischen Rundem Tisch und Agendaforum. Inzwischen wird die Geschäftsstelle des Agendaforums vom Deutschen Institut für Urbanistik verwaltet.

Zu den Erfolgsbedingungen eines kooperativen Stadtentwicklungsprozesses gehören eine Reihe von Voraussetzungen. Eine detaillierte Zusammenstellung ist jüngst von der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung, der Universität Bremen und BAUM Consult vorgelegt worden (vgl. die folgende Zusammenstellung). An dieser Stelle soll auf vier Faktoren detaillierter eingegangen werden:

1. Die Berücksichtigung von Qualitätsstandards für kooperative Verfahren.
2. Die Anschlussfähigkeit an die Interessen von Politik und Verwaltung.
3. Die Fähigkeit zur Koalitionsbildung in kommunalpolitisch relevanten Themenstellungen.
4. Der zielgerichtete Einsatz von PR-Instrumenten.

---

<sup>4</sup> Abgeordnetenhaus-Drs 13/4073 vom 23. 09. 1999: Erstellung einer „Lokalen Agenda Berlin 21“

### **Politische Einbindung und Relevanz**

- LA 21 wird zur „Chefsache“ erklärt: Bürgermeister repräsentiert die Agenda nach außen
- LA 21 als klarer Auftrag des Gemeinde- bzw. Stadtrats (möglichst einstimmiger Beschluss)
- Einbindung der Vertreter aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in die Agenda-Gremien
- Rückkopplung in die Politik (Gemeinde-, Stadtrat) und Verbindlichkeit der Ergebnisse der Dialogprozesse sicherstellen
- Erarbeitung und Umsetzung eines kommunalen Aktionsprogramms

### **Verknüpfung mit anderen zentralen lokalen Problemlagen / mit anderen strukturbestimmenden Politikprozessen**

- Verankerung der LA 21 in der Verwaltung (Agenda-Beauftragte in den Verwaltungsressorts, Projekt-Paten)
- Bearbeitung zentraler lokaler Probleme durch dialogische Problemlösungsverfahren (Runde Tische, Fachforen, Planungszellen etc.)

### **Vernetzung gesellschaftlicher Akteursgruppen**

- Bildung themenspezifischer, dialogischer Foren und Arbeitskreise unter Einbezug möglichst aller relevanten Akteursgruppen und Organisationen
- Vernetzung mit anderen Strängen und Netzwerken gesellschaftlichen Engagements

### **Effizientes Prozessmanagement**

- Professionelle Moderation des „Konsultationsprozesses“
- Schaffung von Organisations- und Kommunikationsstrukturen, die den Informationsfluss und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Agenda-Gruppen sowie mit Politik, Verwaltung und anderen zentralen gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen und sicherstellen

### **Öffentlichkeitsarbeit**

- Hohe Sichtbarkeit herstellen durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit (TV, Rundfunk, Zeitung) und thematisch fokussierte Öffentlichkeitskampagnen
- Populäre „Zugpferde“ gewinnen
- Attraktive Modellprojekte
- Erfolg der Lokalen Agenda sichtbar machen (Rückkopplung)

### **Partizipation**

- Systematische Einbindung der Bevölkerung durch Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Planning for Real, Runde Tische, Foren etc.

### **Controlling**

- Erarbeitung lokaler Nachhaltigkeitsindikatoren
- Erstellung eines darauf abgestimmten Monitoring-Systems

Stabilisierungsbedingungen und -strategien für LA 21 – Prozesse (Auswahl aus Brand u.a. 2001, S. 233 ff.)

## **1. *Qualitätskriterien für Kooperative Verfahren: nicht immer ist Kooperation drin, wo Kooperation drauf steht***

Viele Kooperationsprozesse insbesondere zur Lokalen Agenda 21 starten unter unklaren Ausgangsvoraussetzungen. Beispielsweise ist die Einbindung der Ergebnisse der Bürger(innen)beteiligung in die politische Entscheidungsfindung häufig nicht eindeutig geklärt (vgl. auch das Kapitel „Schnittstellen zu Verwaltung und Politik“). Ohne Klarheit über die wichtigsten Rahmenbedingungen von kooperativen Verfahren sind Teilnehmer(innen) jedoch entweder für eine Mitarbeit nur sehr schwer zu gewinnen oder lassen sich unter falschen Annahmen auf einen Prozess ein, aus dem sie dann irgendwann enttäuscht (oder getäuscht?) wieder aussteigen.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, bei der Konzeption und Durchführung von Kooperationsverfahren Qualitätskriterien einzuhalten. Dadurch könnte der Standard dieser Verfahren gehoben, die Spreu vom Weizen getrennt und – durch die Vorbildwirkung von Best Practice-Beispielen – die Bereitschaft von Verfahrensträgern (z.B. Kommunen) für den Einsatz kooperativer Verfahren weiter erhöht werden. So sollte zum Auftakt eines Verfahrens

