



Bericht

der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ – 13. Wahlperiode –

In Durchführung des vom Abgeordnetenhaus in seiner 41. Sitzung am 19. Februar 1998 gefassten Beschlusses wird der Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ – 13. Wahlperiode – vorgelegt.

Berlin, den 3. Juni 1999

Der Vorsitzende
der Enquetekommission
„Zukunftsfähiges Berlin“

Dr. Peter Meyer

Die Veröffentlichungen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen. Hausanschrift: Sprosserweg 3,
12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin
Telefon: 661 84 84; Telefax 661 78 28

Zusammensetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“

Mitglieder

Dr. Peter Meyer, MdA (SPD), Vorsitzender
Jochen Querengässer, MdA (PDS), stellvertretender Vorsitzender

Uwe Goetze, MdA (CDU)
Egon Ixmeier, MdA (CDU)
Marion Kittelmann, MdA (CDU)
Uwe Schmidt, MdA (CDU)
Klaus Wowereit, MdA (SPD)
Pia Paust-Lassen, MdA (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)
Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Sachverständiger
Dr. Nikolaus Fuchs, Sachverständiger
Veit Hannemann, Sachverständiger
Prof. Dr. Sabine Hofmeister, Sachverständige
Prof. Dr. Rolf Kreibich, Sachverständiger
Dr. Susanne Schön, Sachverständige
Volkmar Strauch, Sachverständiger

Kommissionssekretariat

Oberregierungsrat Thomas Keßler (Leiter)
Regierungsrätin z. A. Stephanie Landgraf
Dörte Bernhardt
Petra Lorenz
Anita Stölting
Elvira Urban

Zukunftsfähiges Berlin

**Bericht der Enquetekommission
„Zukunftsfähiges Berlin“
des Abgeordnetenhauses von Berlin
– 13. Wahlperiode –**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zukunftsfähiges Berlin : Bericht der Enquetekommission
„Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin
– 13. Wahlperiode. – Berlin :

Abgeordnetenhaus, Enquetekomm. Zukunftsfähiges Berlin,
1999

ISBN 3-922581-22-6

Impressum

Herausgeber:

Abgeordnetenhaus von Berlin
Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“
– 13. Wahlperiode –
Berlin 1999

Umschlaggestaltung:

Hans Norbert Heller

Satz:

Satzinform, Berlin

Gesamtherstellung:

Verwaltungsdruckerei, Berlin

Vorwort

- Ist in Berlin grundsätzlich alles in Ordnung?
- Oder müssen wir uns etwas Neues einfallen lassen, beispielsweise in Neukölln oder Friedrichshain zum Thema „Erwerbslosigkeit“?
- Ist jeder seines eigenen Glückes Schmied?
- Wird uns die Zukunft unserer Stadt bereits vorgegeben, oder sollten wir versuchen, sie aus eigener Kraft gemeinsam zu gestalten?

Bereits sieben Jahre ist es her, da verständigten sich in Rio de Janeiro die Länder dieser Erde auf ein „Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert“ (Agenda 21). Demnach soll weltweit jede Stadt und jede Gemeinde (Berlin inbegriffen) „*sich gemeinsam mit ihren Bürgern* einem Diskussionsprozess unterziehen und eine Einigung hinsichtlich einer ‚Lokalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erarbeiten“. Jede Stadt soll für sich selbst die Frage klären, wie sie in Zukunft leben und wirtschaften will, damit unsere heute bereits lebenden Kinder und Kindes-



kinder im 21. Jahrhundert noch dieselben Lebenschancen haben werden wie wir.

Soziale Verwerfungen, wirtschaftliche Instabilitäten und die Zerstörung der natürlichen Umwelt bedrohen die Grundlagen des menschlichen Zusammenlebens nicht nur in den krisengefährdeten Ländern des Südens, sondern auch bei uns selbst. Wer Zukunftsfähigkeit will, muss die globale Vernetzung dieser drei Problem-Komplexe erkennen und sie zusammenhängend, gemeinsam mit allen Betroffenen angehen.

Wir dürfen der Natur heute nicht mehr zumuten, als sie übermorgen verkraften kann. Zur Vermeidung des Klimakollapses ist nach vorliegenden Studien für den Bereich Bundesrepublik eine Reduzierung des Kohlendioxidausstoßes um 80–90 % bis zum Jahr 2050 erforderlich. Gleichzeitig müssen aber, wie gesagt, auch die wirtschaftlichen und sozialen Lebensgrundlagen menschlicher Gesellschaft langfristig gesichert werden. Diese zum Teil in sich widersprüchlichen Anforderungen in Einklang zu bringen, ist eine große Herausforderung für die Menschheit im 21. Jahrhundert christlicher Zeitrechnung. Wir sind also aufgefordert, die Spannung zwischen den ersten kleinen Schritten und den weitergehenden Zielsetzungen auszuhalten und bei uns selbst für Ansätze zukunftsfähiger Entwicklung zu sorgen. Dies kann vor Ort durch die Zusammenarbeit aller Akteure an einer „Lokalen Agenda 21“ gelingen. Erinnerungen werden wach: Mehr Demokratie wagen! In diesem komplexen gesellschaftlichen Prozess müssen wir diejenigen Wege aufspüren, die unsere Stadt in die Zukunftsfähigkeit führen.

Der hier vorgelegte Bericht ist eine erste Momentaufnahme dieses Prozesses. Wir haben Bestandsaufnahmen, Analysen und Handlungsempfehlungen zu einem breiten Spektrum politischer Themen erarbeitet und stellen damit die ersten Grundlagen für eine Nachhaltigkeitsstrategie auf Landesebene zur Diskussion. Dabei machen wir teilweise ganz konkrete Vorschläge:

- Wer die Finanzierung großer Projekte im Landeshaushalt durchsetzen will, soll in Zukunft in einem „Nachhaltigkeits-Statement“ darlegen müssen, inwiefern durch die beantragten Mittel tatsächlich zukunftsfähige Zielsetzungen verfolgt werden.
- Im Rahmen der Berliner Verwaltungsreform soll im Bereich „Controlling“ ein „Nachhaltigkeits-Check“ integriert werden, um die Qualität „Zukunftsfähigkeit“ überhaupt erst zum Kriterium bei der Bewertung von Verwaltungsleistungen zu machen.
- Das seit langem angestrebte Ziel der Berliner Verkehrspolitik, dass in der Innenstadt 80 % aller Fahrten mit Bus, Straßenbahn, U-Bahn oder S-Bahn unternommen werden, soll endlich verwirklicht werden. (Für den öffentlichen Personennahverkehr macht das größenordnungsmäßig eine Kapazitätserweiterung um täglich 100.000 Fahrten erforderlich.) Die Kommission empfiehlt die zügige Umsetzung der dementsprechend im Stadtentwicklungsplan Verkehr vorgeschlagenen Maßnahmen.
- Sowohl Abgeordnetenhaus als auch Senat sollen durch förmlichen Beschluss – wie in anderen deutschen Großstädten längst entsprechend geschehen – den gesamtstädtischen Agenda-Prozess in Berlin offiziell auf den Weg bringen.

In der knappen Zeit, die uns zur Verfügung stand, haben wir uns erfolgreich bemüht, Beschlüsse grundsätzlich im Konsens herbeizuführen. Aber es hat auch Punkte gegeben, an denen wir gescheitert sind. Zum Thema „Probleme und Chancen der Migration“ beispielsweise konnten wir keine Einigung erzielen. Der erarbeitete Konsens in brisanten Fragen braucht eben nicht nur den guten Willen und das Engagement der Beteiligten (bis zur Erschöpfung), sondern auch den Atem der Zeit, der uns gegen Ende der Legislaturperiode leider fehlte. Nicht nur aus diesem Grund befürworten wir die Einsetzung einer neuen Enquetekommission in der nächsten Legislaturperiode, die sich den offen gebliebenen Fragen dieses Berichts noch einmal zuwenden, aber auch neue Punkte aufgreifen sollte, wie etwa die wissenschaftliche Begleitung des Berliner Agenda-Prozesses.

Hauptstadt Berlin – zwischen Herkunft und Zukunft: Wer sich über die Zukunft Berlins Gedanken macht, sollte sich auch an ihre Vergangenheit erinnern. Wie kann diese Stadt, von der aus der Holocaust organisiert wurde,

„nach Normalität verlangen, nach dem banal erscheinenden Recht normaler oder sogar phantasievoller Stadtentwicklung? Doch nur, indem sie sich zur großen Stadt macht – wieder macht, wie von den Überlebenden der Katastrophe so wehmütig erinnert wird. Nicht, um irgendetwas wieder ‚gut zu machen‘, das ist unmöglich – aber um das, was jetzt ansteht, gut zu machen. Dafür scheint es zur Zeit, in einer Atmosphäre großer Gegenwärtigkeit, Chancen zu geben (...) In erster Linie wohl die Offenheit für Lebensentwürfe aller Art. Berlin wird europäischer werden, Berlin wird seine östlichen Nachbarn besser kennenlernen. Berlin wird mit einer weiteren Zuwanderung (nicht nur) von Osten her leben müssen – wenn es gelingen kann, dieses „Müssen“, das nach Belastung klingt, umzuwandeln zu einem „Können“, wäre viel gewonnen. Jetzt sind die großstädtischen Tugenden

gefragt: Toleranz zuerst. Aber auch das Vergnügen an der Vielfalt. Ein erneutes Einüben urbaner Fähigkeiten wie Aufmerksamkeit, Neugier, Intelligenz. Die sozialen, ökonomischen und planerischen Initiativen für das ‚zukunftsfähige Berlin‘ brauchen ihre gesellschaftliche Verankerung: die Bereitschaft der Bevölkerung, dabei mitzumachen. Vielleicht könnte die Tatsache, dass eine jüdische Gemeinde in beträchtlicher und wachsender Zahl ihr Vertrauen wieder in Berlin setzt, die ganze Stadt dabei ermutigen. Zwischen Herkunft und Zukunft liegt auf einmal wieder aufregende Gegenwart, an der teilzuhaben großen Spaß machen kann.“¹

Die Lokale Agenda 21 sollte Bestandteil dieser spannenden Gegenwart sein.

Danksagung der Kommission: Vom Tag ihrer Konstituierung bis zur Verabschiedung des Berichts hat die Kommission insgesamt 14 Monate Zeit gehabt. Am Anfang stand die Idee, die vielen in der Stadt vorhandenen Aktivitäten zum Agenda-Prozess aufzugreifen, zu bündeln und ihnen politische Gestalt zu geben. Als Grundlage hierfür schwebten uns von vornherein fünf Anhörungen zu wesentlichen Punkten der umfangreichen Thematik vor. Der Diskussionsprozess, der sich daraus entwickelte, führte zu dem hier vorgelegten Bericht. Ich bedanke mich bei all denen, die unsere anfängliche Sorglosigkeit aufgefangen haben: Wir hatten den Arbeitsaufwand unterschätzt, der in unserem Ansatz versteckt lag. Die Folgen dieser Fehleinschätzung wurden durch das Engagement vieler Beteiligter kompensiert.

Der Präsident des Abgeordnetenhauses, Herr Prof. Dr. Herwig Haase, unterstützte unsere Arbeit von Anfang an mit signalgebender Entschlossenheit. Die Verwaltung des Abgeordnetenhauses, unorthodox im Hintergrund agierend, ebnete uns die schwierigen Wege des Alltags.

Bei allen Vertretern und Vertreterinnen der Senats- und Bezirksverwaltungen, hier insbesondere auch beim Agendabüro des Senats, sowie bei den Agenda-Beauftragten auf Landesebene und bei den Agenda-Koordinatoren der Bezirksämter bedanke ich mich für wichtige Beiträge und Gespräche und fürs geduldige Zuhören bei den Anhörungen.

Mein besonderer Dank gilt ferner den über 40 Sachverständigen, die sich im Rahmen der Anhörungen mündlich bzw. schriftlich geäußert haben. Die beauftragten Forschungsinstitute „Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V.“ (SFZ) und „Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung“ (IRS) haben mit ihren Studien „Zukunft der Arbeit“ und „Stoffstrommanagement“ mit Engagement und Sorgfalt in den wenigen Monaten mehr geleistet, als wir erwarten konnten.

Die externen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützten mit ihrem außergewöhnlichen persönlichen Einsatz die Kommission, die Arbeitsgruppen und das Kommissionssekretariat – das eigentliche Rückgrat des Enquete-Geschehens.

¹ Julius H. Schoeps, Joachim Schlör, Moses Mendelssohn Zentrum, Potsdam: Auszüge aus einem Schreiben an die Enquetekommission vom 20.5.1999.

Das Sekretariat: Vor dem Hintergrund professioneller wissenschaftlicher Betreuung wurden hier mit Kompetenz und Einfühlungsvermögen die organisatorischen Weichen gestellt, 1.000 externe Wünsche erfüllt, kleinerem Chaos vorgebeugt, größerem gutgelaunt widerstanden, (ver-)zweifelnde Akteure getröstet, gleichzeitig die umfangreichen Dauer-Aufgaben im Bereich der Textverarbeitung und Text-Logistik fast immer termingerecht erledigt.

Mein persönlicher Dank gilt meinem Freund und Berater Jürgen Freier für die mir geleistete unersetzliche Unterstützung.

Im Laufe dieses einen Jahres hatte sich in der Tat über Fraktionsgrenzen hinweg eine immer enger werdende Zusammenarbeit entwickelt zwischen Abgeordneten und sachverständigen Kommissionsmitgliedern, Fraktionsassistenten und Sekretariat. Gewissermaßen hat die Kommission dabei ihren eigenen Agenda-Prozess durchlaufen, dessen Ergebnisse nun im Agenda-Prozess des Landes Berlin zur Verfügung gestellt werden.

Ich lade alle Berlinerinnen und Berliner ein, sich an diesem Prozess, an dieser Auseinandersetzung um Berlins Zukunft zu beteiligen.² Je größer die Beteiligung seitens der Bevölkerung, desto zuversichtlicher können wir sein, dass das Abgeordnetenhaus und der Senat von Berlin schon bald mit politischem Handeln auf unseren Bericht reagieren werden.

Wie gesagt: Die Agenda 21 ist ein Prozess. Den man verlieren kann. Oder gewinnen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Meyer', with a stylized flourish at the end.

Dr. Peter Meyer, MdA
Vorsitzender der Enquetekommission
„Zukunftsfähiges Berlin“

² Wer Anregungen beisteuern will oder weitere Erläuterungen und Informationen wünscht, wende sich bitte an die Einrichtungen, deren Adressen im Anhang angegeben sind.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammensetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“	2
Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	9
1 Hintergrund, Aufgabenstellung und Vorgehen der Enquetekommission	17
1.1 Einführung	17
1.2 Entstehung und Auftrag der Enquetekommission	18
1.3 Arbeitsweise der Enquetekommission	20
2 Verpflichtungen mit Wirkung auf Berlin	27
2.1 Internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland	27
2.2 Beschlüsse des Bundes und der Länder	32
2.3 Internationale Verpflichtungen des Landes Berlin	37
2.4 Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und des Senats von Berlin	40
2.5 Erste Bewertung der bestehenden Verpflichtungen und Beschlüsse	43
3 Das Leitbild und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung Berlins	45
3.1 Leitbilder	45
3.2 Unterschiedliche Sichtweisen der angehörten Akteursgruppen	51
3.3 Leitbild für ein zukunftsfähiges Berlin aus Sicht der Kommission	54

4	Exkurs: Der Stand der Diskussion zu Indikatorensystemen für die Messbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung	61
4.1	Einleitung	61
4.2	Allgemeine Grundlagen zu lokalen Nachhaltigkeitsindikatoren . .	64
4.3	Schritte zum Nachhaltigkeitsindikatorensystem	67
4.4	Handlungsempfehlungen – Vorschläge zum Umgang mit Indikatoren im Berliner Lokale Agenda 21-Prozess	72
5	Bestandsaufnahme und Analyse der Aktivitäten der Berliner Verwaltung zur Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung	75
5.1	Einleitung	75
5.2	Aktivitäten auf Landesebene	76
5.2.1	Senatsübergreifende Aktivitäten	76
5.2.2	Ausgewählte Maßnahmen einzelner Senatsverwaltungen	78
5.2.3	Geförderte Maßnahmen	80
5.3	Aktivitäten der Berliner Bezirke	83
5.4	Zusammenfassung und Ausblick	90
6	Exkurs: Nachhaltige Entwicklung in Brandenburg	93
6.1	Rahmenbedingungen, Leitbilder und Instrumente einer länderübergreifenden Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg	93
6.1.1	Nachhaltige Entwicklung im Spannungsfeld zwischen Konkurrenz und Kooperation	93
6.1.2	Leitbilder für eine zukunftsfähige räumliche Entwicklung und Ansätze für eine länderübergreifende Abstimmung auf Regierungsebene	95
6.1.3	Regional orientierte Kooperation zwischen Teilen von Berlin und Brandenburg	97
6.2	Sachstand der Implementierung von Agenda 21-Prozessen und anderen Initiativen im Land Brandenburg	99
6.2.1	Akteure, Themenfelder und Strukturmerkmale	99

		Seite
6.2.2	Agendabeschlüsse der kommunalen Parlamente und Anregung zur Einrichtung einer Enquetekommission „Nachhaltige Entwicklung im Land Brandenburg“	100
6.2.3	Spektrum der Akteure von 13 lokalen/regionalen Agenda 21-Initiativen im Land Brandenburg	101
6.2.4	Themenfelder und inhaltliche Schwerpunkte von Lokale Agenda 21-Aktivitäten und -Projekten	101
6.2.5	Arbeits- und Kommunikationsformen in lokalen/regionalen Agenda 21-Prozessen in den 13 befragten Städten, Gemeinden und Kreisen/Regionen.	103
6.2.6	Zur Initiierung und zur Organisation der Lokale Agenda 21-Prozesse	104
6.2.7	Überlegungen zur Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung	106
6.2.8	Vernetzung und Erfahrungsaustausch über Fachtagungen und Bildungsangebote	107
6.2.9	Diskussion über die Einrichtung einer Brandenburger Agenda-Transfer-Stelle	108
6.2.10	Der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg	109
6.3	Schwerpunkte für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolenregion Berlin-Brandenburg aus der Sicht von Brandenburger Lokale Agenda 21-Akteuren	109
6.4	Handlungsempfehlungen für eine weiterführende länder-übergreifende Betrachtung und Kooperation	111
7	Verfahren und Sachstand zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in anderen Städten	113
7.1	Grundsätzliches zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland	113
7.2	Darstellung der politischen Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung durch Lokale Agenda-Prozesse in ausgewählten deutschen Städten	115
7.2.1	Bremen	116
7.2.2	München	118
7.2.3	Leipzig	119
		11

7.3	Nachhaltiges Wirtschaften	121
7.3.1	Einleitende Hinweise	121
7.3.2	Projekt „ÖKOPROFIT“: Graz, München	123
7.3.3	München: Projekt „Banken-Elf“	127
7.3.4	München: oeco capital Lebensversicherung AG	128
7.3.5	Nürnberg: Regionalkaufhaus und Regional-Agentur	129
7.4	Ernährung	130
7.4.1	München: Projekt „Zukunftsfähige Kantine“	130
7.4.2	Fürstenfeldbruck: „Brucker Land“	131
7.5	Arbeit und Erwerbslosigkeit	133
7.5.1	Duisburg: Gemeinnützige Beschäftigungsförderung	133
7.5.2	München: Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen	134
7.5.3	München: Projekt „21 Häuser“	135
7.6	Bauen und Wohnen: Flächennutzung	136
7.6.1	Einleitende Hinweise	136
7.6.2	Frankfurt/Main: Projekt „Agendawald“	137
7.6.3	Hamburg: Nachhaltige Flächennutzung und Flächenrecycling	138
7.7	Mobilität	139
7.7.1	Karlsruhe: Vernetzung von Straßenbahn- und Zuggleisen	139
7.7.2	Bremens Beitrag im Rahmen des europäischen ZEUS-Projekts	140
7.7.3	Zürich und der erlebnistheoretische Ansatz des „trendy-lifestyle-product“	142
7.8	Eine Welt (Migration)	144
7.8.1	Münster: Fairer Handel	145
7.8.2	Bremen und die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit	145
7.9	Handlungsempfehlungen	147