Transparenz über die folgenden Punkte hergestellt werden, die – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – eine Zusammenstellung solcher Qualitätskriterien darstellen:

- Kooperative Verfahren müssen ergebnisoffen, ergebnisorientiert und umsetzungsbezogen sein. **Rahmenbedingungen** (z.B. unverrückbare Vorentscheidungen) müssen offen gelegt werden.
- Der **Zeitpunkt** zur Durchführung eines kooperativen Verfahrens sollte so rechtzeitig gelegt werden, dass auf möglichst viele Rahmenbedingungen noch Einfluss ausgeübt werden kann. Gleichzeitig sollten Maßnahmen so zeitnah nach Abschluss des Verfahrens realisiert werden, dass die Beteiligten die sichtbaren Ergebnisse noch in einen erfahrbaren Zusammenhang mit ihrem Engagement bringen können. Damit werden zwei Pole als Anforderungen formuliert, zwischen denen ein geeigneter Verfahrensbeginn festgelegt werden muss.
- Durch besondere Formen der Kooperation sind solche **Zielgruppen** einzubinden, die in herkömmlichen Verfahren normalerweise unterrepräsentiert sind (z.B. Kinder und Jugendliche, Ausländer(innen))
- Das **Ziel** eines kooperativen Verfahrens muss deutlich gemacht werden: Handelt es sich um eine Ideensammlung oder um die Vorbereitung zur Umsetzung einer Maßnahme (in der Architektur wird zwischen „Ideen- oder Realisierungswettbewerb“ unterschieden)?
- Zur Konzeption eines kooperativen Verfahrens sollte man sich vergegenwärtigen, dass sich ein Verfahren aus einzelnen Arbeitsschritten („Meilensteinen“) zusammensetzt, die unter Einsatz von Techniken (z.B. der Moderation) gestaltet werden. Die voraussichtliche **Dauer** des Verfahrens und **der zeitliche Aufwand** für einzelne Arbeitsschritte muss verdeutlicht werden, damit die Teilnehmer(innen) den ungefähren Arbeitsaufwand für ein Engagement abschätzen können. Es sollte auch klar sein, bis wann welche Ergebnisse vorliegen sollen.
- Es muss schon zu Beginn des Verfahrens Vereinbarungen geben, was mit den Ergebnissen passieren soll. Beispielsweise sollten **Schnittstellen zum politischen Meinungsbildungsprozess** definiert sein (z.B. Einarbeitung in eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat durch die Verwaltung, Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse in einer Sitzung des Gemeinderats, ausführliche Stellungnahme zu den Ergebnissen des kooperativen Verfahrens).
- Die **Verbindlichkeit der Ergebnisse** sollte von Anfang an klar gestellt werden, auch wenn eine Zusicherung, die Ergebnisse in jedem Fall umzusetzen, kaum gegeben werden kann. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Resultaten (durch Verwaltung und Politik) sollte aber selbstverständlich sein.
- Die **Ergebnisse** der Beteiligung sollten **schriftlich** fixiert werden, um besser nachvollziehen zu können, welche Aspekte umgesetzt werden und welche nicht.
- Es sollte Klarheit über die (Finanz- oder Personal-) **Ressourcen** für das Verfahren herrschen, damit abgeschätzt werden kann, ob die angestrebten Ergebnisse unter diesen Umständen realistischerweise erreicht werden können.
- Die Bereitschaft, zumindest **Teilergebnisse** des kooperativen Verfahrens zu **realisieren**, sollte vorhanden sein. Hierfür sind bereits zu Beginn des Arbeitsprozesses Ressourcen einzuplanen. In fortschrittlicheren Verfahren können die Beteiligten über öffentliche Mittel

verfügen, mit denen selbstbestimmt Projekte realisiert werden können (vgl. die Quartiers- oder Verfügungsfonds in Gebieten der „Sozialen Stadt“) <sup>5</sup>.

- Bereits während des Kooperationsprozesses sollten einzelne Umsetzungsmaßnahmen („**Sofortmaßnahmen**“) integriert werden, um die Ernsthaftigkeit des kooperativen Ansatzes zu unterstreichen und die Motivation zur Mitarbeit zu erhalten.

Die Berücksichtigung einzelner Kriterien im Berliner Agendaprozess soll nun genauer dargestellt werden:

**Zeitplan:** Für den Berliner LA 21 – Prozess hat das Abgeordnetenhaus in seinem Beschluss einen Zeitplan vorgegeben. Danach waren bis zum Herbst 2000 die Handlungsfelder für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt zu identifizieren. Bis Herbst 2001 sollten Leitbilder und erste Indikatoren vorgelegt werden. Schließlich soll bis zum Herbst 2003 ein Entwurf für eine Berliner Agenda 21 fertig gestellt sein. Nach Auswahl der Handlungsfelder Ende 2000 / Anfang 2001 wurde ein Vorschlag für einen Zeitplan und den voraussichtlichen Zeitaufwand für eine Mitarbeit in den Fachforen vorgelegt, der jedoch – u.a. bedingt durch den Wechsel der Geschäftsführung – nicht diskutiert oder verabschiedet wurde.

**Ressourcen:** Der Beschluss des Abgeordnetenhauses sieht vor, dass in den Haushalten aller Verwaltungsressorts Titel für den Agendaprozess eingerichtet und durch interne Umschichtungen Mittel verfügbar gemacht werden sollten. Im Senatsbeschluss heißt es zu diesem Punkt: „Die Finanzierungsbeiträge für spezifische Agendaaktivitäten im Agendaprozess werden von den Senatsverwaltungen transparent gemacht und nach außen dargestellt.“ Für den gesamtstädtischen Agendaprozess standen bis zum letzten Jahr jährlich 500.000 DM im Etat der Stadtentwicklungsverwaltung zur Verfügung, die in diesem Jahr aufgrund der Berliner Haushaltssituation auf 150.000 € gekürzt werden. Im Verlauf des letzten Jahres wurde klar, dass die anderen Senatsverwaltungen keine Mittel für eine Berliner Agenda 21 bereitstellen würden. Allerdings unterstützt eine Fachverwaltung den organisatorischen Aufwand von drei Fachforen seit kurzem durch die Einstellung einer SAM-Kraft. Ein zweites Ressort wird die Arbeit – nach einem Jahr ehrenamtlichen Engagements – durch Bereitstellung einer 30-Stunden-Stelle befördern. Ansonsten können einzelne Akteure die Zeit für inhaltliche Zuarbeiten oder die Teilnahme an Sitzungen auf ihre Arbeitszeit anrechnen.

## **2. *Schnittstellen zu Verwaltung und Politik: Einbindung kooperativ erarbeiteter Ergebnisse in hierarchische Entscheidungsfindungen absichern***

Um Ergebnisse eines kooperativen Verfahrens in politische Entscheidungen und in die laufende Verwaltungsarbeit einfließen zu lassen, muss ein möglichst kontinuierlicher Informationsfluss in alle (!) betroffenen Ressorts hergestellt und gesichert werden. Es hat sich gezeigt, dass allein die Übergabe von Resultaten ohne Rückkopplung während des Fortgangs der Arbeit relativ wenig Früchte trägt.

Daher ist die Verwaltung im Agendaforum mit einer eigenen Bank vertreten, deren Vertreter(innen) allerdings nicht stimmberechtigt sind. Die Plätze werden von Mitarbeiter(innen) der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung (Agendabüro, Umweltressort), für Soziales und für Wirtschaft eingenommen. Ein Platz ist für den Rat der Bezirksbürgermeister vorgesehen, ein Platz wird von einer Mitarbeiterin des Brandenburgischen Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung eingenommen. Ein relativ intensiver Informationsfluss besteht über das Agendabüro mit der

---

<sup>5</sup> vgl. den Beitrag von Joachim Barloschky. Darüber hinaus reichen Beteiligungsverfahren, die sich auf die Verwendung der öffentlichen Haushaltsmittel generell beziehen. Entsprechende „Bürgerhaushalte“ werden derzeit in einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen aufgestellt (vgl. [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de)).

Arbeitsgruppe der Agendabeauftragten der verschiedenen Senatsverwaltungen (Senats-AG LA21). In dieser AG wird die Berliner Agenda 21 unter den verschiedenen Fachverwaltungen abgestimmt werden. Beispielsweise wurden die Vorschläge des Agendaforums zu den prioritären Handlungsfeldern der Berliner Agenda 21 von den Senatsverwaltungen mehr oder weniger unverändert aufgegriffen. Allerdings erfolgten Veränderungen im Detail, was in einzelnen Fachforen des Agendaforums mit Missmut und Verärgerung aufgenommen wurde. Beispielsweise wurde vom Agendaforum ein Handlungsfeld „Partizipation“ vorgeschlagen, das von der zuständigen (Innen-)Verwaltung nicht aufgegriffen wurde. Der Vertreter der Jugendverwaltung in der Senats-AG LA21 ist dem Partizipationsanliegen dagegen sehr aufgeschlossen, so dass von Seiten des Senats ein Handlungsfeld „Partizipation von Kindern und Jugendlichen“ beschlossen wurde. In der weiteren Ausarbeitung der Agenda bahnen sich an dieser Stelle Reibereien zwischen dem „zuständigen“ Fachforum des Agendaforums und den Senatsverwaltungen an.