8	Analyse und Empfehlungen zu den Dimensionen der Nachhaltigkeit	149
8.1	Nachhaltiges Wirtschaften	149
8.1.1	Ziele nachhaltigen Wirtschaftens	149
8.1.2	Bestandsaufnahme	152
8.1.3	Ein zukunftsfähiger Ansatz: Das regionale Stoffstrommanagement	157
8.1.4	Wirtschaft und Lokale Agenda 21	165
8.1.5	Ausblick und Handlungsempfehlungen	170
8.2	Soziales	173
8.2.1	Einleitung und Ausgangslage	173
8.2.2	Ansätze zu Leitbildern und Leitlinien	174
8.2.3	Notwendige Rahmenbedingungen und Handlungsfelder	181
8.2.4	Erwerbslosigkeit und Zukunft der Arbeit	183
8.2.4.1	Ausgangssituation und Problemlage in Berlin	183
8.2.4.2	Positionen und Konzepte	190
	Exkurs: Der Dritte Sektor – Hoffnung und Illusion	200
8.2.4.3	Überblick über Maßnahmen und Projekte	202
8.2.5	Soziale Differenzierung in den Stadtteilen	206
8.2.5.1	Ausgangssituation und Problemlage	206
8.2.5.2	Überblick über Maßnahmen und Projekte	208
8.2.5.3	Handlungsmöglichkeiten und -konzepte	215
8.2.6	Migration	217
8.2.7	Handlungsempfehlungen	218
8.3	Aufgaben einer nachhaltigen Stadtentwicklung: „Mobilität“ und „Flächenmanagement für das Wohnen“	219
8.3.1	Auf dem Wege zu einem nachhaltigen Mobilitätsmanagement	222
8.3.1.1	Leitbilder und Ziele	222
8.3.1.2	Ausgangssituation und Problemlagen	230
8.3.1.3	Strategien für Mobilität unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten	241

8.3.1.4	Ausblick und Handlungsempfehlungen	252
8.3.2	In Zukunft: Wohnen mit weniger Flächeninanspruchnahme	257
8.3.2.1	Leitbilder und Ziele	257
8.3.2.2	Ausgangssituation und Problemlagen	259
8.3.2.3	Strategien	266
8.3.2.4	Ausblick und Handlungsempfehlungen	277
8.4	Berlin in der Einen Welt	279
8.4.1	Internationale Aus- und Weiterbildung, Wissenstransfer, Beratung	280
8.4.1.1	Hochschuleinrichtungen im Arbeitsbereich Eine Welt	280
8.4.1.2	Aus- und Weiterbildungsprogramme	283
8.4.2	Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit	284
8.4.2.1	Schulische Bildungsarbeit	284
8.4.2.2	Die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Zivilgesellschaft	286
8.4.3	Lokaler Konsum: Globale Verantwortung	288
8.4.4	Landesentwicklungszusammenarbeit	293
8.4.4.1	Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ)	295
8.4.4.2	Fördermittel/Finanzierung	297
8.4.5	Internationale Beziehungen	298
8.4.5.1	Internationale Beziehungen des Landes Berlin	298
8.4.5.2	Die bezirklichen Städtepartnerschaften Berlins	304
8.4.5.3	Wirtschaft und Nachhaltigkeit	305
8.4.6	Maßnahmen und Handlungsempfehlungen	306
8.5	Lokale Agenda 21 und Akteurskooperation	317
8.5.1	Ziele und Aufgaben einer Lokalen Agenda 21	318
8.5.1.1	Der Auftrag einer Lokalen Agenda 21	318
8.5.1.2	Erfolgsbedingungen der Lokalen Agenda 21	321
8.5.2	Bewertung des Standes des Berliner Agenda-Prozesses	328

		Seite
8.5.3	Konzeptionelle Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur Berliner Agenda 21	336
8.5.3.1	Partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise	336
8.5.3.2	Aktive Rolle der Politik	341
8.5.3.3	Kooperatives Verwaltungshandeln	360
8.5.3.4	Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger.	366
8.5.3.5	Einbeziehung der örtlichen Organisationen	371
8.5.3.6	Einbeziehung der Wirtschaft	378
8.5.3.7	Medienkommunikation	380
8.5.3.8	Effiziente Organisation und Infrastruktur	382
	Exkurs: Grundlagen, Formen und Erfahrungen der Akteurskooperation	392
	Exkurs: Verwaltungsreform und Agenda 21	400
9	Handlungsfelder	407
9.1	Zukunftsfähiges Bauen und Wohnen in Berlin	407
9.1.1	Begriffe und Ziele	407
9.1.2	Bestandsaufnahme	410
9.1.2.1	Die ökologische Dimension	410
9.1.2.2	Die soziokulturelle Dimension	411
9.1.2.3	Die ökonomische Dimension	413
9.1.2.4	Politisch-administrative Rahmenbedingungen	415
9.1.3	Strategien	416
9.1.3.1	Konzentration der baulichen Aktivitäten auf den Gebäudebestand	417
9.1.3.2	Ressourcen sparendes Wohnen.	418
9.1.3.3	Ressourcen sparendes Bauen	423
9.1.3.4	Anpassung der regionalen Bauwirtschaft	427
9.1.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	432

	Seite
9.2 Ernährung	435
9.2.1 Generelle Tendenzen und Erfordernisse	435
9.2.2 Zukunftsfähige Ernährung in Berlin	441
9.2.2.1 Ein Leitbild	441
9.2.2.2 Bestandsaufnahme	443
9.2.2.3 Strategien und Handlungsempfehlungen	449
10 Empfehlungen zur Betrachtung weiterer Handlungsfelder für die Arbeit einer Enquetekommission in der nächsten Wahlperiode	455
Anhang	461
Manifest europäischer Städte zum Bündnis mit den Indianervölkern Amazoniens	463
Charta von Berlin & Aktionsprogramm	464
Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg)	477
Adressen	486
Abkürzungsverzeichnis	487
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	493
Literaturverzeichnis	495
Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen	527

1 Hintergrund, Aufgabenstellung und Vorgehen der Enquetekommission

1.1 Einführung

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro haben sich 178 Staaten dieser Erde mit der Agenda 21 darauf verständigt, auf nationaler Ebene für eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung zu sorgen. Ausgehend von der Auslegung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ durch den Abschlussbericht „Our Common Future“ der Brundtland-Kommission von 1987¹ wird unter „nachhaltiger Entwicklung“ allgemein verstanden, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation erfüllt werden sollen, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und einen eigenen Lebensstil zu wählen.² Sowohl die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung als auch die ökologischen Anforderungen sollen zusammen betrachtet werden, wobei der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen die Grenzen unseres Wirtschaftens darstellt.³ Auf dieser Grundlage ist an alle Unterzeichnerstaaten – zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört – der Auftrag ergangen, bis zum Jahr 2002 eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie zu verabschieden.

Bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Erhaltung unserer Lebensgrundlagen ist jedoch nicht nur die nationale Ebene gefordert. Kapitel 28 der auf der Rio-Konferenz im Juni 1992 verabschiedeten Agenda 21 sieht ausdrücklich „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ – so der Titel des Kapitels – vor. Danach sollen die Kommunen gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft in einen Konsultationsprozess eintreten und einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 für die Gemeinschaft erzielen:

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. Durch den Konsultationsprozeß würde das Bewußtsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert.“⁴

¹ Vgl. Hauff (1987).

² Vgl. Nantke in KDrs. 13/1.1 (1998) 3; vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1993) 21ff.

³ Vgl. Nantke in KDrs. 13/1.1 (1998) 3.

⁴ BMU (1993a) 231.

Zur Erfüllung dieses Mandats haben sich im Mai 1994 auf der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg 80 europäische Kommunen – darunter Berlin – in der „Charta von Aalborg“ verpflichtet, „in unseren Kommunen bis zum Ende des Jahres 1996 einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu suchen.“⁵ (siehe Kapitel 2.3, Seite 37, und Anhang)

Bereits unmittelbar nach der Rio-Konferenz waren auf Berliner Bezirksebene, wenn auch bezirksweise in sehr unterschiedlichem Maße, die ersten Aktivitäten und Initiativen zu verzeichnen. In Vorbereitung der Folgekonferenz im Juni 1997 in New York, auf der erste Ergebnisse zur Umsetzung vorgestellt wurden, ist aber deutlich geworden, dass die Berliner Bemühungen noch verstärkt werden müssen.⁶ Insbesondere steht die dringend gebotene Abstimmung aller in der Stadt vorhandenen Aktivitäten für eine regionale Gesamtstrategie noch aus.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat mit der Einsetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ den mit der Agenda 21 erteilten Auftrag an die Kommunen aufgegriffen und den Versuch unternommen, den Agenda-Prozess auf der lokalen Ebene durch einen eigenen Beitrag voranzutreiben.

1.2 Entstehung und Auftrag der Enquetekommission

Auf gemeinsamen Antrag der Fraktion der PDS und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 11. Februar 1998 (Drucksachen 13/2475 und 13/2488), hat das Abgeordnetenhaus von Berlin in seiner 41. Sitzung der 13. Wahlperiode am 19. Februar 1998 eine Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ eingesetzt. Die Kommission hat sich in ihrer 1. Sitzung am 2. April 1998 konstituiert.

Der Einsetzungsbeschluss (PIPr 13/41, 3211 A) formulierte den Auftrag der Enquetekommission wie folgt:

I.

Gemäß dem Gesetz über Enquetekommissionen des Abgeordnetenhauses von Berlin wird eine Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ eingesetzt. Sie bereitet parlamentarische Entscheidungen über Leitbilder, langfristige Planungen und Maßnahmen zur nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung Berlins sowie über die Schaffung dafür notwendiger Rahmenbedingungen vor. Damit verleiht sie dem Prozeß der Erarbeitung einer „Lokalen Agenda 21 für Berlin“ entscheidende Impulse.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin beauftragt die Enquete-Kommission, folgende Schwerpunkte zu bearbeiten:

⁵ Charta von Aalborg, übersetztes Originaldokument; www.cities21.com/europractice; siehe Anhang.

⁶ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) 1.

II.

1. *Erarbeitung von Zielen und Kriterien für eine auf Dauer umweltgerechte, zukunftsfähige Entwicklung*

In Umsetzung der von Deutschland mit der Unterzeichnung der Agenda 21 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung eingegangenen Verpflichtung sind Leitbilder und aus ihnen abgeleitete Handlungskataloge für eine zukunftsfähige Entwicklung Berlins zu erarbeiten, an denen sich künftige parlamentarische Entscheidungen orientieren. Es ist dabei Aufgabe der Kommission,

- Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung unter den konkreten Bedingungen des Landes und der Kommune Berlin in Anlehnung an die auf der Konferenz von Aalborg formulierten Nachhaltigkeitskriterien zu erarbeiten, die die soziale, ökonomische, ökologische und institutionelle Dimension umfassen sollten,
- Zeiträume und Indikatoren für die Meßbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung in Berlin zu formulieren,
- vorliegende Planungen dahingehend zu prüfen und zu bewerten, ob sie den Anforderungen an eine solche Entwicklung standhalten.

Dazu ist zunächst eine Bestandsaufnahme und Analyse bereits existierender Konzepte u. a. aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vorzunehmen. Diese Ergebnisse sind dem Abgeordnetenhaus so schnell wie möglich in Form eines schriftlichen Berichts vorzulegen, wobei davon auszugehen ist, dass die Kommission in der laufenden Legislaturperiode ohnehin nicht mehr als diesen Auftrag bewältigen kann.

2. *Erarbeitung von Rahmenbedingungen, die für eine zukunftsfähige Entwicklung Berlins unerlässlich sind, und Ableitung von Handlungsschritten*

Um eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung zu ermöglichen, ist es notwendig, diesen Prozeß befördernde politische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen. Aufgabe der Kommission ist es,

- die Chancen und Handlungsspielräume Berlins einerseits und die Hemmnisse und Grenzen unter den derzeit bestehenden politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen andererseits für eine Trendwende hin zu einer nachhaltigen Entwicklung in Berlin herauszuarbeiten,
- Schlußfolgerungen abzuleiten, die gerichtet sind auf:
 - Partizipation der Berliner Bevölkerung, einschließlich der organisierten Fachöffentlichkeit, am Prozeß der Ausarbeitung von Prinzipien einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung in Berlin und deren Umsetzung unter Berücksichtigung einer Verbindlichkeit der Ergebnisse dieser Beteiligungsprozesse,
 - die Schaffung geeigneter wirtschafts- und finanzpolitischer Instrumente für eine zukunftsfähige Entwicklung,

- Konsequenzen für die Verwaltungsreform in Berlin mit dem Ziel, eine zukunfts-fähige Entwicklung als Querschnittsaufgabe aller Verwaltungsebenen zu organi-sieren,
- beschäftigungs- und sozialpolitische Konsequenzen auf dem Weg in ein zu-kunftsfähiges Berlin,
- eine zukunftsfähige Raum-, Bau-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung,
- Nutzung des Wissenschaftspotentials für eine nachhaltige Entwicklung Berlins,
- Orientierung von kinder-, jugend- und familienpolitischen Zielen sowie der Schul- und Berufsausbildung an den Erfordernissen einer zukunftsfähigen Entwicklung,
- regionale und regionalwirtschaftliche Verflechtungen eines zukunftsfähigen Berlins,
- zukunftsfähiges Berlin und internationale, insbesondere entwicklungspolitische Zusammenarbeit.

III.

Die Enquete-Kommission besteht aus 15 Mitgliedern und ihren Stellvertretern/Stellvertreterinnen. Die Mitglieder werden gemäß § 2 EnqueteG auf Grund einer interfraktionellen Vereinbarung von den Fraktionen benannt.

1.3 Arbeitsweise der Enquetekommission

Zusammensetzung der Enquetekommission

Die Enquetekommission setzt sich aus insgesamt 15 ordentlichen Mitgliedern zusammen, wobei acht Mitglieder den im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretenen Fraktionen angehören. Sieben Kommissionsmitglieder sind externe Sachverständige.

Zum Vorsitzenden der Kommission wurde der Abgeordnete Dr. Peter Meyer (SPD) gewählt, zu seinem Stellvertreter der Abgeordnete Jochen Querengässer (PDS), zur Schriftführerin die Abgeordnete Pia Paust-Lassen (Bündnis 90/Die Grünen) und zum stellvertretenden Schriftführer der Abgeordnete Klaus Wowereit (SPD).

Ein Kommissionssekretariat unterstützt die Arbeit der Kommission in organisatori-scher und wissenschaftlicher Hinsicht.

Mitglieder

Abgeordnete

Ordentliche Mitglieder:

Fraktion der CDU

Uwe Goetze, Sprecher

Egon Ixmeier

Marion Kittelmann

Uwe Schmidt

Rainer Welz (bis 18. Januar 1999)

Stellvertretende Mitglieder:

Rainer Bleiler

Hein-Detlef Ewald

Annelies Herrmann

Nicolas Zimmer

Fraktion der SPD

Dr. Peter Meyer, Vorsitzender
Klaus Wowereit

Kirstin Fussan-Freese
Dr. Thomas Gaudszun

Fraktion der PDS

Jochen Querengässer, stellv. Vorsitzender

Delia Hinz

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Pia Paust-Lassen, Sprecherin

Sachverständige

Ordentliche Mitglieder:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers (seit 12. November 1998)
Technische Universität Berlin

Dr. Nikolaus Fuchs
Lexington Consulting-Group

Veit Hannemann
Habitat Informationsbüro Berlin/BERLIN 21

Prof. Dr. Sabine Hofmeister
Universität Lüneburg

Prof. Dr. Rolf Kreibich
Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Dr. Susanne Schön
Technische Universität Berlin, Zentrum Technik & Gesellschaft

Volkmar Strauch
Industrie- und Handelskammer zu Berlin

Stellvertretende Mitglieder:

Dr. Edgar Göll
Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Heike Henn
Aktionsgemeinschaft „Solidarische Welt – ASW/BERLIN 21“

Sandra Hildebrandt (seit 18. Januar 1999)
Technische Universität Berlin

Stefan Richter
Grüne Liga

Dr. Martina Schäfer
Technische Universität Berlin, Zentrum Technik & Gesellschaft

Wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen der Fraktionen

Fraktion der CDU

Norbert Loga (bis 21. Januar 1999)

Sven Iversen (seit 21. Januar 1999)

Fraktion der SPD

Klaus Westenberger (seit 18. März 1999)

Fraktion der PDS

Dr. Marion Kaulitzki

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bernd Spielvogel

Kommissionssekretariat

Leiter des Sekretariats:

Oberregierungsrat Thomas Keßler

Referentin:

Regierungsrätin z. A. Stephanie Landgraf

Wissenschaftliche Betreuung:

Dörte Bernhardt, Diplom-Chemieingenieurin

Mitarbeiterinnen:

Petra Lorenz

Anita Stölting

Elvira Urban

Externe wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen:

Frank Baumann unter Mitarbeit von Volker Schmidtke, BÜRO BLAU, Berlin,
zu Kap. 8.3

Carl Friedrich Eckhardt und Henning Tegner, Forschungs- und Anwendungs-
verbund Verkehrssystemtechnik Berlin (FAV), Berlin,
zu Kap. 8.3.1

Kristin Enge, Diplom-Ingenieurin der Landschaftsplanung,
zu Kap. 3

Beate Günther, Büro für Umwelt-Pädagogik Consult gGmbH, Potsdam und
Dr. Gerold Fierment, Brandenburgisches Umweltforschungszentrum (BUFZ),
Neuruppin,
zu Kap. 6

Dr. phil. Wolf Kirschner, Diplom-Sozialwirt,
zu Kap. 8.2.3

Holger Kuhle, Diplom-Soziologe,
zu Kap. 8.2

Dr. Matthias Manrique, Diplom-Soziologe,
zu Kap. 2, 7 und 8.5

Dr. Jurij Poelchau, Agenda Agentur Berlin,
zu Kap. 8.1, 9.1 und 9.2

Prof. Dr. Peter Ring, REGIOCONSULT, Berlin,
zu Kap. 9.1 und 9.2

Stefan Thimmel, Diplom-Ingenieur Architektur,
zu Kap. 5 und 8.4

Lars Vogelsang, Agenda Agentur Berlin,
unter Mitarbeit von Thomas Waldhubel, Diplom-Psychologe,
zu Kap. 8.5

Ute Zurmühl, Diplom-Soziologin,
zu Kap. 8.4

Redaktionelle Bearbeitung:

Barbara Heber-Schärer

Heidrun Müller

Beratungsverlauf

Die Kommission führte in der Zeit von ihrer Konstituierung am 2. April 1998 bis zur Verabschiedung des Kommissionsberichtes in der Sitzung am 3. Juni 1999 insgesamt 21 Kommissionssitzungen durch.

Zur Unterstützung der Arbeit richtete die Kommission wegen des breiten Arbeitsspektrums und der großen Themenvielfalt drei Arbeitsgruppen zu den Bereichen „Nachhaltiges Wirtschaften und Soziales“, „Stadtentwicklung und Berlin in der einen Welt“ und „Kooperation der Akteure und Medien“ sowie eine den Arbeitsgruppen übergeordnete Sprecherrunde ein. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppen gehörte neben der thematischen Vorstrukturierung insbesondere die Vorbereitung von Berichtstexten; die Ergebnisse für die Diskussion im Plenum der Enquetekommission wurden von den Koordinatoren der Arbeitsgruppen eingebracht. Die Sprecherrunde hat die öffentlichen Anhörungen in personeller und inhaltlicher Hinsicht vorbereitet und Vorschläge für die Vergabe von Studien und Berichtstexten erarbeitet.