Für die Berliner und Brandenburger Politik ist jeweils ein Platz im Agendaforum reserviert, der von Berliner Seite durch den Vorsitzenden der Enquetekommission, dem umweltpolitischen Sprecher der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen besetzt wurde. Hierdurch konnte zu einzelnen aktuellen Entscheidungen der politischen Ebene ein relativ guter Austausch hergestellt werden. Allerdings muss einschränkend vermerkt werden, dass das Agendaforum diese Informationen bislang nicht zu konkreten Aktivitäten genutzt hat. Da es nach aller Voraussicht mit den neuen politischen Konstellationen in Berlin in dieser Legislaturperiode keine Enquetekommission geben wird, ist der Platz der Politik seit der letzten Wahl im vergangenen Herbst vakant. Ob das Präsidium des Abgeordnetenhauses ihn erneut besetzen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar. Der zukünftige Informationsfluss dürfte also eher bescheidener ausfallen.

Eine Einbindung der politischen Spitzen in den Berliner Agendaprozess ist bislang – anders als etwa in Leipzig – nicht erreicht worden. In diesem Zusammenhang scheint die fehlende finanzielle Untersetzung des Themas Lokale Agenda 21 durch die Bundesregierung ein wichtiger Grund für seine geringe Priorität im Land Berlin zu sein. Im Unterschied beispielsweise zu den Programmen „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ erfährt nachhaltige Stadtentwicklung keine besondere Förderung durch die Bundesebene. Während Stadtentwicklungsprozesse – u.a. unterstützt durch solche Förderregelungen – in der Regel von der Verwaltung initiiert werden und ihnen damit eine hohe Aufmerksamkeit gewiss ist<sup>6</sup>, wurde der Berliner Agendaprozess von engagierten Einzelpersonen aus Umweltverbänden und bürgerschaftlich orientierten Institutionen angeschoben. Dabei wurde zunächst ein breites Bündnis von Organisationen gesucht, während in der Verwaltung noch keine Zuständigkeiten oder Ansprechpartner für lokale Nachhaltigkeit vorhanden waren. Vor diesem Hintergrund ist es aus heutiger Sicht bedauernd, dass in der Anfangsphase des Berliner Agendaprozesses versäumt wurde, Verwaltung und Politik als Partner zu begreifen und den Nutzen eines kooperativen Prozesses für diese Zielgruppen aufzubereiten und zu vermitteln.

Beispielhaft seien Modelle aus Hessen hervorgehoben, die eine Verknüpfung zwischen dem Agendaprozess und den politischen Gremien herstellen<sup>7</sup>. So existiert in der Gemeinde Sulzbach eine Kommission, die nach der hessischen Gemeindeordnung vom Bürgermeister eingerichtet werden kann. Mitglieder sind jeweils ein(e) Vertreter(in) der Fraktionen, fünf Mitarbeiter(innen) der Verwaltung und fünf Sprecher(innen) der Agenda-Arbeitskreise. Der Bürgermeister lädt ein und organisiert die Treffen, die extern moderiert werden. Diese Konstruktion erinnert an den Nachhaltigkeitsrat, der, vom Bundeskanzler eingesetzt, die

---

<sup>6</sup> Dies muss allerdings nicht grundsätzlich gelten. In einzelnen Städten beklagen Verwaltungsmitarbeiter(innen) die geringe Relevanz des Programms Stadtumbau Ost bei ihren politischen Mandatsträgern.

<sup>7</sup> Die folgenden Angaben beruhen auf Auskünften von Frau Nicola Moczek, PSY:PLAN, Berlin.

Bundesregierung bei der Erarbeitung und Umsetzung der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsstrategie berät<sup>8</sup>. In der Gemeinde Riedstadt ist ein Ausschuss des Gemeinderates eingerichtet worden, der die Arbeitsergebnisse zur Lokalen Agenda 21 entgegennimmt und berät.