Die Beratungen im Plenum der Kommission, aber auch in den Arbeitsgruppen, waren entsprechend den Intentionen des Agenda-Prozesses über den gesamten Zeitraum in hohem Maße durch den Prozess der Konsensfindung geprägt. Um insbesondere die Handlungsempfehlungen nicht durch interfraktionelle Meinungsverschiedenheiten zu verhindern oder zu entwerten, haben alle Kommissionsmitglieder auf die kompromisslose Durchsetzung ihrer jeweiligen Auffassung verzichtet. Dadurch ist es gelungen, den Bericht fast ausschließlich im Einvernehmen zu erarbeiten. Nur in einigen wenigen Fällen (zu Kap. 8.2.2; 8.2.3; 8.2.4.2; 8.3.1.1; 8.3.1.2; 8.3.1.4 und 9.1.4) wurden Minderheitsvoten angebracht, die entweder der umstrittenen Textpassage oder dem betreffenden Kapitel angefügt sind.

Entsprechend dem in dem Einsetzungsbeschluss erteilten Arbeitsauftrag sollte schwerpunktmäßig eine Bestandsaufnahme bereits vorhandener Konzepte aus Politik und Wissenschaft vorgenommen werden. Darüber hinaus sollten auch die bisherigen Bemühungen auf der politischen Ebene bewertet werden, ob und inwieweit den Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung entsprochen wird. Die Enquetekommission hat wegen der Kürze der ihr zur Verfügung stehenden Zeit lediglich einige wesentliche Themenfelder ausgewählt und exemplarisch bearbeitet. Der hier vorliegende Bericht kann daher nur als Zwischenbericht betrachtet werden. Der Schwerpunkt liegt einerseits auf der Untersuchung von Konzepten für ein nachhaltiges Wirtschaften (Kapitel 8.1), und zur sozialen Dimension der Nachhaltigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Berliner Arbeitsmarktproblematik (Kapitel 8.2). Als Handlungsfelder eines nachhaltigen Wirtschaftens werden die Bereiche Bauen und Wohnen (Kapitel 9.1) und Ernährung (Kapitel 9.2) beispielhaft dargestellt. Außerdem werden Möglichkeiten eines nachhaltigen Mobilitätsmanagements und eines Flächenmanagements im Rahmen einer zukunftsfähigen Entwicklung der Metropole Berlin vorgestellt (Kapitel 8.3). Schließlich beschäftigt sich der Bericht auch mit der Rolle Berlins „in der Einen Welt“ sowie mit dem Agenda-Prozess in der Stadt selbst und dem Zusammenspiel der Akteure (Kapitel 8.4 und 8.5).

Schließlich gibt die Enquetekommission erste Handlungsempfehlungen an die Akteure des Agenda-Prozesses, insbesondere an Politik und Verwaltung. Hervorzuheben ist die Empfehlung, einen Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Initiierung und Gestaltung des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses vorzubereiten. Die Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass ihre Arbeit in der 14. Wahlperiode durch eine neue Enquetekommission mit neuer Aufgabenstellung fortgesetzt und vertieft werden soll. Dadurch soll der Agenda-Prozess auch auf der institutionellen Ebene längerfristig abgesichert und im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit noch stärker verankert werden.

Anhörungen und Fachgespräche

Die Kommission hat sich durch Anhörungen externer Sachverständiger und Fachgespräche zusätzliche Informationen über die wichtigsten Ansätze in der Nachhaltigkeitsdiskussion verschafft.

Im Einzelnen fanden folgende Anhörungen statt:

3. Kommissionssitzung vom 4. Juni 1998:
„Nachhaltiges Wirtschaften in Berlin und der Region“
4. Kommissionssitzung vom 18. Juni 1998:
„Soziale Konfliktpotentiale und Zukunft der Beschäftigung in Berlin“
6. Kommissionssitzung vom 10. September 1998:
„Umwelt und Entwicklung – Berlin in der Einen Welt“
7. Kommissionssitzung vom 8. Oktober 1998:
„Cityplanung und Urban 21“
8. Kommissionssitzung vom 5. November 1998:
„Lokale Agenda 21 und Kooperation der Akteure“

Es fanden folgende Fachgespräche statt:

1. Kommissionssitzung vom 2. April 1998:
„Ableitungen für Berlin aus der Studie ‚Zukunftsfähiges Deutschland‘ des Umweltbundesamtes“
2. Kommissionssitzung vom 14. Mai 1998:
„Bestandsaufnahme des Agenda-Prozesses auf Senats- und Bezirksebene sowie in den Agenda-Gruppen (NRO)“
9. Kommissionssitzung vom 19. November 1998:
„Vermittlung der Anliegen der Agenda 21 in der Bevölkerung“
11. Kommissionssitzung vom 21. Januar 1999:
„Die Rolle der Verwaltung bei der Entwicklung eines dauerhaft zukunftsfähigen Berlins, insbesondere der Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21“
13. Kommissionssitzung vom 18. März 1999:
„Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit/Lokale Agenda 21“

Die Sitzungsniederschriften sind der Öffentlichkeit zugänglich. Die Kommission beabsichtigt darüber hinaus, unter der Adresse „<http://www.parlament-berlin.de/enquete.nsf>“ im Internet eine Datenbank einzurichten. Dort können dieser Bericht sowie Protokolle, schriftliche Stellungnahmen etc., soweit sie für die Öffentlichkeit bestimmt sind, im Volltext aufgerufen werden. In einem gesonderten Anlagenband zur Drucksache 13/3800 werden die wesentlichen Materialien veröffentlicht.

Studien

Die Kommission hat zu zwei zentralen Fragestellungen ihres Arbeitsauftrages Studien an externe Wissenschaftler vergeben. Die Studien dienen dazu, wesentliche Arbeitsergebnisse der Kommission wissenschaftlich abzusichern. Sie sind als Kommissionsdrucksachen veröffentlicht und auch über die Datenbank der Enquetekommission einsehbar:

„Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit“

Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V.
Wissenschaftliche Bearbeitung: Prof. Dr. Ingrid Kurz-Scherf (Projektleiterin),
Dr. sc. Eckhard Priller (WZB), Dipl. Pol. Alexandra Scheele,
Dipl. Soz. Heidrun Schmidtke

„Bestandsaufnahme zu Bedingungen für ein regionales und/oder lokales Ressourcen- und Stoffstrommanagement im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung der Stadtregion Berlin“

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)
Wissenschaftliche Bearbeitung: Dr. Hans Joachim Kujath (Projektleiter),
Dr. Heidi Fichter
Teilbereich Bauwirtschaft: Dipl. Volksw. Ulrich Petschow (IÖW),
Dipl.-Ing. Heike Flämig (IÖW)

2 Verpflichtungen mit Wirkung auf Berlin¹

2.1 Internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland

Einleitung: Die Agenda 21

Vom 3. bis 14. Juni 1992 tagte die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro, an der 178 Staaten teilnahmen. Insgesamt 173 Regierungen, darunter die Bundesregierung, verabschiedeten am 14. Juni 1992 die „Agenda 21“, das Handlungsprogramm der Vereinten Nationen für eine zukunftsfähige Entwicklung im 21. Jahrhundert. Dieses Aktionsprogramm ist jedoch kein Rechtsinstrument und somit nicht völkerrechtlich bindend. Aus der Präambel geht lediglich hervor, dass für die erfolgreiche Umsetzung der Agenda 21 hauptsächlich die das Dokument unterzeichneten Staaten verantwortlich sind. In vier thematischen Teilen und 40 Kapiteln werden alle wesentlichen Politikbereiche benannt, die für eine zukunftsfähige Entwicklung der Industrie- und Entwicklungsländer wichtig sind. Zukunftsfähige Entwicklung umfasst Umweltverträglichkeit, soziale Gerechtigkeit und ökonomische Sicherheit (siehe Kapitel 3, Seite 45 und Kapitel 8, Seite 149).²

Das Kapitel 28 des Handlungsprogramms „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ fordert die beteiligten Staaten auf, ihren Städten und Gemeinden die Erarbeitung einer Lokalen Agenda zu empfehlen (siehe Kapitel 2.2, Seite 32). Damit kommt den Städten und Gemeinden bei der Gestaltung und Umsetzung der Lokalen Agenda eine wichtige Funktion als Akteure zu (siehe Kapitel 8, Seite 149). Dafür werden vier Ziele angegeben:

- Konsultationsprozess und Konsens zwischen Kommunalverwaltungen und Bürger/-innen im Hinblick auf eine Lokale Agenda 21 bis zum Jahr 1996;
- Einleitung eines Konsultationsprozesses durch die Staatengemeinschaft mit dem Ziel einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Kommunen bis zum Jahr 1993;
- Intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen bis zum Jahr 1993;
- Partizipation von Jugendlichen und Frauen an politischen Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen der Lokalen Agenda.

¹ Die dargestellten Verpflichtungen mit Wirkung auf Berlin beziehen sich primär auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit. Aufgrund der knappen Zeit und der Komplexität der Materie konnten nicht alle Verpflichtungen aufgenommen werden.

² Vgl. BMU (1993a); Kreibich (1996) 71f; Forum Umwelt & Entwicklung (1997c).

Zur Erreichung dieser Ziele sind Maßnahmen auf drei Ebenen vorgesehen: Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern, Organisationen und der (lokalen) Wirtschaft auf kommunaler Ebene; Informations- und Erfahrungsaustausch sowie technische Hilfe auf interkommunaler Ebene und schließlich Förderung von Partnerschaften zwischen Organisationen und Organen auf internationaler Ebene (u. a. Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), Zentrum für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat), Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), dem Internationalen Gemeindeverband (IULA), der World Association of the Major Metropolises, dem Summit of Great Cities of the World, der United Towns Organisation, der Weltbank, regionalen Banken).³

Weitere Vereinbarungen der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro

Auf der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung wurden neben dem „Aktionsprogramm Agenda 21“ noch weitere wichtige Vereinbarungen getroffen: Die Rio-Deklaration, die Klimarahmenkonvention, die Konvention über die Biologische Vielfalt und die Walderklärung.

Die *Rio-Deklaration* zu Umwelt und Entwicklung hat das Ziel, durch die Schaffung von neuen Ebenen der Zusammenarbeit zwischen den Staaten eine gerechte weltweite Partnerschaft aufzubauen. Die Erklärung spricht allen Staaten das Recht auf Entwicklung zu und verlangt von den Industrienationen die Anerkennung der Verantwortung, dass sie wesentliche Verursacher für bislang entstandene Umweltschäden sind. Zur Umsetzung des Ziels einer weltweiten zukunftsfähigen Entwicklung werden umweltpolitische Instrumente gefordert, so z. B. wirksame Umweltgesetze, Internalisierung von Umweltkosten und Umweltverträglichkeitsprüfungen: „Für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich daraus insbesondere Forderungen nach einer Integration von Umweltaspekten in alle Politikbereiche sowie nach Einleitung wirksamer Maßnahmen zur Internalisierung von Umweltkosten.“⁴

Die *Klimarahmenkonvention* schafft die völkerrechtlich bindende Grundlage für eine internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung gefährlicher Klimaveränderungen und deren Auswirkungen. 166 Staaten unterzeichneten die Konvention, darunter die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union. Die Konvention trat am 21.03.94 in Kraft.⁵ Die 1. Vertragsstaatenkonferenz fand vom 27. März bis 07. April 1995 in Berlin statt. Im Berliner Mandat wurde beschlossen, dass innerhalb von zwei

³ Vgl. BMU (1993a) 231f; vgl. Walcha, Hermanns (1997) 21ff.

⁴ Kreibich (1996) 71.

⁵ Vgl. Kreibich (1996) 66ff; „Die Bundesregierung hat am 04. November 1992 den Entwurf des Vertragsgesetzes zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen beschlossen und damit die Voraussetzung dafür geschaffen, daß der Deutsche Bundestag als eines der ersten Parlamente die Klimakonvention in nationales Recht umsetzen konnte. Das Vertragsgesetz zur Ratifizierung ist am 14. September 1993 in Kraft getreten.“ Kreibich (1996) 66.

Jahren ein Protokoll zu verabschieden ist und dass auf die Entwicklungsländer zunächst keine Verpflichtungen zur Reduktion von Treibgasemissionen zukommen.

Parallel und in enger Verbindung zu dieser Veranstaltung fand der Zweite Weltbürgermeistergipfel zum Klimaschutz ebenfalls in Berlin statt (unter Teilnahme des Regierenden Bürgermeisters von Berlin). Auf dieser Veranstaltung wurde das „Kommuniqué der Bürgermeister und Stadtdirektoren an die Erste Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen“ als „Berliner Kommuniqué“ verabschiedet.⁶ Der Inhalt des „Berliner Kommuniqués“ besteht u. a. darin, konkrete Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen: Der zweite Artikel enthält die Mitteilung an die nationalen Regierungen, in der diese dringend gebeten werden, den Kommunen mehr Finanzmittel und größere Befugnisse für die Senkung des Energieverbrauchs zuzugestehen, damit die Treibhausgas-Emissionen auf lokaler Ebene gesenkt werden können. Der dritte Artikel enthält die Mitteilung an die Vertragsstaatenkonferenz, in der diese ersucht wird, „die Kommunen in der ganzen Welt als strategisch wichtige Partner der nationalen Regierungen im Bereich Klimaschutz anzuerkennen und sie als eigenständigen, sich von anderen unterscheidenden Sektor zu betrachten“⁷.

Im Rahmen der 3. Vertragsstaatenkonferenz, die im Dezember 1997 in Kyoto (Japan) stattfand, haben sich die Industriestaaten und die Transformationsländer verbindlich verpflichtet, die sechs wichtigsten Treibhausgas-Emissionen (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆) im Zeitraum von 2008 bis 2012 um acht Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.⁸ Zusätzlich hat sich Deutschland verpflichtet, seine Emissionen von CO₂, CH₄ und N₂O bis 2010 sogar um 25 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Den anderen EU-Staaten wurde damit im Rahmen einer EU-internen Lastenteilung eine geringere Senkung bzw. eine Steigerung von deren Emissionen ermöglicht.⁹

Die *Konvention über biologische Vielfalt* ist eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für den internationalen Artenschutz. Im Artikel 1 heißt es u. a.: „Die Ziele des Übereinkommens sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile, insbesondere durch angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen.“¹⁰ Die 1993 in Kraft getretene Konvention verpflichtet die Industrieländer, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konventionsverpflichtungen (finanziell) zu unterstützen, beispielsweise durch Naturschutzvorhaben.¹¹

In Ergänzung zu Kapitel 11 der Agenda 21 („Bekämpfung der Entwaldung“) wurde auf der VN-Konferenz eine *Grundsatzerklärung über Bewirtschaftung, Erhaltung und*

⁶ Vgl. BMBau (1996a) Teil B, 25f.

⁷ BMBau (1996a) Teil B, 26.

⁸ Vgl. Kyoto-Protokoll, www.unfccc.de/resource/protintr.html.

⁹ Vgl. Di Nucci (1998) 16.

¹⁰ BMU (1993b) 28.

¹¹ Vgl. Kreibich (1996) 68.

Entwicklung aller Waldarten verabschiedet. Die an der Konferenz teilnehmenden Staaten haben sich damit politisch verpflichtet, die Grundsätze der Wald-Deklaration bei der Bewirtschaftung der Wälder in ihren Hoheitsgebieten anzuwenden. Die Bundesregierung hat aus diesem Grunde für die Sitzung der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) im Mai 1994 in New York den „Nationalen Waldbericht der Bundesrepublik Deutschland“ erarbeitet.¹²

EU-Umweltprogramm „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“

Die EG und ihre Mitgliedstaaten verpflichteten sich auf der Tagung des Europäischen Rates am 27. Juni 1992 in Lissabon, die wichtigsten beschlossenen Maßnahmen und Vereinbarungen der UNCED-Konferenz in Rio durchzuführen. Aufgrund der übernationalen Rechtsetzungsbefugnis der EU kann die Umsetzung der Beschlüsse formal problemlos bewerkstelligt werden. In diesem Zusammenhang hat die EG im Februar 1993 ihr 5. Umweltprogramm „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ veröffentlicht, das u.a. von der Bundesregierung (Bundesministerium für Wirtschaft) 1992 erarbeitet wurde. In diesem Programm sind fünf Bereiche aufgeführt, die besondere Wichtigkeit für eine umweltgerechte Entwicklung haben: Industrie, Verkehr, Energie, Landwirtschaft und Tourismus. Diesen Bereichen wurden jeweils umweltpolitische Ziele zugewiesen, wie z. B. Verbesserung der Abfallwirtschaft, integrierter Umweltschutz, umweltfreundliche Produktentwicklung, Verringerung der Umweltverschmutzung durch Kohlen- und Schwefeldioxide, Entwicklung erneuerbarer Energiequellen, technische Verbesserung von Kraftstoffen und Kraftfahrzeugen, Verbesserung der Qualität der Touristik-Dienstleistungen. Die Europäische Gemeinschaft erkennt die Schlüsselrolle der Kommunen bei der Verankerung von Umweltrecht und Umweltinitiativen ausdrücklich an. Es ist Aufgabe und Ziel der Gemeinschaftspolitik, die Städte und Gemeinden zu ermuntern, sich den Umweltproblemen zu stellen, und dabei Hilfestellung zu leisten.¹³

Weltgipfel zu Bevölkerung und Entwicklung, sozialer Entwicklung, Frauen und Ernährung

Die 5. *Weltbevölkerungskonferenz* fand im September 1994 in Kairo statt. Ihr Schwerpunkt war die Stärkung der sozialen Rolle der Frau im Entwicklungsprozess. Geburtenkontrolle und Familienplanung wurden als soziales Problem erkannt. Es wurde festgestellt, dass der Bevölkerungsanstieg nur durch ein Mindestmaß an Ausbildung, sozialer Sicherung und Selbstbestimmung gebremst werden könne.¹⁴

Im März 1995 fand in Kopenhagen der *Weltgipfel für soziale Entwicklung* (World Summit for Social Development) statt, dessen Einsetzung von der VN-Generalversammlung im Dezember 1992 beschlossen wurde. Im Rahmen des Weltsozialgip-

¹² Vgl. Kreibich (1996) 69; BML (1994).

¹³ Vgl. Bundesrat (Drs 337/1992); vgl. Walcha, Hermanns (1997) 33.

¹⁴ Vgl. Nohlen (1994) 89.

fels wurden Beschlüsse zur Armutsbekämpfung und Beschäftigung gefasst, die dem sozialen Aspekt im Prozess einer nachhaltigen Entwicklung grundsätzliche Bedeutung beimisst.¹⁵ Ein Beschluss betrifft die sogenannte „20:20-Initiative“: „Aufgrund entsprechender Vereinbarungen sollen Industrieländer 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe und Länder des Südens 20 Prozent ihrer Staatsausgaben für soziale Grunddienste verwenden (Bildung, Gesundheit, Ernährung, Trinkwasser). Diese Mittel würden für die Bereitstellung der nötigen sozialen Grunddienste ausreichen.“¹⁶

Die 4. *Weltfrauenkonferenz* fand im Herbst 1995 in Peking statt. Dort wurde im Themenkomplex „Frauen und Umwelt“ das Kapitel K („Frauen und Umwelt“) in die von den teilnehmenden Staaten unterzeichnete Aktionsplattform aufgenommen.¹⁷ Sie enthält lediglich Empfehlungen und Forderungen und keine rechtsverbindlichen Beschlüsse. §248 der Plattform lautet: „Schaffung eines neuen Entwicklungsparadigmas, das ökologische Bestandsfähigkeit (sustainability), die Gleichbehandlung der Geschlechter und Gerechtigkeit innerhalb von und zwischen den Generationen zu einem neuen Ganzen zusammenfügt.“¹⁸ In §252 ist folgende Forderung enthalten: „Aktive und sichtbare Politik der Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Perspektive in alle Politiken und Programme.“¹⁹

Im November 1996 fand der *Welternährungsgipfel* in Rom, dem Sitz der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der VN (FAO), statt. Die anwesenden Staats- und Regierungschefs von über 130 Staaten haben sich darauf geeinigt, die Zahl der Hungernden bis zum Jahre 2015 zu halbieren.²⁰ Politisch verbindliche Rahmenbedingungen zur Behebung der chronischen Unterernährung wurden nicht beschlossen. Allerdings wurde das Menschenrecht auf Nahrung „zum ersten Mal in der Geschichte der FAO verbindlich als Zielsetzung formuliert.“²¹

Die 2. UN-Weltsiedlungskonferenz (Habitat II)

Vom 3. bis 14. Juni 1996 trafen sich in Istanbul Vertreter von Regierungen, Kommunen, internationalen Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen zur Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen (Habitat II). Die beiden Hauptthemen der Konferenz waren „angemessene Unterkunft für alle“ und „Nachhaltige Siedlungsentwicklung in einer zur Verstädterung strebenden Welt“. Die Konferenz verabschiedete einen weltweiten Aufruf zum Handeln auf allen Ebenen: Die Habitat-Agenda. Vor dem Hintergrund von im Teil II der Habitat-Agenda formulierten Zielvorstellungen²² wird ein Leitbild zukunftsbeständiger Siedlungsent-

¹⁵ Vgl. Kreibich (1996) 219.