### **3. Bildung von Allianzen: an kommunalpolitisch aktuellen Themen anknüpfen**

Nachhaltige Entwicklung berührt sämtliche Politikbereiche und Handlungsfelder. Vor diesem Hintergrund bergen Agendaprozesse die Gefahr, sämtliche Themenbereiche abdecken und bearbeiten zu wollen, wie dies frühe Stadtentwicklungsprogramme versucht haben. Mehr und mehr setzt sich jedoch eine pragmatische Herangehensweise durch, den Weg zu lokaler Nachhaltigkeit in einzelnen Handlungsfeldern zu beginnen. Hierbei stellt sich das Problem der Festlegung geeigneter Schwerpunkte.

Im Berliner Agendaprozess hat eine Vorauswahl der wichtigsten Themen durch eine Umfrage unter allen Beteiligten stattgefunden. Auf dieser Grundlage hat der Lenkungskreis des Agendaforums eine Empfehlung ausgesprochen und hat die Geschäftsstelle einen Vorschlag zur inhaltlichen Ausfüllung und Zuspitzung der folgenden Handlungsfelder erarbeitet:

1. Bildung
2. Strukturwandel zur Informationsgesellschaft
3. Zukunft der Arbeit: Intensivierung lokaler und regionaler Potentiale
4. Soziale Stadtentwicklung
5. Mobilität/Verkehr
6. Klimaschutz
7. Nord-Süd/Ost-West-Partnerschaften
8. Partizipation

Als Querschnittsaufgabe soll die Geschlechtergerechtigkeit Teil der Arbeit aller Handlungsfelder werden. Nach Einschätzung vieler Beteiligten ist dieser Katalog zu umfangreich, zumal sich im weiteren Verlauf herausgestellt hat, dass die Arbeit in den Arbeitsgruppen („Fachforen“) auf ehrenamtlicher Basis erfolgen muss. Damit ist eine qualifizierte inhaltliche und organisatorische Vorbereitung kaum möglich, die Beteiligung von angesehenen Personen und ausgewiesenen Experten äußerst schwierig. Nicht zuletzt stellt eine professionelle Koordination und Moderation der Sitzungen einen wesentlichen Faktor zum Gelingen der Arbeit dar. Diese Aufgaben müssen von einzelnen Mitgliedern der Fachforen „nebenbei“ wahrgenommen werden – eine ungünstige Ausgangsvoraussetzung. Gerade unter diesen Rahmenbedingungen wäre es in der Gründungsphase der Fachforen wichtig gewesen, Personen als Leiter der Foren zu gewinnen, die möglichst die folgenden Kriterien erfüllen (vgl. Schütt 2000):

- „Ist ein weithin akzeptierter Experte zu dem Thema.“
- „Hat ein breites, persönliches Netzwerk.“
- „Ist ein guter Kommunikator – kein Einzelkämpfer.“

Doch solche Personen sind nicht sehr breit gesät. Und sie werden gleichfalls von den Initiatoren besser ausgestatteter oder mit einer höheren Reputation versehener Prozesse umworben. So sind Agendaprozesse nicht die einzigen Verfahren, die sich mit strategischen Weichenstellungen befassen. In Berlin wurde beispielsweise zwischen 1998 und 2000 die BerlinStudie erarbeitet, in der im Auftrag der EU-Kommission Strategien für die zukünftige Entwicklung Berlins aufgezeigt worden sind. Weiterhin wird seit Mitte 2000 der Stadtentwicklungsplan Verkehr in einem kooperativen Verfahren erstellt, als dessen Ergebnis ein Handlungskonzept zur „nachhaltigen Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse“

---

<sup>8</sup> Nähere Informationen über den Nachhaltigkeitsrat finden sich unter [www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de).

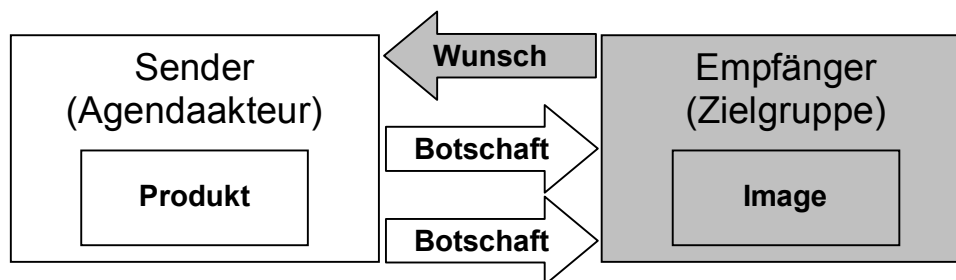


entstehen soll. Schließlich werden im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ in 17 Quartieren Prozesse zur Stadtteilentwicklung betrieben, die auf gesamtstädtischer Ebene koordiniert werden. 10 Quartiere werden innerhalb des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ bearbeitet.