¹⁶ Vogelsang (1998) 15.

¹⁷ Vgl. Forum Umwelt & Entwicklung (1997a) 6.

¹⁸ zit. nach Forum Umwelt & Entwicklung (1996b) 3.

¹⁹ zit. nach Forum Umwelt & Entwicklung (1996b) 3.

²⁰ Vgl. Forum Umwelt & Entwicklung (1996a) 6ff; Forum Umwelt & Entwicklung (o. J./vermutlich 1997d).

²¹ Forum Umwelt & Entwicklung (o. J., vermutlich 1997d).

²² Beispielsweise die politische-ethische Maxime der Abschaffung von Armut.

wicklung entworfen, das auf den Prinzipien von Gleichheit, Solidarität, Partnerschaft, Menschenwürde, gegenseitiger Achtung und Zusammenarbeit beruht.²³ Der sich daraus ergebende globale Aktionsplan besteht aus vielerlei Verpflichtungen – ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit – für die nationalen Regierungen (und die Vereinten Nationen): U. a. das Recht auf angemessenen Wohnraum umzusetzen; einen möglichst geringen Flächenverbrauch vorzunehmen; auf eine effektive Nutzung der Flächen zu achten; für die Grundversorgung aller Menschen Sorge zu tragen; ausgewogene Stadt-Land-Beziehungen zu entwickeln (d. h. ländliche Räume als eigenständige Gebiete zu entwickeln) und einen partizipatorischen Ansatz für nachhaltige Siedlungen zu institutionalisieren (d. h. die Bevölkerung an Bau- und Stadtentwicklungspolitik teilhaben zu lassen). „Habitat II soll eine Brücke zwischen der Agenda 21 und den Städten bauen und verständlich machen, daß ohne eine angemessene Stadtplanung und -entwicklung der Planet Erde nicht vor unkontrolliertem Raubbau an Land und Wasser bewahrt werden kann.“²⁴

Zweiter Erdgipfel in New York

Fünf Jahre nach der Konferenz von Rio fand im Juni 1997 in New York der Zweite Erdgipfel der VN-Generalversammlung statt. Wie bereits auf der Rio-Konferenz wurden keine rechtsverbindlichen Vorgaben, d. h. völkerrechtlich bindende Beschlüsse, getroffen, sondern lediglich Vorschläge zum Klimaschutz und zur Entwicklungspolitik gemacht.

2.2 Beschlüsse des Bundes und der Länder

In diesem Kapitel werden chronologisch nachhaltigkeitsrelevante Beschlüsse des Bundestages und der Bundesregierung sowie – wegen der Bedeutsamkeit des Themas – Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder zur Entwicklungszusammenarbeit und zu Konsequenzen aus der Rio-Konferenz 1992 aufgeführt.

1. *Genfer Luftreinhaltekonvention:* In den 80er Jahren kam es im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) zur Verabschiedung wichtiger internationaler Konventionen zur Verhütung von grenzüberschreitenden Luftverunreinigungen. Sie gehen auf die Genfer Luftreinhaltekonvention von 1979 zurück. Das Helsinki-Protokoll von 1985 begründet die Verpflichtung, die jährlich anfallenden Schwefelemissionen spätestens bis 1993 um mindestens 30 % gegenüber dem Stand von 1980 zu reduzieren. Da eine weitere Verbesserung der

²³ Vgl. BMBau (1996a) Teil B, 6.

²⁴ Forum Umwelt & Entwicklung (1996c) 11; Als gemeinsame Vorbereitung auf die Habitat II-Konferenz sowie als Abschluss des mehrjährigen OECD-Projekts „Die ökologische Stadt“ fand vom 19. bis 21. März 1996 in Berlin die „Konferenz über nachhaltige Stadtentwicklung“ auf Einladung des deutschen Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau statt. Die Konferenz wurde vom BMBau und der OECD veranstaltet und gipfelt in der „Berliner Erklärung der Berlin-Konferenz über nachhaltige Entwicklung“; vgl. BMBau (1996a) Teil B, 28.

Luftqualität in Europa für notwendig gehalten wurde, verpflichteten sich die Vertragsstaaten 1994 in Oslo, ihre Gesamtschwefelemissionen individuell bis zu den Jahren 2000, 2005 und 2010 verbindlich auf bestimmte Obergrenzen zurückzuführen. Danach muss z. B. die Bundesrepublik Deutschland ihre Schwefelemissionen um 83 % bis 2000 und um 87 % bis 2005 gegenüber dem Niveau von 1980 verringern.

Das Sofia-Protokoll enthält die völkerrechtliche Verpflichtung, bis 1994 die jährlichen nationalen Stickoxidemissionen auf den Stand von 1987 einzufrieren. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich darüber hinaus zu einer Reduktion der Stickoxidemissionen um 30 % bis 1998 gegenüber dem Niveau von 1986 verpflichtet. Ein drittes Protokoll im Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention betrifft den Abbau flüchtiger organischer Verbindungen (VOC). Die Vertragsstaaten verpflichteten sich 1991 in Genf die VOC bis 1999 im Vergleich zu den Werten von 1988 um ebenfalls 30 % zu reduzieren.²⁵

2. Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und Montrealer Protokoll: Am 22. März 1985 unterzeichneten 21 Staaten in Wien das „Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht“. Das Montrealer Protokoll sieht das Einfrieren der Produktion und des Verbrauchs von FCKW 11, 12, 113, 114 und 115 im Zeitraum vom Juli 1989 bis Juni 1993 auf den Stand von 1986 vor. Danach sollen in Zwischenschritten die Produktion und der Verbrauch bis zum Jahr 1999 so reduziert werden, dass nur noch 50 % des Standes von 1986 erreicht werden. Die Halone 1211, 1301 und 2402 sind bis 1992 auf das Niveau des Jahres 1986 zu reduzieren. Die Vertragsstaaten verpflichteten sich, den Entwicklungsländern den Zugang zu umweltverträglichen Ersatzstoffen und den notwendigen Technologien zu erleichtern und sie bei dem möglichst raschen Einsatz dieser Substitute zu unterstützen.

Die Nachfolgeprotokolle von London (1990) und Kopenhagen (1992) beziehen weitere ozonschichtschädigende Stoffe (z. B. Methylchloroform oder H-FCKW) ein und beinhalten erhebliche Verschärfungen der festgelegten Reduzierungspläne.²⁶ Die Bundesrepublik Deutschland hat die Beschlüsse formal umgesetzt und ihre Selbstverpflichtung, „ab Mitte 1994 aus der FCKW-Produktion gänzlich und aus der FCKW-Verwendung schrittweise auszusteigen“, erfüllt.²⁷

3. Beschluss der Ministerpräsidenten der Bundesländer zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder: Am 28. Oktober 1988 bekräftigten die Ministerpräsidenten, dass wegen der Verschlechterung der Lage der Entwicklungsländer die partnerschaftliche Zusammenarbeit beibehalten und ausgeweitet werden muss. Die Ministerpräsidenten sehen die Schwerpunkte der Mitarbeit der Länder weiterhin in der personellen und technischen Hilfestellung vor Ort sowie in der Informations- und

²⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994) 587; vgl. Kreibich (1996) 64.

²⁶ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) 87ff.

²⁷ Kreibich (1996) 65.

Bildungsarbeit. Ferner fordern sie eine Verbesserung der Koordination der Entwicklungspolitik zwischen Bund, Ländern und Europäischer Gemeinschaft.²⁸

4. *Klimaschutz in Deutschland:* „In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Klimaschutzpolitik mit der Konstituierung der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ im Dezember 1987 im Rahmen der Tätigkeit des Deutschen Bundestages zum ersten Mal institutionalisiert.“²⁹ Die Ergebnisse ihrer Arbeit führten zu den Beschlüssen der Bundesregierung zur Verringerung der Menge der energiebedingten CO₂-Emissionen vom 13. Juni 1990 und – wiedervereinigungsbedingt – vom 7. November 1990 sowie vom 11. Dezember 1991. Mit dem 3. Kabinettsbeschluss verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland, die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 um 25 bis 30 Prozent bezogen auf 1987 zu reduzieren.³⁰ Ferner wird von der Bundesregierung eine Minderung aller klimarelevanten Emissionen um 50 % – bezogen auf CO₂-Äquivalente und die Basis 1987 – bis zum Jahre 2005 angestrebt. Dies bezieht sich auf Kohlendioxid FCKW, Halone, Methan, Distickstoffoxid, Stickoxide, Kohlenmonoxid und flüchtige organische Verbindungen ohne Methan (NMVOC).

Unter der Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wurde die „Interministerielle Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion“ eingesetzt und beauftragt, ein Gesamtkonzept zur Verringerung des Emissionsvolumens vorzulegen. Während der 1. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention 1995 in Berlin verschärfte die Bundesregierung das CO₂-Reduktionsziel auf –25 % von 1990 bis 2005.

Auf der parlamentarischen Ebene führte die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ in der 12. Legislaturperiode die Arbeiten der Vorgängerkommission fort.³¹ Sie formulierte für Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland folgende Zielsetzungen für die energiebedingten CO₂-Emissionen – jeweils bezogen auf 1987: –30 % bis zum Jahr 2005, –45 % bis in die Mitte der 20er Jahre des nächsten Jahrhunderts und –80 % bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts.³²

5. *Einsetzung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“:* In seiner 77. Sitzung am 14. Februar 1992 setzte der Deutsche Bundestag auf der Basis eines geänderten Antrags der SPD-Fraktion die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“ ein.³³ Ihre Berichte enthal-

²⁸ Vgl. World University Service (1998a); vgl. Germanwatch (1995) 49.

²⁹ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) 245; Berichte der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ vgl. Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1988, 1990a, 1990b).

³⁰ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) 245.

³¹ Berichte der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1992, 1994a, 1994b, 1995).

³² Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) 247.

³³ Vgl. Deutscher Bundestag (Drsn 12/1290, 1991; 12/1951, 1992).

ten grundlegende Arbeiten zum Leitbild und Bewertungskriterien einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung sowie zum Stoffstrommanagement.³⁴ Die folgende Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, die nach der UNCED 1992 eingesetzt wurde, hatte u. a. die Aufgabe, sowohl Umweltziele als auch ökonomische und soziale Rahmenbedingungen für eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung zu erarbeiten und Maßnahmen zur Umsetzung zu benennen, d. h. die Agenda 21 an bundesdeutsche Verhältnisse anzupassen.³⁵ Sie wurde am 1. Juni 1995 auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. vom Deutschen Bundestag eingesetzt.³⁶

6. *Bundestagsbeschlüsse zur Lokalen Agenda 21:* Am 29. Juni 1994 bekannte sich der Deutsche Bundestag zu den in Rio de Janeiro gefassten Beschlüssen. „Der Deutsche Bundestag begrüßt die Aufforderung an die Kommunen der Welt, Konzepte für die nachhaltige Entwicklung öffentlich zu diskutieren und bis 1996 einen Konsens über eine ‚Lokale Agenda 21‘ herzustellen.“³⁷ „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dieser neuen entwicklungspolitischen Kraft, die sich vor Ort um die Beteiligung der Bevölkerung durch den umfassenden Aufbau dezentraler Strukturen und Netzwerke kümmert, alle notwendige Unterstützung durch die jeweils zuständigen Einrichtungen zukommen zu lassen.“³⁸

Am selben Tag fasste der Deutsche Bundestag Beschlüsse zu „Aufbau und Stärkung Kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern zur Förderung von regionaler und lokaler Selbsthilfe“ und erkannte die „Charta von Berlin“ vom 17. Oktober 1992 (siehe Kapitel 2.3, Seite 37) als Leitprinzip für kommunale Nord-Süd-Arbeit an.³⁹

7. *Aufnahme des Prinzips der Nachhaltigkeit als Staatsziel in das Grundgesetz:* Aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom 29. Juni 1994 wurde in der Bundesrepublik Deutschland das Prinzip der Nachhaltigkeit als Staatsziel im Grundgesetz verankert. Damit wird deutlich, dass die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur eine Sache der Umweltpolitik, sondern eine Querschnittsaufgabe allen staatlichen Handelns ist.⁴⁰ Artikel 20a des Grundgesetzes lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

³⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1993); Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994).

³⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997); Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998).

³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (Drs 13/1533, 1995).

³⁷ Deutscher Bundestag (PIPr 12/237, 1994); Deutscher Bundestag (Drs 12/6263, 1993) 2.

³⁸ Deutscher Bundestag (Drs 12/6263, 1993) 2.

³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (Drsn 12/6263, 1992; 12/6727, 1994).

⁴⁰ Vgl. BMU (1997b) 10.

8. *Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder zu politischen Konsequenzen aus der UNCED-Konferenz in Rio 1992:* Das Bekenntnis der Ministerpräsidenten der Länder zum Rio-Folgeprozess und seiner Umsetzung erfolgte am 1. Dezember 1994. „Die Regierungschefs der Länder bieten ihre Kooperation im Rio-Folgeprozeß an und erwarten von der Bundesregierung, daß sie ihrerseits den notwendigen Umsetzungsprozeß nach Rio fördert und insbesondere bei der Berichterstattung Deutschlands gegenüber der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) alles in ihren Kräften Stehende tut, um Länder, Kommunen gesellschaftliche Gruppen einschließlich Nichtregierungs-Organisationen aktiv an diesem Prozeß zu beteiligen.“⁴¹

9. *Beschluss der Umweltministerkonferenz der Länder (UMK) vom 6. November 1997 zu Umwelt- und Entwicklungspolitik:*⁴² „Die UMK betont im Lichte der Rio-Konferenz von 1992, die als politisches Leitziel eine stärkere Verknüpfung von Ökologie, Ökonomie und sozialer Gerechtigkeit propagiert hat, die Verpflichtung, die im Umweltschutz erworbenen langjährigen Erfahrungen international einzubringen. Im Sinne eines partnerschaftlichen Ansatzes, wie er in der Agenda 21 formuliert ist, sind gemeinsam naturwissenschaftlich-technische, administrative, legislative Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten, die den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, Anforderungen und Ansprüchen der verschiedenen Räume Rechnung tragen. Hierzu kann Deutschland maßgebliche Beiträge leisten, die zugleich für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Deutschland genutzt werden können. Dabei tragen die Industrienationen eine besondere Verantwortung, den Schwellen- und Entwicklungsstaaten Zugang zu den in den letzten Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen und zu dem technischen Wissen zu eröffnen. Die UMK ist der Auffassung, daß Hand in Hand mit der Globalisierung der Märkte auch eine Globalisierung der Zusammenarbeit im Umweltschutz notwendig ist.“⁴³

10. *Gemeinsame Erklärung der Umweltministerkonferenz (UMK) und der Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände*⁴⁴ *zur Lokalen Agenda 21:* In der am 8. Mai 1998 von der UMK beschlossenen Erklärung heißt es u. a.: „Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände und der Umweltministerkonferenz haben folgende Handlungsfelder für eine Lokale Agenda besonderes Gewicht: – Energieproduktion, (Energie)nutzung und Klimaschutz; – effiziente Ressourcennutzung; – eine umweltverträgliche Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, einschließlich eines verminderten Flächenverbrauchs; – Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewußtseins und des Umweltverhaltens, namentlich im Bereich des Konsumverhaltens; – die Verankerung eines Umweltmanagements in der kommunalen Verwaltung als Instrument zur

⁴¹ Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1.12.1994; World University Service (1998a) Germanwatch (1995) 50.

⁴² Beschlüsse mit ähnlich lautender Diktion wurden am 1. Dezember 1995, 13. Juni 1996 und am 12. Dezember 1996 gefasst.

⁴³ Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT) in: www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21/pages/glokok/national.htm, 3.

⁴⁴ Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag bilden die Kommunalen Spitzenverbände.

Unterstützung einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung; – eine sowohl im Wirtschaften als auch in den Produkten umweltverträgliche Landbewirtschaftung; – Maßnahmen zum Schutz der biotischen Systeme und des Naturhaushalts; – produktionsintegrierte Umweltschutzmaßnahmen; – Projekte internationaler Entwicklungszusammenarbeit z. B. im Rahmen bestehender Partnerschaften; – Aufgabe der Versorgung und Entsorgung.“⁴⁵

11. *Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 9. Juli 1998 zur Entwicklungszusammenarbeit:* „(1) Die Regierungschefs der Länder sind sich darin einig, daß bei der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland und bei der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit durch wechselseitige Verwertung von Erfahrungen und effiziente Bündelung von Kräften verstärkt Möglichkeiten der Kooperation und der Arbeitsteilung genutzt werden sollten, um den erhöhten Anforderungen gerecht werden zu können. (...) (2) Die Regierungschefs der Länder appellieren an die Bundesregierung, die Länder bei der Entwicklungszusammenarbeit mit ausländischen Partnern mit ihren Erfahrungen und Möglichkeiten noch stärker als bisher in die konzeptionellen Überlegungen (Länderkonzepte, Sektorkonzepte) einzubeziehen und die Kohärenz von Entwicklungspolitik und Außenwirtschaft zur Sicherung nachhaltiger Entwicklung zu fördern. (3) Aufgrund der herausragenden Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen und Initiativen fordern die Regierungschefs der Länder die Bundesregierung und die Europäische Union auf, neben der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit durch komplementäre Maßnahmen insbesondere die Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen und Initiativen zu unterstützen.“⁴⁶

12. *Koalitionsvereinbarung zwischen den Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen:* Am 20. Oktober 1998 wurde in Kapitel IV des Koalitionsvertrages („Ökologische Modernisierung“) das Prinzip der Nachhaltigkeit verankert. „Wir orientieren uns am Leitbild der Nachhaltigkeit. Die Agenda 21 ist dafür unsere wichtigste Grundlage. Unser Ziel ist eine nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung.“⁴⁷

2.3 Internationale Verpflichtungen des Landes Berlin

Das Land Berlin hat in Zusammenhang mit der Anerkennung seiner Verantwortung für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung internationale Verträge unterzeichnet und ist Mitglied in internationalen Netzwerken geworden. Über die unten genannten Aktivitäten hinaus beteiligte sich Berlin „an Veranstaltungen internationaler Städteverbindungen, wie Vereinigung der Hauptstädte der Europäischen Union, Eurocities, Netzwerk der Kulturstädte Europas, Metropolis, Gipfelkonferenz der

⁴⁵ vgl. Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SensUT): www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21/pages/glokok/national.htm, 4f.

⁴⁶ Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 9.7.1998; World University Service (1998b) 3

⁴⁷ Bündnis 90/Die Grünen (1998) 18; www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21/pages/framesc.htm.

Weltmetropolen, Konferenzen der Hauptstädte der Welt und Städtebündnis Hiroshima/Nagasaki.“⁴⁸

Klimabündnis-Manifest und Mitgliedschaft im Klimabündnis

Das Land Berlin ist seit Ende 1990 Mitglied im „Klimabündnis Europäischer Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder“ (Alianza del Clima e.V.). 1990 haben europäische Städte und Gemeinden ein Bündnis mit den indigenen Völkern Amazoniens mit dem Ziel geschlossen, die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2010 (im Vergleich zum Jahr 1987) in Form einer freiwilligen Selbstverpflichtung zu halbieren: Vor dem Hintergrund drohender Klimaveränderungen erklären die europäischen Städte in einem Manifest, durch Senkung des Energieverbrauchs und Verringerung des motorisierten Verkehrs zur Abnahme der Belastungen der Atmosphäre beizutragen. Wie dieses im Hinblick auf die CO₂-Minderung weitgehende Ziel erreicht werden soll, blieb freilich offen. Weitere Ziele sind die Reduzierung klimaschädlicher Gase – insbesondere der Verzicht auf Produktion und Gebrauch von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) –, der Verzicht auf die Nutzung von Tropenholz in den Kommunen sowie die Unterstützung der Indianervölker Amazoniens. Das Klima-Bündnis unterstützt die Mitgliedskommunen bei der Umsetzung ihrer klima- und entwicklungspolitischen Selbstverpflichtung und der Artikulation ihrer politischen Ziele.⁴⁹

Charta von Berlin und Mitgliedschaft bei Towns & Development

Vom 14. bis 17. Oktober 1992 fand in Berlin eine internationale Nord-Süd-Konferenz unter dem Titel „Kommunale Initiativen für eine zukunftsbeständige Entwicklung“ mit mehr als 300 Teilnehmern aus 53 Ländern statt. Es war die erste Konferenz von Kommunen und NRO zur Stärkung der Nord-Süd-Arbeit nach der Rio-Konferenz vom Juni 1992. Durchgeführt wurde die Konferenz von „Towns and Development“ (T&D), einem internationalen Netzwerk kommunaler Regierungen und NRO im Norden und Süden, in Zusammenarbeit mit dem Nord-Süd Zentrum des Europarates.⁵⁰ Berlin ist seit 1992 Mitglied in der Kommunalen Nord-Süd-Initiative (K.N.S.I.), der deutschen Abteilung von Towns & Development.

Das Abschlussdokument der Konferenz, das Berlin am selben Tag unterzeichnete, ist die „Charta von Berlin“. Es wurde sowohl vom Deutschen Bundestag als auch vom Europarat offiziell als kommunalpolitisches Nord-Süd-Dokument anerkannt (siehe Kapitel 2.2, Seite 32). Grundlage der „Charta von Berlin“ ist die Herausforderung an Kommunen, örtliche Gruppen und NRO, den Entwicklungsländern bei der Bewältigung wirtschaftlicher und politischer Probleme zu helfen. Die Charta stellt die derzeitige Situation als „eine Form globaler sozialer und wirtschaftlicher Apart-

⁴⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 2.

⁴⁹ Vgl. Klima-Bündnis/Alianza del Clima e.V. (1995); Vogelsang (1998) 15; „Manifest europäischer Städte zum Bündnis mit den Indianervölkern Amazoniens“ siehe Anhang.

⁵⁰ Vgl. Walcha, Hermanns (1997) 39f.

heid“ dar.⁵¹ In dem Aktionsprogramm der Charta wird u.a. Folgendes empfohlen und gefordert: „Wir, die Delegierten und Teilnehmer dieser Konferenz (...), appellieren an alle nationalen Regierungen des Nordens, die von den Vereinten Nationen beschlossene Zielvorstellung einer staatlichen Entwicklungshilfe in Höhe von mindestens 0,7 % des BSP zu erfüllen und den Süden nicht länger für die gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme des Nordens leiden zu lassen, indem sie diese Entwicklungshilfe kürzen; (...) fordern alle nationalen Regierungen und Parlamente zu einer Gesetzgebung auf, mit der die Kommunalverwaltungen, NRO und örtlichen Gruppen mit den erforderlichen rechtlichen und fiskalischen Möglichkeiten (...) ausgestattet werden, um aktiv für eine nachhaltige Entwicklung zusammenzuarbeiten.“⁵²

Charta von Aalborg und Mitgliedschaft bei ICLEI

Vom 24. bis 27. Mai 1994 fand in Aalborg (Dänemark) die erste „Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“ statt. Die Konferenz wurde vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) initiiert und inhaltlich durchgeführt. Das Dokument dieser Konferenz ist die „Charta von Aalborg“, die von 80 europäischen Kommunen und 253 Vertretern internationaler Organisationen, Regierungen und Einzelpersonen unterzeichnet und verabschiedet wurde (siehe Anhang). Darin wird u.a. erklärt: „Wir Städte und Gemeinden sind uns bewußt, daß die Armen am stärksten unter den Umweltbelastungen (wie verkehrsbedingtem Lärm und Luftverschmutzung, mangelndem Komfort, ungesunden Wohnverhältnissen, fehlenden Freiflächen) leiden und am wenigsten in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen. Die ungleiche Verteilung von Reichtum verursacht zum einen umweltschädliches Verhalten und erschwert zum anderen Verhaltensänderungen. Wir beabsichtigen, die sozialen Grundbedürfnisse der Menschen sowie Gesundheitsfürsorge, Beschäftigung und Wohnungsversorgung mit dem Umweltschutz zu integrieren. Wir möchten aus den ersten Erfahrungen mit einer beständigen und umweltgerechten Lebensweise lernen, um auf diese Weise die Lebensqualität der Bürger zu erhöhen anstatt nur einfach den Verbrauch zu maximieren.“⁵³ Die Stadt Berlin unterzeichnete 1994 neben anderen europäischen Städten die Charta und wurde Mitglied bei ICLEI⁵⁴: „Durch die Unterzeichnung der Charta initiierten die Städte, Gemeinden und Landkreise die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und verpflichteten sich dazu, in Lokale Agenda 21-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen. Ziel der Kampagne ist es, die Entwicklung in Richtung Zukunftsbeständigkeit auf lokaler Ebene sowohl durch Lokale Agenda 21-Prozesse als auch durch eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren innerhalb der örtlichen Gemeinschaft und zwischen den

⁵¹ Towns & Development (1992) 1.

⁵² Towns & Development (1992) 4. „Charta von Berlin“ siehe Anhang.

⁵³ Charta von Aalborg, übersetztes Originaldokument; in: www.cities21.com/europractice; siehe Anhang.

⁵⁴ Das europäische Büro von ICLEI befindet sich seit Anfang der 90er Jahre in Freiburg.

einzelnen Kommunen voranzutreiben. (...) Die Unterzeichnerstädte gründen die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden.“⁵⁵ Auf der 2. Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden, die im Oktober 1996 in Lissabon stattfand, wurde von den Teilnehmerstädten der „Lissabonner Aktionsplan“ unter dem Motto „Von der Charta zum Handeln“ angenommen.

Charta von Valencia

Am 21. November 1995 fand in Valencia (Spanien) die Umweltkonferenz der in der EU zuständigen regionalen Minister und politisch Verantwortlichen statt. Die Teilnehmer verabschiedeten die Umwelt-Charta der europäischen Regionen, die „*Charta von Valencia*“. Darin wird die Rolle der Regionen in der Umweltpolitik festgelegt: „Prägung aller Erlasse sektoraler Politiken durch Umwelterfordernisse; Einbeziehung regionaler Regierungen und Lösungen bei koordinierten Maßnahmen zur Lösung globaler Umweltprobleme.“ Als Ziele der Umweltpolitik werden u.a. die Berücksichtigung regionaler Unterschiede bei der Festlegung von umweltpolitischen Maßnahmen, die Unterstützung des ökologischen Umbaus der Wirtschaft und die „Minimierung der Umweltauswirkungen der eigenen Verwaltungsmaßnahmen“ genannt.⁵⁶

2.4 Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und des Senats von Berlin

Das Abgeordnetenhaus und der Senat von Berlin haben sich in den vergangenen Jahren wiederholt zur nachhaltigen Entwicklung bekannt. Grundsatzbeschlüsse zur Entwicklungszusammenarbeit, zu Städtepartnerschaften, zum Umweltschutz etc. wurden teilweise bereits vor der Rio-Konferenz 1992 gefasst und werden im Folgenden ergänzend aufgenommen, da sie wichtige Bestandteile der Agenda 21 bilden.

Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ)

„In Anbetracht der Zukunftsaufgabe, zur Lösung des Nord-Süd-Konflikts beizutragen, hat sich der Senat von Berlin auch in der schwierigen Phase des Zusammenwachsens der beiden Stadthälften ausdrücklich zu seiner Verantwortung und zu seinen Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern bekannt.“⁵⁷ So ist im eigenen Entscheidungsbereich des Senats im März 1991 durch die Schaffung der Lan-

⁵⁵ BMBau (1996a) Teil B, 30f.

⁵⁶ BMBau (1996a) Teil B, 19.

⁵⁷ Zum Hintergrund: Das entwicklungspolitische Ressort West-Berlins war mit Beobachterstatus am Entwicklungspolitischen Runden Tisch der DDR vertreten, d. h. die gesamte politische Debatte in diesem Zusammenhang ging 1989/90 um die Neuorientierung der Entwicklungspolitik in (West-)Berlin ebenso wie in der ehemaligen DDR. Es herrschte eine Umbruch- und Aufbruchstimmung, in der die Entwicklungspolitik eine größere Wahrnehmung genoss als heute, und dies wurde auch parteiübergreifend in Berlin politisch getragen. Die Enquetekommission knüpft an dieses entwicklungspolitische Signal der Parteien von Berlin an.

desstelle für Entwicklungszusammenarbeit bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie⁵⁸ als zentrale entwicklungspolitische Informations- und Koordinationszentrale ein erster entscheidender Schritt getan, die Querschnittsfunktion der Entwicklungspolitik wahrzunehmen und umzusetzen. Neben der Koordination der entwicklungspolitischen Maßnahmen der Berliner Senatsverwaltungen sowie der zu intensivierenden Zusammenarbeit mit den etablierten entwicklungspolitischen Einrichtungen in der Stadt wurde der Landesstelle als neuem Aufgabenschwerpunkt die Unterstützung der Arbeit von und die Kooperation mit NRO übertragen.⁵⁹ „Die mit Beschluß des Senats von Berlin vom 26. Mai 1992 verabschiedeten entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Berlin⁶⁰ (...) beschreiben die Aufgabenstellung und Kompetenz der Landesstelle und weisen inhaltliche und sektorale Schwerpunkte der entwicklungspolitischen Maßnahmen des Senats von Berlin aus.“⁶¹ Seit dem 10. Juli 1998 liegt ein neuer Entwurf der entwicklungspolitischen Leitlinien vor.⁶² Der auf der Basis eines Abgeordnetenhausbeschlusses vom 10. April 1997 vom Senator für Wirtschaft und Betriebe benannte „Beirat Entwicklungszusammenarbeit“ konstituierte sich im Januar 1998 und unterstützt die Arbeit der Landesstelle insbesondere bei Fragen der Eine-Welt-Politik sowie der Ausgestaltung von Umwelt und Entwicklung als Querschnittsaufgabe.⁶³

Berichtspflicht zu entwicklungspolitischen Maßnahmen

Die LEZ legte seit ihrer Gründung dem Abgeordnetenhaus vier Berichte über entwicklungspolitische Maßnahmen vor.⁶⁴ Die bereits seit 1985 erstellten Berichte werden gemäß dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 4. Dezember 1992 nun „regelmäßig bis zum 30. April eines jeden zweiten Jahres“⁶⁵ erstellt. Der fällige Bericht wird voraussichtlich im Sommer 1999 fertiggestellt sein.

Städtepartnerschaften

Anlässlich des in Den Haag stattfindenden 32. Weltkongresses des Internationalen Gemeindeverbandes (IULA) beschließt das Abgeordnetenhaus am 7. September 1995 u. a.: „Städtepartnerschaften sind besonders intensive Vernetzungen vieler Lebensbereiche der Partnerstädte. Das Ziel ist dabei (...) die möglichst breite Beteiligung von Bürgern und Organisationen. Dieser in vielen Bereichen nicht staatlich organisierte Dialog setzt einen Grundkonsens der Partnerstädte in politischen Grund-

⁵⁸ heute: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe.

⁵⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/1812, 1992) 2; Verändert hatte sich insbesondere die Betonung und Gewichtung der Rolle der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit sowie der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit.

⁶⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/1567, 1992).

⁶¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/1812, 1992) 2.

⁶² Vgl. SenWiB/LEZ in KDrs 13/6.4a (1998) Anlage 2.

⁶³ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 13/26, 1997) 2026 D. ; Drs (13/2251, 1997)

⁶⁴ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drns 12/563, 1991, 12/1812, 1992, 12/4666, 1994, 13/650, 1996).

⁶⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/4666, 1994) 1.

satzfragen voraus. Das Abgeordnetenhaus ist daher bei jeder Vereinbarung über Städtepartnerschaften und den Abschluß entsprechender Verträge zu beteiligen.⁶⁶ Im März 1996 wurde der „Beirat für Europäische Städtepartnerschaften“ gebildet und am 24. Januar 1997 hat sich unter Vorsitz des Regierenden Bürgermeisters der „Gesprächskreis Städteverbindungen-, Regional- und Kommunalkontakte“ konstituiert. Die ersten Arbeitsergebnisse dieser Gremien und die jüngsten städtepartnerschaftlichen Aktivitäten Berlins können dem vom Senat am 1. Februar 1999 vorgelegten „Bericht über Lebendige Städtepartnerschaften“ entnommen werden.⁶⁷ Im Bericht wird eingeräumt, dass „Nachhaltigkeit“ im weiteren Sinne bislang als zentraler Gegenstand gemeinsamen Interesses in den Rahmenvereinbarungen und Arbeitsprogrammen [der Städteverbindungen des Landes Berlin] noch nicht ausdrücklich benannt worden⁶⁸ ist.

Berichtspflicht für Umweltberichte

Aufgrund eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses vom 8. Juli 1971 werden in Berlin seit 1972 zweijährlich Umweltschutzberichte erstellt.⁶⁹ Seit dem Abgeordnetenhausbeschluss vom 17. Juni 1993 erstellen die Senatsverwaltungen eigene Berichte.⁷⁰ So enthält der jüngste Bericht in Teil 1 den Umweltschutzbericht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz⁷¹ und in Teil 2 den Umweltbericht 1995 der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie. Mit den Kapiteln 9 und 10 dieses Berichtes wird – wie schon in der Vergangenheit – gleichzeitig die gesetzlich vorgeschriebene Berichtspflicht nach dem Berliner Naturschutzgesetz (§ 38 Abs. 3) und dem Landeswaldgesetz (§ 13 Abs. 6) erfüllt. Der fällige Umweltschutzbericht liegt dem Senat zur Beschlussfassung vor und soll in Kürze als Nachhaltigkeitsbericht erscheinen.

Berichtspflicht zur Lokalen Agenda 21

Mit Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 15. Mai 1997 wurde der Senat „aufgefordert, bis zum 30. Oktober 1997 dem Abgeordnetenhaus von Berlin einen Bericht darüber vorzulegen, was er zur Erarbeitung einer lokalen Agenda 21 für Berlin bisher getan hat bzw. zu tun gedenkt. Im einzelnen soll im Bericht dargestellt werden, wie der Senat gewährleistet bzw. gewährleisten will, daß – in den für eine lokale Agenda unabdingbaren breiten Konsultationsprozeß innerhalb der Bevölkerung tatsächlich große Teile der Bevölkerung, also nicht nur ohnehin bereits engagierte Bürgerinnen

⁶⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/5555, 1995) 1, (Drs 12/5931, 1995) 1.

⁶⁷ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999).

⁶⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 4.

⁶⁹ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 6/11, 1971) 251ff.

⁷⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 12/50, 1993) 4256B, 4260D.

⁷¹ Der Teil 1 wurde im Einvernehmen mit den Senatsverwaltungen für Gesundheit, Verkehr und Betriebe, Wirtschaft und Technologie und Bau- und Wohnungswesen erstellt und berücksichtigt ihre Belange zum Umweltschutz.

und Bürger, miteinbezogen werden, – die Bezirksämter sich aktiv an diesem Prozeß beteiligen, – sämtliche Senatsverwaltungen sowohl einzeln als auch ressortübergreifend sich aktiv und fördernd an diesem Prozeß beteiligen, – (...) die Belange der Wirtschaft entsprechend berücksichtigt werden.“⁷² Der Bericht des Senats über Lokale Agenda 21 für Berlin wurde dem Abgeordnetenhaus am 21. Januar 1998 zur Kenntnis gegeben (siehe Kapitel 5.2, Seite 76).⁷³ „Im Hinblick auf die Arbeit der Enquete-Kommission ‚Zukunftsfähiges Berlin‘“ ist der Senat erneut aufgefordert worden, „dem Abgeordnetenhaus den Entwurf seines Berichts über die gesamtstädtische Lokale Agenda 21 bis zum Ende des Jahres 1998 vorzulegen.“⁷⁴ Dieser Bericht wurde am 11. Mai 1999 vom Senat beschlossen und wird in Kürze dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zugeleitet.

Einsetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“

Am 19. Februar 1998 wurde „(g)emäß dem Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (...) eine Enquete-Kommission ‚Zukunftsfähiges Berlin‘ eingesetzt. Sie bereitet parlamentarische Entscheidungen über Leitbilder, langfristige Planungen und Maßnahmen zur nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung Berlins sowie über die Schaffung dafür notwendiger Rahmenbedingungen vor. Damit verleiht sie dem Prozeß der Erarbeitung einer ‚Lokalen Agenda 21 für Berlin‘ entscheidende Impulse.“⁷⁵ (siehe Kapitel 1, Seite 17)

2.5 Erste Bewertung der bestehenden Verpflichtungen und Beschlüsse

Aufgrund der Kürze der ihr für die Beratung zur Verfügung stehenden Zeit kann die Kommission im Rahmen dieses Berichtes keine abschließende Bewertung vornehmen, inwieweit die von der Bundesrepublik Deutschland bzw. dem Land Berlin eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich umgesetzt wurden und damit tatsächlich einen Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung der Stadt leisten. Diese Bewertung wäre u. a. Aufgabe einer nachfolgenden Enquetekommission. Es spricht jedoch bereits bei einer ersten Betrachtung vieles dafür, dass die Umsetzung zum Teil nur unzureichend erfolgt ist. So ist z. B. die zentrale Verpflichtung der „Agenda 21“ und der von Berlin unterzeichneten Charta von Aalborg, bis 1996 eine gesamtstädtische Agenda 21 aufzustellen und damit einen Konsultationsprozess zwischen Bevölkerung und Lokalverwaltung auszulösen, noch nicht erfüllt worden. Bisher haben nur die Bezirke durch entsprechende Aufstellungsbeschlüsse der jeweiligen Bezirksverordnetenversammlungen Agendaprozesse angestoßen (siehe Kapitel 5.2, Seite 76). Auf gesamtstädtischer Ebene sind zwar organisatorische Vorbereitungen getroffen

⁷² Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) 1.

⁷³ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998).

⁷⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2831, 1998) 1.

⁷⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 13/41, 1998) 3211 ; (Drs 13/2488, 1998).

worden (Agenda-Büro der Senatsverwaltung, Agenda-Beauftragte in den Senatsverwaltungen etc.), der parlamentarische „Startschuss“, die Beauftragung des Senats mit der Einleitung eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses, steht jedoch noch aus. Damit bleibt Berlin (bislang) hinter anderen Unterzeichnerstädten der Charta von Aalborg wie z. B. Bremen, München, Amsterdam, Barcelona, Lissabon, Rom und Stockholm zurück.