Für den Agendaprozess und seine thematische Schwerpunktsetzung stellt sich die Frage des Bezugs zu diesen „Parallelveranstaltungen“. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass es sich um Prozesse mit unterschiedlichen Zielsetzungen handelt. Die einen verfolgen mit einer zukunftsfähigen Entwicklung ein hochgestecktes und langfristiges Ziel, die anderen versuchen, pragmatische Lösungen für aktuelle Stadtentwicklungsprobleme zu finden. Jedoch ergeben sich Berührungspunkte, die für gemeinsame Aktivitäten genutzt werden können. Es lassen sich Bündnispartner ausfindig machen, mit denen zusammen einzelne Zielsetzungen verfolgt werden können. Gleichzeitig wird ein Agendaprozess für viele Akteure auch erst dann interessant, wenn er Beiträge zur Lösung akuter Fragestellungen liefern kann.

#### 4. **Innen- und Außenmarketing: mit heterogenem Akteursfeld eine eingängige Botschaft erarbeiten**

Wenn Akteure eines Stadtentwicklungsprozesses, der Lokale Agenda 21 oder Stadtumbau Ost heißen kann, Informationen verbreiten, treten sie – kommunikationstheoretisch betrachtet – als Sender von Botschaften auf. Diese Botschaften werden von unterschiedlichen Empfängern wie Medien, Bürger(inne)n, Politiker(inne)n etc., also unterschiedlichen Zielgruppen, aufgenommen. Wie die Empfänger bilden auch die Sender keine homogene Gruppe, sondern setzen sich aus den verschiedenen Akteuren zusammen. Jeder Akteur, zumindest jede Akteursgruppe hält andere Details oder (Zwischen-)Ergebnisse für besonders wichtig. Für die einen ist entscheidend, welche Zukunftsvorstellungen das Leitbild transportiert, die anderen halten die Etappen des Arbeitsprozesses für besonders erwähnenswert, die dritten betrachten die Realisierung eines Projekts als zentral. Und mit der Komplexität des Themas steigt die Heterogenität der Sender, so dass von den verschiedenen Agendaakteuren sehr unterschiedliche, auch widersprüchliche Botschaften in sehr unterschiedlich aufbereiteten Formen und Materialien verbreitet werden. Individuell gestaltete Publikationen orientieren sich eher am jeweiligen Verbandsdesign als an einem übergreifenden Grundlayout. Auch ein Logo, welches allgemein akzeptiert wird und als Wiedererkennungsmarke fungieren kann, fehlt in der Regel.



Kommunikationsbeziehungen zwischen den Akteuren und ihren Adressaten im Rahmen eines Agendaprozesses (eigene Darstellung)<sup>9</sup>

Im Mittelpunkt einer Strategie für eine (einigermaßen) einheitliche Vermittlung eines Stadtentwicklungsprozesses steht also die Frage

<sup>9</sup> Genau genommen handelt es sich bei dem „Wunsch“ des Empfängers ebenfalls um eine Botschaft, die der Empfänger an den Sender richtet (bzw. die vom Sender wahrgenommen werden muss). Zur Übermittlung dieser Botschaft wird der (in der Grafik graue dargestellte) Empfänger zum Sender, der Sender zum Empfänger, die Kommunikationsrollen werden also vertauscht; vgl. Schulz von Thun 2001.

**Welche Botschaft soll  
mit welchen Mitteln (Medien, Kommunikationsmaßnahmen)  
welche Zielgruppe erreichen?**

Um hierauf Antworten zu finden, haben Agenda-Agentur Berlin und BÜRO BLAU zwei Workshops mit den verschiedenen Akteuren veranstaltet, auf denen die bisherige Öffentlichkeitsarbeit unter die Lupe genommen wurde und Schritte für ein einheitlicheres Auftreten und Erscheinungsbild verabredet werden sollten. Zur Erarbeitung einer solchen Kommunikationsstrategie hat sich das folgende Schema als hilfreich erwiesen, welches den Zusammenhang der verschiedenen Arbeitsschritte veranschaulicht:



Aufbau einer Kommunikationsstrategie am Beispiel der Berliner Agenda 21 (Agenda-Agentur auf Grundlage eines Schemas von Dorland Public Relations, verändert)

Im folgenden werden die Ergebnisse dieser beiden Workshops kurzgefasst wiedergegeben:

- In der bisherigen Öffentlichkeitsarbeit zur Berliner Agenda 21 erweisen sich als hinderlich:
  - das uneinheitliche und unübersichtliche Erscheinungsbild der Aktivitäten,
  - die übermäßige Komplexität des Themas Nachhaltigkeit,
  - bei den meisten Informationsmaterialien der Insidercharakter und eine mangelnde Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen und klare Botschaften sowie
  - das Fehlen starker Kommunikationsmaßnahmen.
- Die Ziele, mit denen die unterschiedlichen Kommunikationsmaßnahmen verfolgt worden sind, sind nicht klar definiert. Daher wurden die folgenden **Kommunikationsziele** herausgearbeitet:
  - (1) Informationen verbreiten,
  - (2) Vernetzung, Partner finden,
  - (3) Projekte anstoßen,

(4) Umsetzung durch Entscheidungsträger,

(5) Verhaltensänderung.

Diese Ziele sind mit allgemein akzeptierten Erfolgsmaßstäben (Indikatoren) zu untersetzen, so dass der Wirkungsgrad von PR-Maßnahmen verfolgt werden kann. Positive Wirkungen der Agendaaktivitäten ließen sich dann regelmäßig auf „Bilanzpressekonferenzen“ darstellen.

- Für die vielfältigen Aktivitäten wird eine **Dachbotschaft** der Berliner Agenda 21 benötigt. Erste Ideen gingen in Richtung „gemeinsam die Zukunft Berlins gestalten“ oder „gemeinsam Berlin lebenswert gestalten“. Diese Dachbotschaft muss in einen griffigen **Slogan** umgesetzt werden. Möglicherweise sollten auch andere Begriffe als „Lokale Agenda 21“ und „Nachhaltigkeit“ gewählt werden. Dies dürfte synonym für die Begriffe „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ oder „ISEK“ gelten, unter denen sich die breite Öffentlichkeit vermutlich wenig vorstellen kann.
- Es ist zu klären, welche **Zielgruppen** eigentlich angesprochen und erreicht werden sollen. Für die LA 21 Berlin wurden zunächst Politik, Stakeholder (= noch nicht in den Prozess einbezogene Interessenvertreter) und die breite Öffentlichkeit benannt. Für eine passgenaue Kommunikation sind diese drei Gruppierungen noch genauer zu differenzieren.
- Im weiteren ist zu klären, welche **Bedarfe** bei den Zielgruppen für ein Thema bestehen bzw. bestehen könnten, welche Wünsche mit nachhaltiger Entwicklung verbunden werden. Wo liegen „Einfallstore“, durch die man Mitstreiter für ein Thema gewinnen kann? In Berlin wurde für die Öffentlichkeit das Thema „Wohnumfeld“ identifiziert. Für Interessenvertreter könnte ein verbesserter Informationsfluss interessant sein. Die Politik dürfte auf einfache Formeln und Begriffe sowie Möglichkeiten zur Beeinflussung der Berliner (Subventions-)Mentalität anspringen.
- Auf diese „Einfallstore“ müssen die **Zielgruppenbotschaften** ausgerichtet sein. Sie müssen einen direkten Bezug zur persönlichen Lebenswelt herstellen, müssen an den persönlichen Erfahrungen anknüpfen, müssen persönliche Vorteile erkennen lassen. Dabei hilft es, Wissen über positive Beispiele zu vermitteln, damit positive Assoziationen und Umsetzungsmöglichkeiten kommuniziert werden. Gleichzeitig wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die negativen Effekte unserer Lebensweise und die nichtintendierten Handlungsfolgen zu vermitteln. Ein anregendes Beispiel zur Vermittlung der abstrakten Zielvorstellungen der Agenda 21 vermittelt der folgende Text:

#### **Anfang des Faltblatts „Lust auf Zukunft?“ des Agendabüros**

Die Zukunft ist schon da. Sie kam dieses Jahr, in der Neujahrsnacht, genau um 0.00 Uhr, als 21. Jahrhundert. Seitdem steht unsere Zukunft auf der Tagesordnung. Jetzt müssen wir sie nur noch machen. Nichts anderes heißt „Agenda 21“: was zu tun ist, damit wir die Zukunft gewinnen. Jeder von uns und alle zusammen.