Dass auch ein anderer Umgang mit eingegangenen Verpflichtungen möglich ist, zeigt das positivere Beispiel der Folgen des Berliner Beitritts zum „Klimabündnis Europäischer Städte mit den Völkern des Regenwaldes“⁷⁶:

Das Land Berlin hat mit dem Beitritt zum Klimabündnis im Jahr 1990 seine klimapolitische Verantwortung anerkannt. In der praktischen Umsetzung folgte daraus eine entsprechende Ausrichtung des 1994 beschlossenen Berliner Energiekonzepts⁷⁷ auf eine starke Verringerung des klimaschädlichen CO₂-Ausstosses: Bis zum Jahre 2010 sollen die CO₂-Emissionen gegenüber 1990 pro Kopf um 25 % (Forderung des Klima-Bündnisses: 50 %) abgebaut werden.⁷⁸ Rechtlicher Ausgangspunkt für dieses Energiekonzept ist das kurz nach dem Beitritt zum Klimabündnis 1990 verabschiedete Berliner Energiespargesetz. Danach sind u. a. ein Energiebeirat zu berufen, jährliche Energieberichte vorzulegen, aus dem Energiekonzept ein Landesenergieprogramm zu entwickeln. Ferner wird der Gesetzgeber ermächtigt, Rechtsverordnungen bezüglich konkreter Energiesparmaßnahmen zu erlassen.⁷⁹ Erste Erfolge dieser Energiepolitik sind spürbar: Bezogen auf die Einwohner sank der CO₂-Ausstoß Berlins zwischen 1990 und 1997 um 17 %.⁸⁰

⁷⁶ Vgl. SenStadtUmTech (1998a); Wanke (1998) 171ff.

⁷⁷ Vgl. SenStadtUmTech (1998a) 5: „Einen nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf die Formulierung der Berliner Energie- und Klimaschutzpolitik hatte die Tatsache, dass die Stadt 1995 Gastgeberin der ersten Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention war.“

⁷⁸ Vgl. Di Nucci (1998) 16f.

⁷⁹ Zur Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen: Der Energiebeirat wurde berufen, die Energieberichte werden verzögert und nicht jährlich vorgelegt, das Landesenergieprogramm wird mit Verspätung derzeit vorbereitet, Verordnungen enthalten bislang nur ein Anschlussverbot von elektrischen Direkt- und Nachtspeicherheizungen.

⁸⁰ Vgl. SenStadtUmTech (1998) 5.

3 Das Leitbild und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung Berlins

Präambel der Agenda 21

„Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte. Wir erleben eine zunehmende Ungleichheit zwischen den Völkern und innerhalb von Völkern, eine immer größere Armut, immer mehr Hunger, Krankheit und Analphabetentum sowie eine fortschreitende Schädigung der Ökosysteme, von denen unser Wohlergehen abhängt. Durch eine Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und ihre stärkere Beachtung kann es uns jedoch gelingen, die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, einen größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeichlichere Zukunft zu gewährleisten. Das vermag keine Nation allein zu erreichen, während es uns gemeinsam gelingen kann in einer globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.“¹

3.1 Leitbilder

Leitbilder sind Visionen, Zukunftsentwürfe oder Zukunftsperspektiven, die das erwünschte Ziel von Entwicklungen beschreiben.

Leitbilder tragen bei zur

- *Orientierung*: Sie gelten als gemeinsamer Bezugspunkt im Zukunftsleben und lenken Entscheidungsprozesse in eine bestimmte Richtung.
- *Koordinierung*: Sie fördern die notwendige Koordinierung von Wahrnehmungen, Denken und Handeln zur Realisierung einer Zukunftsperspektive.
- *Motivierung*: Die mit einem Leitbild verbundenen Bilder und Vorstellungen sprechen Menschen auch emotional (über rational verstandesmäßig kalkulierbare Aspekte hinweg) an. „Hierin besteht die Grundlage für ihre außerordentliche Fähigkeit, Engagement zu wecken und zum Handeln zu motivieren.“²

Derzeit gibt es kein Leitbild für die Metropolenregion Berlin, das diese Funktionen erfüllen könnte. Wissenschaft und Politik haben zwar wiederholt versucht, quasi „von oben“ ein Leitbild für Berlin zu entwickeln. Diese Ansätze („Ost-West-Drehscheibe“, „Europäische Dienstleistungsmetropole“, „Stadt des Wissens“ oder „Venture Capital“) haben jedoch nie die durchgreifende Prägekraft eines Leitbildes erlangt.³

¹ BMU (1993a) 9.

² Kahlenborn, Dierkes, Krebsbach-Gnath u. a. (1995) 16ff.

³ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 8.

Soll eine Vision für die zukünftige Gestalt der Stadt wirklich zum Leitbild werden, müsste sich nach Ansicht der Kommission daher sowohl ein anderes Verfahren der Leitbildentwicklung (Entwicklung „von unten“ durch den Konsens aller Akteure) als auch ein wirklich neues Verständnis der Qualität einer Metropole durchsetzen. Aus Sicht der Kommission sollte es sich dabei um die der Qualität der sustainability oder Zukunftsfähigkeit im Sinne der Agenda 21 handeln (siehe Kapitel 2, Seite 27).

Bereits hier soll darauf hingewiesen werden, dass die Verwirklichung von Leitbildern entscheidend davon abhängt, ob die vielen einzelnen Schritte, die in Richtung des Leitbildes unternommen werden, mess- und steuerbar sind. Hierfür gilt es Indikatoren als Maßstab für die Erreichung der Ziele zu vereinbaren, worauf in Kapitel 4 (Seite 61) näher eingegangen wird.

In Anbetracht der wichtigen Rolle von Leitbildern hat sich die Kommission auf Elemente eines Leitbildes für ein zukunftsfähiges Berlin verständigt. Dadurch soll die Formulierung eines konkreten Leitbilds, das für die gesamte Stadt maßgeblich sein will, nicht vorweggenommen werden; sie bleibt der breiten Diskussion der Bürgerinnen und Bürger sowie der gesellschaftlichen Gruppen vorbehalten.⁴

Die von der Kommission befürworteten Leitbild-Elemente (siehe Kapitel 3.3, Seite 54) beruhen auf der Auseinandersetzung mit dem Nachhaltigkeitsverständnis internationaler Dokumente und der Literatur (siehe Kasten „Exkurs: Nachhaltigkeitsdefinitionen in internationalen Dokumenten und der wissenschaftlichen Diskussion“)⁵ sowie der angehörten Sachverständigen (siehe Kapitel 3.2, Seite 51).

Exkurs:

Nachhaltigkeitsdefinitionen in internationalen Dokumenten und der wissenschaftlichen Diskussion

Seinen Ursprung hat der Begriff des Sustainable Development (dt. nachhaltige, zukunftsfähige oder dauerhafte Entwicklung) hauptsächlich in dem Bericht der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ (WCED). In der Folge der seit 1972 intensiv geführten Debatte zu den „Grenzen des Wachstums“

⁴ Als Beispiel für ein städtisches Leitbild kann u. a. die Präambel für ein neues Leitbild der Stadt Heidelberg dienen: „Heidelberg strebt eine Entwicklung an, die auch in Zukunft unter Bewahrung seiner unverwechselbaren Eigenart gleichermaßen sozialverantwortlich, umweltverträglich und wirtschaftlich erfolgreich ist. Es orientiert sich dabei am Ziel der regionalen und globalen Verantwortung im Sinne der Charta von Aalborg. Die Leitziele des Stadtentwicklungskonzepts aus dem Jahre 1974 dienen dabei als Grundlage.“ Stadt Heidelberg (1997) 174. Interessant ist auch der Blick auf die vom Bezirk Lichtenberg entwickelte „Vision – Der Bezirk Lichtenberg im 21. Jahrhundert“, vgl. Leitstelle Lokale Agenda 21 Lichtenberg (1999) 12.

⁵ Dabei wurden auch insbesondere die Zwischenergebnisse der BerlinStudie berücksichtigt, soweit die dort propagierten sechs Leitbild-Elemente einen Bezug zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung erkennen lassen; vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 8ff.

hat die Kommission in diesem 1987 vorgelegten Abschlussbericht „Our Common Future“ nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung definiert, „die den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“⁶ Einen wesentlichen Beitrag zur Anerkennung und Weiterentwicklung dieses Entwicklungsprinzips als Leitbild leistete die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (siehe Kapitel 2, Seite 27). Hier hat sich der industrielle Norden erstmals dazu bekannt, der Hauptverantwortliche für die globale Umwelt- und Entwicklungsproblematik zu sein.⁷ Dementsprechend könne eine zukunftsfähige Entwicklung nur durch einen Wandel auch im Norden erreicht werden: Die oft zitierten bevölkerungspolitischen Maßnahmen im Süden dürften, so wurde pointiert formuliert, nicht „die Ein-Kind-Familie im Süden durchsetzen, um die Zwei-Auto-Familie im Norden zu ermöglichen.“⁸

Entgegen einem weitverbreiteten Missverständnis reicht das Leitbild der Nachhaltigkeit dabei weit über Umweltfragen hinaus, da es sowohl ökologische als auch soziale, ökonomische und politisch-institutionelle Aspekte vereint (siehe Abbildung 1).⁹

- Die *ökologische* Dimension der Nachhaltigkeit spiegelt sich in der Forderung nach dem Erhalt und der Pflege der natürlichen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen der Menschen wider. Eine dem Leitbild der Nachhaltigkeit entsprechende Entwicklung muss also dazu beitragen, die Leistungen der natürlichen Systeme in einer für den Menschen auch zukünftig geeigneten Qualität zu erhalten.
- Die *ökonomische* Dimension der Nachhaltigkeit hat zum Ziel, die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen sowohl kurz- als auch langfristig zu sichern und produktive Prozesse effizient zu gestalten. Sie müssen zur Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse beitragen und dürfen gleichzeitig die Qualität der natürlichen Umwelt nicht dauerhaft beeinträchtigen.
- Die *soziale* Dimension der Nachhaltigkeit bedeutet zunächst, die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu sichern und hierfür insbesondere eine gerechte Verteilung des Wohlstands für die heute lebenden Menschen zu gewährleisten, die ihnen die Entfaltung ihrer Persönlichkeit sowie ein sinnvolles und selbstbestimmtes Leben ermöglicht. Voraussetzung dafür sind eine gerechte Ressourcenverteilung, ein gesicherter Zu-

⁶ Hauff (1987) 46.

⁷ Vgl. BMU (1993a) insbesondere: Kapitel 4, Abs. 3, 4.5, 4.8 b, 4.11, 4.15.

⁸ IDARio (1995) 30.

⁹ Vgl. zu den folgenden Zieldimensionen: BMU (1993a) Teil III; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994) 26ff; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 46ff, 384ff; Dürr (1998) 20; Stadt Heidelberg (1997) 17.

gang zu den Ressourcen gesunde Umwelt, Arbeit und soziale Absicherung, Gesundheit, Bildung und Kultur etc. sowie die Förderung des Zusammenlebens unterschiedlicher Gruppen der Gesellschaft.

- Die *politisch-institutionelle* Dimension der Zukunftsfähigkeit wird erst in neuerer Zeit eigenständig behandelt und bezieht sich auf die Sicherung der erforderlichen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse durch effektiv gestaltete Institutionen und Verfahren, die partnerschaftliche Kooperation der Interessengruppen sowie die „gleichberechtigte Mitbestimmung und aktive Beteiligung aller Menschen an der Organisation und konkreten Gestaltung der Gesellschaft, in der sie leben.“¹⁰

Abbildung 1



Quelle: Forum Umwelt & Entwicklung (1997) 11.

In grober Näherung können die ökologische, ökonomische und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung als inhaltliche Dimensionen betrachtet werden, während die politisch-institutionelle Dimension sowohl die inhaltliche als auch die Verfahrensebene betrifft (siehe Abbildung 1).

¹⁰ Dürr (1998) 20.

Zusammenhang der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension zukunftsfähiger Entwicklung

Seit dem Brundtland-Bericht verbindet sich mit der Befürwortung eines Leitbilds der Nachhaltigkeit „die Erkenntnis, dass umweltpolitische Probleme nicht isoliert von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung betrachtet werden können.“¹¹ „Instabilitäten in einem der drei Bereiche haben automatisch Auswirkungen auf die anderen Bereiche und führen dort zu Destabilisierung (...). Erst die Stabilisierung und Integration der Teilbereiche (...) schaffen also die Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung.“¹²

Im Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung sowie den Dokumenten der Rio-Konferenz von 1992¹³ wird mit „sustainable development“ ein neuer, qualitativ orientierter Begriff von Entwicklung geprägt, der sowohl im Sinne einer Vorrangstellung der ökologischen Tragfähigkeit als auch im Sinne einer Gleichwertigkeit von Umweltvorsorge, Wirtschaftsentwicklung und sozialer Gerechtigkeit interpretiert wird. Kontrovers werden entsprechende Varianten auch vertreten als „strong sustainability“, der zufolge das Naturkapital vollständig erhalten werden muss, und als „weak sustainability“, der zufolge Naturkapital auch durch Sach- oder Humankapital ersetzt werden kann. Die Positionen bewegen sich jedoch mittlerweile aufeinander zu.

Politisch-institutionelle Dimension nachhaltiger Entwicklung

Über die drei inhaltlichen Zieldimensionen hinaus wurde auf dem Erdgipfel in Rio durch die Agenda 21 die wesentliche Bedeutung partizipativer Prozesse als Element nachhaltiger Entwicklung hervorgehoben. Insbesondere Kapitel 23 der Agenda 21 betont die Stärkung der Rolle aller wichtigen Gruppen einer Gesellschaft: „Eine der Grundvoraussetzungen für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung.“¹⁴

Neue Wohlstandsmodelle

Nachhaltigkeit stellt mit all diesen Aspekten eine Erweiterung des Wohlstandsbegriffs dar: Kategorien wie Partizipation, Umweltqualität, Sicherheit oder gerechte Verteilung von Ressourcen gewinnen an Bedeutung.¹⁵ Der Politik kommt im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung daher die Aufgabe zu, eine rechtzeitige geordnete Anpassung an enger werdende natürliche Spiel-

¹¹ Vgl. BUND, Misereor (1996) 24.

¹² Kreibich (1996) 25.

¹³ Vgl. Hauff (1987); vgl. BMU (1993a).

¹⁴ BMU (1993a) 217; vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 384 ff.

¹⁵ Vgl. Weiland (1996) 4f.

räume herbeizuführen.¹⁶ Neben der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf der politischen Ebene sind die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft in ihrer Verantwortung als Bürger/-innen und Wähler/-innen sowie als Nachfrager/-innen und Anbieter/-innen gefragt. Als notwendige Ergänzung zur „Effizienzrevolution der Wirtschaft“ wird daher von einigen eine „Suffizienzrevolution bei den Konsumentinnen und Konsumenten“ erachtet: „Es ist (...) davon auszugehen, daß jeder einzelne damit beginnen muß, ‚den Stoffwechsel der Gesellschaft mit der Natur‘ auf ein vertretbares Maß zurückzuführen. Im Zentrum der Debatte über einen neuen Lebensstil sollten allerdings nicht Askese und Verzicht stehen, sondern eine neue Lebensqualität, die durch andere, nachhaltige Formen des Konsums und durch eine geänderte Art der Bedürfnisbefriedigung gefunden wird. Es gilt ein Mehr an Lebensfreude zu entdecken, das z. B. in der Erfüllung immaterieller Bedürfnisse liegen kann.“¹⁷

Das oben erläuterte Nachhaltigkeitsverständnis benennt Zielvorstellungen, die weltweit als Richtschnur gelten sollen. Um aber „Nachhaltigkeit“ in das Leitbild eines „Zukunftsfähigen Berlin“ zu übersetzen, gilt es, die Besonderheiten des Lebensraums „Großstadt“ für die Konkretisierung und Umsetzung dieses Leitbildes zu erfassen.

Besonderheiten nachhaltiger Entwicklung einer Großstadt

Städte gelten als künstlichste aller Umwelten, die im Laufe der Entwicklung vollständig vom Menschen überformt wurden. Ihr Aufbau und ihre Organisation bedingen, dass sie von Stoffen und Energie von außen abhängig sind. Städte können sich nicht in einem nachwachsenden Kreislauf selbstgenügsam versorgen. Deshalb sind Städte immer im Zusammenhang mit ihrem Umland zu sehen, dessen Qualität möglichst nicht beeinträchtigt werden darf. Vor diesem Hintergrund umfasst die nachhaltige Entwicklung einer Stadt sowohl regionale als auch städtische Politik.¹⁸

Insofern muss jede leitbildhafte Vorstellung für eine nachhaltige Entwicklung Berlins das engere und weitere Umland mit in den Blick nehmen (siehe dazu auch „Ein zukunftsfähiger Ansatz: Das regionale Stoffstrommanagements“ in Kapitel 8.1, Seite 149). Umland und Stadt sind in vielfältiger Weise aufeinander angewiesen. Die damit verbundene Stadt-Umland-Verflechtung muss also unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit geprüft werden. Nicht nachhaltig sind insbesondere:

¹⁶ Vgl. UBA (1997) 23.

¹⁷ UBA (1997) 21; vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994c) 87.

¹⁸ Vgl. Schmidt-Eichstaedt (1996) 91.

- die durch eine unzuweckmäßige räumliche Verteilung von Wohn- und Gewerbesiedlungen erzeugten flächenhaften Mobilitätsmuster bei Personen und Gütern, die sich kaum auf umweltschonende Massentransportmittel zurückbündeln lassen;
- Verwaltungs- und Anreizstrukturen, die eine unfaire Verteilung der Lasten erzeugen, die aus der Wahrnehmung unverzichtbarer Versorgungsfunktionen resultieren (wenn etwa die Ausgleichsfunktionen ländlicher Räume nicht oder unzulänglich honoriert werden).

3.2 Unterschiedliche Sichtweisen der angehörten Akteursgruppen¹⁹

Zur Gewichtung der drei Dimensionen im Zieldreieck

In den Anhörungen waren sich die Sachverständigen einig, dass Umwelt, Soziales und Wirtschaft integrativ zu betrachten sind. Über die Gewichtung dieser drei Dimensionen im Zieldreieck bzw. im Tetraeder der Nachhaltigkeit bestehen jedoch Differenzen.

Die Stellungnahmen der Sachverständigen bewegten sich in einem Spektrum von Vorstellungen, die sich zwischen den beiden Polen „strong sustainability“ und „weak sustainability“ einordnen lassen.

Insbesondere nach Einschätzung verschiedener Wissenschaftseinrichtungen setzt die Annäherung an eine nachhaltige Entwicklung – ganz im Sinne des „strong sustainability“-Ansatzes – voraus, dass die ökologische Dimension einen übergeordneten Stellenwert einnimmt und alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungen somit unter dem Vorbehalt ökologischer Nachhaltigkeit stehen. Dieses Primat der Ökologie wird damit begründet, dass bestimmte physische Qualitäten in der Natur, wie Artenvielfalt oder die Fähigkeiten zur Absorption und Regeneration, nicht ersetzt werden können. Diese ökologischen Qualitäten stellten die Lebens- und Wirtschaftsgrundlage des Menschen schlechthin dar. Infolgedessen muss nach Auffassung dieser Sachverständigen eine nachhaltige Entwicklung dem Erhalt der ökologischen Umwelt als Basis des derzeitigen und zukünftigen Wohlstandes vorrangig gerecht werden.²⁰

Nach Ansicht von Akteuren aus verschiedenen anderen Bereichen sind die drei Dimensionen als gleichrangig zu bewerten. Diesen Stellungnahmen zufolge sind Öko-

¹⁹ Diese Aussagen beruhen vornehmlich auf den Stellungnahmen, die in den Anhörungen vor der Kommission vertreten wurden. Infolgedessen spiegeln sie auch nur die Vorstellungen eines Ausschnitts aller Berliner Akteursgruppen wider und sollen hier nicht verallgemeinert werden. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, daß die dort abgegebenen Stellungnahmen der Sachverständigen unterschiedlich differenziert und detailliert ausgearbeitet waren.

²⁰ Vgl. Kujath in KDrs 13/3.1a (1998) 2; vgl. Hildebrandt in KDrs 13/4.1a (1998) 3.

logie, Ökonomie und Soziales Bestandteile einer untrennbaren Einheit, die zusammengeführt werden müssen und jeweils in gleichem Maße zu berücksichtigen sind.²¹

Schließlich lässt sich ein dritter Standpunkt zur Gewichtung der drei Dimensionen ausmachen, der wohl am ehesten den Vertreterinnen und Vertretern einer „weak sustainability“ zuzurechnen ist. Obwohl auch Akteure aus dem Bereich der Wirtschaft die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung explizit als gleichwertig einschätzen, werden darüber hinaus Positionen deutlich, in denen der Verwirklichung ökonomischer Ziele ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Ihnen zufolge sei wirtschaftliches Wachstum bzw. wirtschaftliche Tätigkeit zum einen die entscheidende Basis für die Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse, zum anderen schaffe sie erst die finanziellen und technischen Voraussetzungen für den bestmöglichen Umweltschutz. Über die Notwendigkeit quantitativen Wirtschaftswachstums hinaus gelten insbesondere Effizienzsteigerungen durch Innovationen und neue Technologien als wesentliche Elemente zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung.²²

Besondere Schwerpunktsetzungen verschiedener Akteursgruppen

Dem jeweils unterschiedlichen Hintergrund der geladenen Sachverständigen entsprechend wurden in den Anhörungen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen im Rahmen nachhaltiger Entwicklung vertreten:

Einige Sachverständige haben die Schaffung von Arbeitsplätzen als herausragendes Element der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung hervorgehoben.²³ Sie wiesen mit dieser Forderung vor allem auf die notwendige Bereitstellung von *Erwerbsarbeitsplätzen* hin (siehe auch Kapitel 8.2, Seite 173). Die befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ergänzten dieses Postulat um weitergehende ganzheitliche Ansätze basierend auf einem umfassenderen Arbeitsbegriff. Danach sollten in einer nachhaltigen Gesellschaft alle Formen von Arbeit, d. h. sowohl die Erwerbsarbeit als auch die Versorgungsarbeit in Haushalten und Gemeinwesen sowie die Eigenarbeit und die ehrenamtliche Arbeit in ihrer Bedeutung für die Befriedigung

²¹ Vgl. Erlen in KDrs 13/3.1a (1998) 1; vgl. Bredenhewer in KDrs 13/ 6.2a (1998) 1; vgl. Oelßner in KDrs 13/6.2a (1998) 1; vgl. Baumann in KDrs 13/7.2b (1998) 1 und in KDrs 13/8.2a (1998) 1; vgl. Thimmel in KDrs 13/7.2b (1998) 2; vgl. SenBauWohnV in KDrs 13/7.3a (1998) 3; vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.2a (1998) 1; vgl. Bezirksamt Köpenick in KDrs 13/8.2c (1998) 4; vgl. SenWiB in KDrs 13/8.3a (1998) 2.

²² Vgl. auch Öko-Effizienz-Definition des Business Council for Sustainable Development: „Öko-Effizienz wird definiert als das „Erbringen konkurrenzfähiger Güter und Dienstleistungen zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und zur Verbesserung der Lebensqualität bei insgesamt abnehmender Umweltbelastung und geringerem Rohstoffverbrauch bis zu einem Niveau, welches als global verträglich eingestuft werden darf.“; vgl. WBCSD (1996) 4; sowie www.wbcsd.ch.

²³ Vgl. Grunwald in KDrs 13/4.1a (1998) 1; vgl. Welters in KDrs 13/8.2c (1998) 11; vgl. Scholz in KDrs 13/3.1a (1998) 2; vgl. Mennenger in KDrs 13/4.1a; vgl. Kujath in KDrs 13/3.1a (1998) 5f.; vgl. Kurz-Scherf in KDrs 13/4.1c (1998) 5; vgl. Bauhardt in KDrs 13/7.2a (1998) 9; vgl. Rodenberg in KDrs 13/6.2b (1998) 2.

materieller und immaterieller Bedürfnisse anerkannt werden. Dies erfordere eine Entkopplung der menschlichen Existenzsicherung von der Notwendigkeit der Erwerbsarbeit.

Die angehörten Nichtregierungsorganisationen betonten in ihren Stellungnahmen insbesondere den untrennbaren Zusammenhang zwischen der Entwicklung in den Industrienationen und in den Ländern der sog. Dritten Welt. Das Nachhaltigkeitsprinzip (s.o.) sei zwar grundsätzlich eine Herausforderung für die Menschen aller Länder und Regionen der Erde, zuvörderst jedoch für jene, die am intensivsten auf Kosten der Natur und zukünftiger Generationen leben. Dies betreffe v.a. Westeuropa und damit auch Berlin. Nach Auffassung dieser Sachverständigen sind lokale wirtschaftliche und soziale Ziele nicht nachhaltig, wenn sie mit globalen umwelt- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Konflikt stehen. Im Zusammenwirken mit Wirtschafts- und Sozialpolitik solle insbesondere im Wege eines Wandels im Norden auf eine gerechtere Verteilung des Reichtums und der natürlichen Ressourcen im globalen Maßstab hingearbeitet werden.²⁴

Die Rolle der Partizipation wurde v.a. von Vertreter/-innen der Senatsverwaltungen und der Nichtregierungsorganisationen hervorgehoben. Die institutionellen Aspekte von Nachhaltigkeit (kooperatives Verwaltungshandeln, Beteiligung der Bevölkerung und gesellschaftlicher Gruppen) seien für die Zukunftsfähigkeit „von zentraler Bedeutung.“²⁵ Welches Maß an Beteiligung gefordert ist, wird jedoch in der allgemeinen Diskussion unterschiedlich bewertet. Hierzu lassen sich drei prinzipielle Sichtweisen unterscheiden:

1. Die vorhandenen Instrumente und Möglichkeiten der Partizipation sind prinzipiell ausreichend, sie müssten allerdings häufiger, intensiver und ernsthafter durch die Beteiligten genutzt werden.
2. Neue Formen der Bevölkerung sollten entwickelt und erprobt werden. Die Entscheidungskompetenz und Verantwortung der bisher entscheidungsbefugten Gremien werden jedoch nicht in Frage gestellt.
3. Die Beteiligung der Bevölkerung und anderer Akteure sollte durch echte Mitentscheidungsbefugnisse und Machtteilung – z.B. durch Initiativ- und Vetorecht – erweitert werden.

Die Positionen aller Angehörten ließen sich – trotz unterschiedlicher Schwerpunkte in den Details – unter Punkt 2 einordnen: Zukunftsfähige Partizipation dürfe sich nicht darauf beschränken, die Bürgerinnen und Bürger über Vorhaben zu informieren bzw. Vorschläge der Verwaltung am Runden Tisch bestätigen zu lassen. Partizipation zielle vielmehr auf die breite Beteiligung der Bevölkerung und aller gesellschaftlicher Akteure, was nur durch neue Kommunikations-, Kooperations- und Partizipationsformen bzw. die Ausweitung bestehender Formen erreicht werden

²⁴ Vgl. Pietschmann in KDrs 13/6.2a (1998) 1; vgl. Oelßner in KDrs 13/6.2a (1998) 1; vgl. Harms in KDrs 13/6.2a (1998) 1ff.; vgl. Bezirksamtsamt Köpenick in KDrs 13/8.2c (1998) 4.

²⁵ Schrom in KDrs 13/8.2c (1998) 1; vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.2a (1998) 2.

könne.²⁶ Die gegenwärtigen Formen partizipativer Prozesse seien somit unzureichend. Dies gelte sowohl für formelle Beteiligungsverfahren, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger nicht ernst genommen fühlten als auch für die informellen Verfahren, die nicht ausreichend entwickelt seien. Gleichzeitig fehle den bisherigen Verfahren ein Bezug auf individuelle Sorgen und Nöte (Beispiel Arbeitsplätze), der eine Verbindung mit einer zukunftsorientierten Programmatik ermöglichen könnte.²⁷ Es gehe deshalb darum, neue Formen der Beteiligung zu entwickeln und zu erproben. Die Entscheidungskompetenz und Letztverantwortung der demokratisch legitimierten Volksvertreterinnen und Volksvertreter seien dabei jedoch zu respektieren.²⁸

Einen Schwerpunkt im Bereich der Förderung von Innovation haben insbesondere Sachverständige aus dem Bereich der Wirtschaft gesetzt. Um nachhaltige Entwicklung – die auch innerhalb eines jeden Unternehmens stattfinden müsse – in allen drei Dimensionen umzusetzen, sollten v.a. Innovationspotentiale mobilisiert und Innovationshemmnisse abgebaut werden. Dies umfasse die effiziente Gestaltung wirtschaftlicher Umwandlungsprozesse sowie die Schließung von Kreisläufen, die kontinuierliche Verbesserung der Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen (mehr Freiräume für individuelle Gestaltung und dezentrale Problemlösung) und die Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung, um notwendige Handlungsspielräume für kreative und nachhaltigkeitsfördernde Lösungen auszuweiten.

3.3 Leitbild für ein zukunftsfähiges Berlin aus Sicht der Kommission

Die Vorstellungen von einem Leitbild nachhaltiger Entwicklung sind zeit-, situations-, kultur- und wissensabhängig. Eine für alle Gesellschaften verbindliche Definition des Leitbildes zu entwickeln ist daher aussichtslos. Nach Auffassung der Kommission kann Nachhaltigkeit jedoch, ebenso wie die Begriffe „Freiheit“ oder „Gerechtigkeit“, als regulative Idee begriffen werden. Nachhaltige Entwicklung ist aufgrund dieser Offenheit als gemeinsamer Such-, Lern- und Erfahrungsprozess der Akteure zu verstehen. Dabei misst die Kommission dem oft übergangenen Element des Lernens und damit dem Handlungsfeld „Bildung“ besondere Bedeutung bei.

Trotz der notwendigen Offenheit ist die Richtung des Prozesses nachhaltiger Entwicklung jedoch nicht beliebig, denn über die zentralen Herausforderungen von Nachhaltigkeit besteht Konsens.²⁹ Mit dieser Feststellung schließt sich die Kommission dem Verständnis von Zukunftsfähigkeit an, wie es die WCED in ihrem Abschlussbericht „Our Common Future“³⁰ geprägt hat. Dieses Prinzip wird dabei in der

²⁶ Vgl. Gustmann in KDRs 13/8.2b (1998) 11; vgl. Röhr, Buchholz in KDRs 13/8.2c (1998) 1; vgl. Welters in KDRs 13/8.2c (1998) 10; vgl. Kreuzer in KDRs 13/8.2b (1998) 1; vgl. Hennicke u. a. in KDRs 13/8.2a (1998) 7ff; vgl. Bergfelder in KDRs 13/8.3a (1998) 1f.

²⁷ Vgl. Welters in KDRs 13/8.2c (1998) 8.

²⁸ Vgl. Schuppert in KDRs 13/8.4 (1998) 36.

²⁹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 28.

³⁰ Vgl. Hauff (1987) 46.

Ausprägung zugrunde gelegt, die es durch die Agenda 21 als wichtigem Schrittmacher globaler Nachhaltigkeit erhalten hat.

Ziele

Die Kommission leitet aus diesem grundlegenden Nachhaltigkeitsprinzip unter enger Bezugnahme auf die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages³¹ eine Reihe von Zielen für die verschiedenen Dimensionen zukunftsfähiger Entwicklung in Berlin ab, die als „Leitplanken“ in dem beschriebenen Prozess dienen können:

- *ökologische Ziele*: Die Leistungsfähigkeit der ökologischen Systeme für den Menschen ist zu erhalten. Dabei kommt es darauf an, diese in ihrer Komplexität und Dynamik zu beachten. Die ökologische Zieldimension des nachhaltigen Wirtschaftens fordert dazu auf, die aus gegenwärtigen Prozessen hervorgehenden physischen und ökologischen Resultate, so weit wie möglich, zu antizipieren, um Nutzungsoptionen für künftige Generationen zu erhalten. Es rückt also die *Verbindung* von „Quellenfunktionen“ (Nutzung von erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Ressourcen und Leistungen) und „Senkenfunktionen“ (Nutzung der Ökosysteme als Aufnahmemedium für Emissionen und Abfälle) der Ökosysteme in den Mittelpunkt der Entscheidungen über den gegenwärtigen Umgang der Gesellschaft mit Natur: Vorsorgeorientiertes und verantwortungsvolles Handeln in der Gegenwart integriert notwendig *erhaltende* und *wiederherstellende* Funktionen in Bezug auf die in Anspruch genommenen ökologischen Leistungen und Produkte in ökonomische Entscheidungsprozesse. Dabei gilt es vor allem, die Regenerationsbedingungen und -zeiten ökologischer Systeme zugrunde zu legen.

Hiervon ausgehend sind die von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages formulierten Handlungsgrundsätze mit Blick auf den Zusammenhang zwischen „ressourcenorientierten“ und „senkenorientierten“ Regeln weiterzuentwickeln, ggf. zu modifizieren und entsprechend anzuwenden³²:

- „1. Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsrate nicht überschreiten. Dies entspricht der Forderung nach Aufrechterhaltung der ökologischen Leistungsfähigkeit, d. h. (mindestens) nach Erhaltung des von den Funktionen her definierten ökologischen Realkapitals.
2. Nicht-erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nicht-erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird.
3. Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren, wobei alle Funktionen zu berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die „stille“ und empfindlichere Regelungsfunktion.

³¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 46ff.

³² Vgl. UBA (1997) 11f.

4. Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muss im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.
5. Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden.³³

Auf den Siedlungsraum Berlin-Brandenburg bezogen ergeben sich daraus insbesondere die Forderungen, die regionalen Akteure und deren Kooperation zur Reduzierung der Stoffströme zu stärken,³⁴ die mit dem Verkehr verbundenen Belastungen zu reduzieren,³⁵ die Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden, den Flächenverbrauch einzudämmen und den Schutz der Umweltmedien übergreifend mit dem brandenburgischen Umland sicherzustellen.³⁶

- *ökonomische Ziele*: Vordringliches Ziel ist die Minderung von Knappheiten, der sich die Menschen ausgesetzt sehen, sowie die Erhöhung des Wohlstandes. Dem dienen die folgenden vier Handlungsanleitungen:
 1. Das ökonomische System soll individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse effizient befriedigen. Dafür ist die Wirtschaftsordnung so zu gestalten, daß sie die persönliche Initiative fördert (Eigenverantwortung) und das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls stellt (Regelverantwortung), um das Wohlergehen der derzeitigen und künftigen Bevölkerung zu sichern. Es soll so organisiert werden, daß es auch gleichzeitig die übergeordneten Interessen wahrt.
 2. Preise müssen dauerhaft die wesentliche Lenkungsfunktion auf Märkten wahrnehmen. Sie sollen dazu weitestgehend die Knappheit der Ressourcen, Senken, Produktionsfaktoren, Güter und Dienstleistungen wiedergeben.
 3. Die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs sind so zu gestalten, dass funktionsfähige Märkte entstehen und aufrechterhalten bleiben, Innovationen angeregt werden, dass langfristige Orientierung sich lohnt und der gesellschaftliche Wandel, der zur Anpassung an zukünftige Erfordernisse nötig ist, gefördert wird.
 4. Die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft und ihr Produktiv-, Sozial- und Humankapital müssen im Zeitablauf zumindest erhalten werden. Sie sollten nicht bloß quantitativ vermehrt, sondern vor allem auch qualitativ ständig verbessert werden.³⁷

³³ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 46.

³⁴ Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 62.

³⁵ Bei diesen Belastungen sind auch die für die Mobilität erforderlichen Flächen- und Materialressourcen einzubeziehen. Vermeidung bestimmter belastender Mobilitätsformen ist dabei als ein wichtiges Element der Reduktion von Belastungen anzusehen, während die Mobilität bisher eingeschränkt mobiler Personen (z. B. Senioren und Seniorinnen, Behinderte) auf verträgliche Weise zu erhöhen ist. Siehe dazu auch oben „flächenhafte Mobilitätsmuster“ und Kapitel 8.3.2, Seite 257.

³⁶ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 14.

³⁷ Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 48.

Die Dauerhaftigkeit der wirtschaftlichen Basis einer Stadt erfordert unter den heutigen Rahmenbedingungen (Globalisierung, Beschleunigung, Tertiärisierung) ein hohes Maß an institutioneller Flexibilität und ein hoch qualifiziertes Humankapital. Damit rücken einerseits die unter den Bedingungen der Inselfituation in West-Berlin über Jahrzehnte gewachsenen flexibilitätsmindernden Besitzstände und institutionellen Verkrustungen und andererseits Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Technologie und Innovationsförderung in den Mittelpunkt des Interesses einer Strategie der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit. Für Berlin gilt es somit, die Nutzung der endogenen Potenziale der Stadt zu fördern wie z.B. die Berliner Wissenschafts- und Technologiepotenziale und die innovativen Einrichtungen von Wirtschaft, Bildung und Kultur.³⁸

- **soziale Ziele:** Anzustreben ist ein friedliches und solidarisches Zusammenleben aller Menschen, das von sozialer Gerechtigkeit – auch unter Einbeziehung der internationalen Dimension – geprägt ist (intragenerative Gerechtigkeit). Heutigen und zukünftigen Generationen sollten die gleichen Lebenschancen eröffnet werden, die ihnen einen gerechten Zugang zur Umwelt, Bildung, Beschäftigung und den natürlichen materiellen Ressourcen ermöglichen (intergenerative Gerechtigkeit).

Darüber hinaus hat dieses Ziel sozialer Zukunftsfähigkeit auch die kulturelle Dimension, die gesellschaftlich bestimmende Leitidee des „viel haben“ durch die Leitidee des „gut leben“ abzulösen (Suffizienzziel). Werte- und Strukturwandel müssen auf dem Weg zu diesen „neuen Wohlstandsmodellen“ Hand in Hand gehen. Die Kommission befürwortet „in diesem Zusammenhang, die ‚Ökologisierung‘ der Produktions- und Konsummuster als eine politische Gestaltungsaufgabe“³⁹ anzuerkennen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Sozialordnung macht sich die Kommission die von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ formulierten Handlungsanleitungen zu Eigen:

- „1. Der soziale Rechtsstaat soll die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie Entfaltungschancen für heutige und zukünftige Generationen gewährleisten, um auf diese Weise den sozialen Frieden zu bewahren.
- 2a. Jedes Mitglied der Gesellschaft erhält Leistungen von der solidarischen Gesellschaft:
 1. entsprechend geleisteter Beiträge für die sozialen Sicherungssysteme,
 2. entsprechend Bedürftigkeit, wenn keine Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme bestehen.
- 2b. Jedes Mitglied der Gesellschaft muß entsprechend seiner Leistungsfähigkeit einen solidarischen Beitrag für die Gesellschaft leisten.
3. Die sozialen Sicherungssysteme können nur in dem Umfang wachsen wie sie auf ein gestiegenes Leistungspotential zurückgehen.

³⁸ Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 62.

³⁹ UBA (1997) 230; siehe auch das dort erläuterte Umstellungsszenario.