- Kommunikationsziele und Botschaften sollten auch als Maßstab für einzelne Projekte dienen. Dabei wurde mehrfach darauf hingewiesen, sich auf wenige Aktivitäten mit ausweisbarem Kommunikationsnutzen konzentrieren. 4 große Projekte sind kommunikativ besser zu vermarkten als 350 kleine<sup>10</sup>. Agendaprozesse bergen die Gefahr, dass viele kleinteilige Projekte entwickelt werden, die außerhalb der „Szene“ kaum jemand wahrnimmt. Daher sollten ein oder wenige **„Leuchtturmprojekte“** definiert werden, die eine breite Wirkung in die Öffentlichkeit hinein entfalten können.

---

<sup>10</sup> Kothes-Klewes 2001

In Berlin wurde hier der Weg eines Wettbewerbs „Projektbörse – Partner für Nachhaltigkeit“ besprochen. Zusammen mit der InvestitionsBank Berlin wurden Projekte ausgezeichnet, die eine nachhaltige Entwicklung der Region Berlin-Brandenburg besonders befördern können. Hierzu wurde eine messeartige Veranstaltung durchgeführt, auf der alle 151 eingereichten Projekte und Projektideen vorgestellt wurden. Dieser „Projekttag“ diente gleichzeitig der Anbahnung neuer Kooperationen, für die Angebot und Bedarf abgefragt wurden. Schließlich wurden die fünf besten Projektvorschläge prämiert, u.a. eine ökologisch orientierte Planung eines Wohn-, Kultur- und Dienstleistungszentrums für Senioren im ländlichen Raum.

- In einem heterogenen Akteursfeld meinen zwei noch lange nicht dasselbe, wenn sie das Gleiche sagen. Allen Beteiligten sollte klar sein, was die wesentlichen Informationen über den Agendaprozess sind, die in Gesprächen oder Vorträgen „übergebracht“ werden müssen: Welche Meilensteine sind im Rahmen des Prozesses zentral? Welche Papiere und welche Aussagen sind besonders wichtig? Wer hat welche Aufgabe, welche Rolle im Rahmen des Prozesses zu übernehmen? Der Außenwirkung hilft es enorm, wenn hierüber Einigkeit, ggf. in eigens einberufenen Abstimmungsrunden erzielt worden ist, also eine **„Corporate Identity“ der Akteure** hergestellt werden konnte. So sollte in Stadtumbauprozessen Klarheit darüber herrschen, ob von Abriss oder Aufwertung gesprochen wird.

„Nachhaltigkeit muss sich fotografieren lassen!“ – so das Resümee der bisherigen Überlegungen zur Präsentation des Berliner Agendaprozesses. Eigentlich – auch im Vergleich mit anderen Stadtentwicklungsprozessen – keine so schwere Aufgabe, sollte man denken. Schwierig scheint es nur zu sein, einen Konsens über den am besten geeigneten Fotoausschnitt herzustellen.

## Literatur

Agenda-Agentur Berlin, BÜRO BLAU 2001: Agenda im Schaufenster. Zwischendokumentation: Workshop zur partizipativen Imageentwicklung für die Agenda 21 der Stadtregion Berlin. Berlin. <http://www.agenda-agentur.de/SchaufensterZw.doc> (09. 05. 02)

Brand, Karl-Werner u.a. (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler AGENDA 21-Prozesse - Modellhafte Stabilisierungspfade. München, Bremen. <http://www.m.shuttle.de/mpsev/de/literatur/index.html> (09. 05. 02)

Kothes-Klewes Bonn GmbH 2001: Lokale Agenda Berlin. Workshop „Lokale Agenda im Schaufenster“ am 13. Juli 2001. In: Agenda-Agentur Berlin, BÜRO BLAU 2001

Schulz von Thun, Friedemann 2001<sup>34</sup>: Miteinander reden 1. Störungen und Klärungen. Allgemeine Psychologie der Kommunikation. Reinbek bei Hamburg

Schütt, Peter (2000): Wissensmanagement bei IBM: von der Datenbank zur ganzheitlichen Lösung. In: wissensmanagement online Juni/Juli 2000. [http://www.wissensmanagement.net/online/archiv/2000/06\\_0700/IBM.htm](http://www.wissensmanagement.net/online/archiv/2000/06_0700/IBM.htm) (10. 05. 2002)

Selle, Klaus 1996: Planung und Kommunikation. In: ders. (Hg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft – Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden, Berlin, S. 11 - 22

## Autor

Dipl.-Ing. Frank Baumann  
BÜRO BLAU – Beratung und Planung für Stadt und Landschaft

Horstweg 5, 14059 Berlin, Tel 030 – 30 10 54 64, Fax 030 – 30 10 54 65  
Badenstraße 9, 18439 Stralsund, Tel 03831 – 70 34 43, Fax 03831 – 70 34 44  
eMail baumann@bueroblau.de, Website www.bueroblau.de