4. Das in der Gesellschaft insgesamt und in den einzelnen Gliederungen vorhandene Leistungspotential soll für künftige Generationen zumindest erhalten werden.⁴⁰

Für die soziale Zukunftsfähigkeit Berlins ist insbesondere die gerechte Teilhabe an Beschäftigungsmöglichkeiten ein vordringliches Ziel. Im internationalen Kontext ist Berlin auch aufgrund sozialer Verantwortung prädestiniert, den Austausch von Handel, Politik, Wissenschaft, Bildung und Kultur mit den östlichen Nachbarländern und den Ländern des Südens zu suchen. Zugleich bedeutet soziale Gerechtigkeit für Berlin als Heimat einer Vielzahl unterschiedlicher Kulturen, „offen und tolerant zu sein für Fremde in der eigenen Stadt.“⁴¹

- *institutionelle Ziele*⁴²: Anzustreben ist insbesondere eine möglichst breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie aller gesellschaftlichen Gruppen⁴³ und eine effektive Administration im Sinne der Querschnittsaufgabe „Nachhaltigkeit“. Beteiligung wird insofern als besonders effiziente Nutzung der Ressource „Bürger/-in als Experte/-in in eigener Sache“ verstanden. In Berlin als Gemeinwesen sollen demokratische, möglichst dezentrale und transparente Konfliktaustragungen und Konsensbildungen in Entscheidungsprozessen gewährleisten, dass die Menschen vor allem Subjekt und weniger Objekt von Entwicklung, Politik und ihrer Gestaltung sind.⁴⁴ Selbstorganisation und Eigenverantwortung sind vorrangig zu fördern.⁴⁵

Auch nach Einschätzung der Kommission sind diese Ziele integrativ zu betrachten. Es geht darum, eine Optimierung der Entwicklung mit Blick auf das Gesamtziel „Nachhaltigkeit“ zu erreichen und nicht einzelne Zieldimensionen isoliert zu verwirklichen. Nachhaltigkeit ist kein Fixum, das irgendwann einmal erreicht ist und dann bestehen bleibt. Vielmehr handelt es sich um eine Art dynamisches Gleichgewicht, das von der ständigen Anpassung einer Vielzahl von Parametern lebt.⁴⁶

In diesem Gleichgewicht sind die drei Ziele nachhaltiger Entwicklung grundsätzlich gleichwertig. Bei Zielkonflikten muss deshalb zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen abgewogen werden. Hier hat jeweils diejenige Zieldimension Vorrang, die in der jeweiligen Situation zum „Engpass“ zu werden droht. Dabei sind kurzfristige Engpässe in einem der Zielbereiche auch mit langfristig zu vermutenden Engpässen in anderen Bereichen abzuwägen. Die Gleichwertigkeit der Zieldimensionen besteht allerdings nicht, wenn nach vorliegendem Erkenntnisstand das Risiko besteht, dass die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit und Funktionsfähigkeit erreicht oder überschritten werden können und somit die menschliche Existenz bedroht ist (siehe Abschnitt „Vorsorgeprinzip“). Insofern stellt die ökologische Dimension die natürliche Grenze gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ent-

⁴⁰ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 51f.

⁴¹ Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 11f.

⁴² Vgl. auch Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 384ff.

⁴³ Vgl. BMU (1993a) 58.

⁴⁴ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 9.

⁴⁵ Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 60.

⁴⁶ Vgl. BMBau (1996a) 46f.

wicklung dar: Nur in dem Maße, in dem die Natur als Lebensgrundlage nicht gefährdet wird, ist Entwicklung und damit soziale und ökonomische Wohlfahrt möglich.⁴⁷

In diesem Zusammenhang ist eine Verständigung über Umweltqualitätsziele und deren zeitlichen Horizont notwendig. Erst dann können entsprechende Schwellenwerte abgeleitet werden, die für eine konkrete Vorhabenprüfung relevant sind. Dem gesellschaftlichen Diskussionsprozess bleibt vorbehalten festzulegen, welche Ziele der sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimension in Berlin primär erreicht werden sollen. Ebenso sollte die Frage, in welchem Verhältnis die Dimensionen zukunftsfähiger Entwicklung bei Zielkonflikten stehen, noch einer genaueren Klärung zugeführt werden.

Prinzipien bei der Formulierung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsziele

Vorsorgeprinzip

Zentrales Prinzip für die Formulierung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsziele ist der Grundsatz des Vorsorgens. Das Vorsorgeprinzip ist eine Antwort auf das Problem, auch im Fall von Ungewissheit über die Auswirkungen eines Tuns oder Unterlassens heute Entscheidungen treffen zu müssen, die weitreichende Folgen in der Zukunft haben können.⁴⁸ Eine Maßnahme voranzutreiben, bei der Gefahren für Umwelt, Gesundheit, Sozialgefüge, Arbeitsmarkt zu befürchten sind, aber eine gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis über diese Gefahren noch aussteht, ist unverantwortlich: Womöglich besagt der nachträgliche wissenschaftliche Beweis, dass es zu spät ist, um gefährliche Folgen abzuwenden. Daher gilt: Auch wenn es noch keinen wissenschaftlich exakt nachweisbaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhang gibt, ist eine vorbeugende Maßnahme bereits dann gerechtfertigt, wenn nur Anhaltspunkte für eine Gefährdung existieren.⁴⁹ Ziel ist es, sowohl das Ausmaß der möglichen Schäden als auch die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts so gering wie möglich zu halten. Je nach Größe des Risikos und der Wahrscheinlichkeit seiner Verwirklichung umfasst Vorsorge dabei auch den völligen Handlungsverzicht.⁵⁰

Damit dieses Prinzip nicht jegliches konstruktive Handeln hemmt, gilt es einen Mittelweg zwischen Chancenwahrnehmung und Risikobegrenzung zu finden. Dazu sollten in Abhängigkeit vom jeweiligen Kenntnisstand Standards entwickelt werden, die in dem Abwägungsprozess zwischen den Folgen des Handelns und den Folgen des Nichthandelns den Erhalt der existenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Grundlagen des Menschen sicherstellen. Im gesellschaftlichen Diskurs sind diese Standards dann entsprechend den neuesten Erkenntnissen ständig anzupassen.⁵¹

⁴⁷ Vgl. UBA (1997) 6.

⁴⁸ Siehe dazu ausführlich SRU (1994) Tz. 12 und 59f.

⁴⁹ Vgl. BMBau (1996a) 47.

⁵⁰ Vgl. SRU (1994) Tz 59.

⁵¹ Vgl. SRU (1994) Tz 59; sowie – insbesondere zu Verfahren der Risikobewertung – WBGU (1999) Kapitel C.

Allgemeiner verstanden bedeutet Vorsorge somit, dass es ein maßgebliches Kriterium für politische Entscheidungen in Berlin sein sollte, ob deren Umsetzung bzw. Nicht-Umsetzung Handlungsspielräume bzw. Optionen anderer Menschen, Räume oder zukünftiger Generationen einschränken könnte. Eine vorsorgende Politik berücksichtigt daher sowohl bekannte Gefahren als auch erst im Ansatz abschätzbare Risiken für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

Partizipation

Die Kommission sieht die Beteiligung aller Akteure als unabdingbares Element auf dem Weg zur Nachhaltigkeit an. Sie ist damit nicht nur Ziel, sondern zunächst vor allem Mittel im Dialogprozess. Die Notwendigkeit umfassender Partizipation ergibt sich zum einen aus dem Charakter des Nachhaltigkeitsbegriffs als regulative Idee. Eine Ausgestaltung des Leitbildes kann, wie in der Agenda 21 gefordert, allein auf Basis sozialer Kommunikationsprozesse bestimmt werden. Zum anderen ist Partizipation Voraussetzung der für den geforderten gesellschaftlichen Wandel nötigen Akzeptanz bei der Bevölkerung: „Nur eine möglichst breite gesellschaftliche Beteiligung kann (...) jene Zustimmung verschaffen, die Voraussetzung dafür ist, daß (...) Ziele anschließend auch mit konkreten Maßnahmen und geeigneten Instrumenten angestrebt werden können. (...) Erst wenn ein Grundkonsens über die Größenordnung der notwendigen Veränderungen geschaffen ist, kann (...) konkretes Handeln eingefordert werden.“⁵²

Ressortübergreifende Aufgabenbewältigung

Das Prinzip umfassender Bürgerbeteiligung steht aus Sicht der Kommission in einem engen Zusammenhang mit institutionellen Aspekten. Einerseits müssen die institutionellen Strukturen die aktive Mitwirkung aller Akteure an der Entscheidungsfindung ermöglichen. Andererseits gilt es, ein modernes politisches Management durch effektive Institutionen und Kooperationsformen zu praktizieren und das starre Ressortprinzip zu überwinden, um dem übergreifenden Zusammenhang von Wirtschaft, Sozialem, Umwelt und Entwicklung durch eine integrierte Administration der Problemlösungen gerecht werden zu können. Nachhaltigkeit stellt sich insofern als *ressortübergreifende Querschnittsaufgabe* dar. Daher wird sich auch eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Politik daran messen lassen müssen, wie gut es ihr gelingt, sämtliche Politikfelder zu durchdringen.

Beschluss des Leitbildes

Die Kommission empfiehlt, dass das Abgeordnetenhaus – sobald aus der Diskussion der Akteure im Konsens ein Leitbild entwickelt worden ist – dieses als künftige Basis der nachhaltigen Entwicklung beschließt. Die landespolitische Ebene sollte daher von Anfang an in den Leitbild-Diskurs mit einbezogen werden.

⁵² BUND, Misereor (1996) 54.

4 Exkurs: Der Stand der Diskussion zu Indikatorensystemen¹ für die Messbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung

4.1 Einleitung

In Kapitel 3 wurde über das Leitbild bzw. die unterschiedlichen Leitbilder sowie die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in Berlin berichtet. Dabei wurde deutlich, dass „Nachhaltigkeit“ nicht einfach Umweltschutz bedeutet, sondern eine ausgewogene Verbindung aus wirtschaftlicher Tragfähigkeit, ökologischer Dauerhaftigkeit und sozialer Gerechtigkeit. Sie soll allen Menschen zugute kommen, Beteiligungsmöglichkeiten vergrößern, auch künftigen Generationen gleichwertige Lebenschancen erhalten und sowohl global als auch lokal gelten. Wie merkt man jedoch, ob sich ein Land oder eine Stadt tatsächlich in diesem Sinne „nachhaltig“ entwickelt? Kann man das messen und sichtbar machen?²

Als Antwort auf diese Frage sind in den vergangenen Jahren Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. Nachhaltigkeitsindikatorensysteme entwickelt worden. Die Diskussion um Nachhaltigkeitsindikatoren ist relativ neu. Die ersten Initiativen zu ihrer Entwicklung entstanden Anfang der 80er Jahre im Rahmen von öffentlichen Gestaltungsprozessen (siehe Kasten „Fallbeispiel Jacksonville“).

Fallbeispiel Jacksonville, County Duval, Florida, USA³

Das „Life in Jacksonville“-Projekt ist eine der ersten kommunalen Indikatoreninitiativen in den USA. Jacksonville gilt als Vorbild für andere Kommunen in den USA (z. B. Seattle). Das Projekt startete im Jahre 1985 und umfasst 10 Jahre später 77 Indikatoren in 9 Kategorien.

Der Indikatorensatz von Jacksonville erfasst wesentliche Aspekte von Wohlstand und Wohlbefinden der örtlichen Bevölkerung. Das Projekt entstand aus der Motivation heraus, in der Stadt gemeinschaftlich Verbesserungen auf allen Ebenen zu erreichen. Bürgerinnen und Bürger wurden in die Entwicklung, Festlegung und Bewertung der Indikatoren und damit in Entscheidungsprozesse mit einbezogen. Damit wurde den Bürgern ein wichtiges demokratisches Mitspracherecht eingeräumt.

¹ „Indikatoren sind Anzeiger und Messgrößen, die es erlauben, in einem komplexen Sachverhalt durch Herausgreifen zentraler Merkmale ein Verständnis zu entwickeln und somit Entscheidungen zu treffen. (...) Sie ermöglichen es, einen Zielerreichungsgrad zwischen Status Quo und angestrebtem Zustand zu beschreiben, dienen somit als Hilfsmittel in einem beliebigen Planungsprozess (Sozial-, Umwelt-, Regional-, Infrastrukturplanung).“, Arndt (1998) 2.

² Diese Frage stellt sich auch in anderen Zusammenhängen wie dem Öko-Audit, Ratings etc.

³ Vgl. Henderson (1991) und van Dieren (1995) zitiert nach Born (1997) 13.

Über die lokale Ebene hinausgehoben wurde das Thema auf der Umwelt- und Entwicklungskonferenz, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Auf dieser Konferenz gab es einen breiten Konsens, dass das allgemein gebräuchliche Bruttosozialprodukt (BSP), als rein quantitativ und wirtschaftlich orientierter Indikator, ein irreführender Maßstab für die Bemessung von Wohlergehen bzw. für den Fortschritt einer Gesellschaft ist. Auch das Ausmaß einzelner Ressourcen- oder Schadstoffströme gäbe nicht genügend Aufschluss über die Frage der Nachhaltigkeit. Die Staatengemeinschaft war sich einig, dass die moderne Gesellschaft ein umfassenderes Indikatorenbündel braucht, um gesellschaftlichen Fortschritt zu bewerten. Aus diesem Grunde wurde in Kapitel 40 der Agenda 21, dem Aktionsprogramm einer nachhaltigen Entwicklung für das 21. Jahrhundert, die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren („Sustainable Development Indicators“) für alle politischen Ebenen empfohlen.

1995 hat die VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) ein Arbeitsprogramm zur Umsetzung des Kapitels 40 der Agenda 21 „Informationen für die Entscheidungsfindung“ gestartet. Kernelement des Arbeitsprogramms ist eine Indikatorenliste mit 134 Einzelindikatoren der vier Kategorien Soziales, Ökonomie, Umwelt und Institutionen,⁴ die bis zum Jahr 2000 in einer Testphase weiterentwickelt und verbessert werden soll. Methoden zur Bewertung von Interaktionen zwischen den genannten Kategorien kommt dabei eine besondere Bedeutung zu („linkage“-Indikatoren). Insgesamt 21 Staaten – darunter auch Deutschland – nehmen an diesem Testprozess teil.⁵ Nähere Einzelheiten zum Ablauf der CSD-Testphase in Deutschland können dem Kasten „CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland“ entnommen werden. Für die direkte Anwendung auf kommunaler Ebene ist dieses Indikatorenset – nicht zuletzt wegen seines Umfangs – kaum geeignet.

CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland

Deutschland verfolgt mit der Teilnahme an der CSD-Testphase folgende Ziele:

- Prüfung der CSD-Indikatorenliste auf ihre praktische Umsetzbarkeit;
- Weiterentwicklung und Verbesserung des CSD-Konzeptes;
- Förderung des nationalen Diskussionsprozesses um Nachhaltigkeit und deren Messung mit Indikatoren und damit auch die Konkretisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung;
- Erarbeitung von Grundlagen für nationale Nachhaltigkeitsindikatoren.

⁴ Beispiele für Themenzuordnung in der CSD-Arbeitsliste: Soziales: Armut, Bildung, Gesundheit, Siedlungsentwicklung, Bevölkerung; Ökonomie: Konsummuster, Umwelttechnologietransfer, internationale Zusammenarbeit zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung, Finanzressourcen; Umwelt: Klima, Gewässer, Landressourcen, Abfall, biologische Vielfalt, Gefahrstoffe, Wüsten, nachhaltige Landwirtschaft; Institutionen: Integration von Umwelt und Entwicklung, Forschung, Informationen für Entscheidungsfindung, Stärkung gesellschaftlicher Gruppen, internationale Mechanismen/Instrumente.

⁵ Den formalen Auftakt der CSD-Testphase bildete der zweite internationale Workshop zu Nachhaltigkeitsindikatoren, welcher auf Einladung der belgischen und costa-ricanischen Regierung vom 20.–22. November 1996 in Gent (Belgien) stattfand.

In Deutschland hat 1997 ein umfassendes Arbeitsprogramm zur Weiterentwicklung der CSD-Indikatoren begonnen. Diese CSD-Initiative hat hohe politische Priorität, und es ist zu erwarten, dass innerhalb der nächsten Jahre ein nationales Indikatorenset zur Anwendung kommt, das auf den Ergebnissen des CSD-Testprozesses basiert. Eine Quantifizierung der ermittelten Indikatoren ist im Rahmen der CSD-Testphase nicht vorgesehen.

Die organisatorische Struktur der Testphase beruht in Deutschland auf drei institutionellen Säulen:

1. Koordination innerhalb der Bundesregierung
2. Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen
3. Wissenschaftliche Beratung

Unter Federführung des BMU wurde ein interministerieller Arbeitskreis (IMA) zur Erprobung der CSD-Indikatoren eingerichtet, der für den Zwischenbericht der Bundesregierung verantwortlich ist. Intensive Unterstützung leistet das Umweltbundesamt und das Statistische Bundesamt bei der Gesamtorganisation, der Datenerfassung und Datenaufbereitung sowie hinsichtlich methodisch-konzeptueller Fragen. Im Umweltbundesamt wurden zudem Forschungsvorhaben zu ausgewählten Bereichen der Indikatoren-Weiterentwicklung durchgeführt.

Von besonderer Bedeutung für eine hinreichende Akzeptanz von Nachhaltigkeitsindikatoren ist die Einbindung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Für die Testphase der CSD-Indikatoren ist deshalb ein nationaler Begleitkreis eingerichtet worden mit insgesamt 22 Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen. Es wurden gezielt Vertreter benannt, die bereits über Erfahrungen mit Indikatoren im weiteren Sinne verfügen.

Ein Expertenkreis zur CSD-Testphase von rund 20 WissenschaftlerInnen unterschiedlicher Disziplinen soll als Forum für die Diskussion der konzeptuellen und methodischen Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren dienen. Er baut auf informellen Indikatoren-Expertentreffen auf, zu denen das BMU seit 1994 eingeladen hat. Der Expertenkreis wird vom Umweltbundesamt betreut. In ihm sind vorwiegend Experten vertreten, die bereits an Umweltindikatoren, Sozialindikatoren oder Indikatoren für spezielle Politikbereiche (z. B. Land- und Forstwirtschaft) arbeiten.

Begleitkreis und Expertenkreis kommentieren derzeit den vorliegenden Entwurf des Zwischenberichtes. Neuerdings haben auch die Länder angemeldet, dass sie beteiligt werden wollen (insbes. Baden-Württemberg). Der offizielle Abschlussbericht der Testphase wird für den Sommer 1999 erwartet. Belgien, Finnland, Frankreich und Österreich⁶ haben ihre Berichte zur Testphase bereits abgegeben.

⁶ Weitere Länder, die an der CSD-Testphase teilnehmen, sind: Barbados, Bolivien, Brasilien, China, Costa Rica, Ghana, Großbritannien, Kenia, Malediven, Marokko, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Tschechische Republik, Südafrika und Venezuela.

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den allgemeinen Grundlagen zu lokalen Nachhaltigkeitsindikatoren. Es wird erläutert, was Indikatoren und Nachhaltigkeitsindikatoren sind und welche Funktionen sie in den Städten und Gemeinden besitzen, welche Rolle Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialindikatoren dabei spielen und welche Konzepte für Nachhaltigkeitsindikatoren bisher entwickelt wurden. In Kapitel 4.3 wird beschrieben, wie eine Kommune systematisch ein Indikatorensystem aufbauen kann. Und in Kapitel 4.4 macht die Enquetekommission konkrete Vorschläge für die Entwicklung und den sinnvollen Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen des Berliner Agenda 21-Prozesses.⁷

4.2 Allgemeine Grundlagen zu lokalen Nachhaltigkeitsindikatoren⁸

„Ein Indikator ist eine Messgröße, die Informationen über ein bestimmtes Phänomen gibt, wobei sie Informationen gezielt zusammenfassen kann, um eine bestimmte Bewertung zu erzielen.“⁹ Die Begriffsbestimmung und Abgrenzung von Indikatoren als spezielle statistische Information ist nicht absolut, sondern nur relativ zu einer angestrebten Aussage möglich. In einer Datenpyramide haben Indikatoren einen Platz im oberen Bereich und zwar als Aggregation von Basisdaten aus Basisstatistiken. Die wesentliche Aufgabe eines Indikators ist es somit, ein komplexes System verständlich und wahrnehmbar zu machen. Dies ist besonders auf der kommunalen Ebene von entscheidender Bedeutung.

Nachhaltigkeitsindikatoren werden in gesellschaftlichen Diskursprozessen definiert und leiten sich u. a. aus politischen Zielsetzungen ab. Sie haben wirtschaftliche, umweltbezogene, soziale oder institutionelle Bezüge und können in der Kommune eine Reihe wichtiger Funktionen erfüllen. Schon die Entwicklung des Indikatorensystems vermag dazu beizutragen, prioritäre Themenfelder von nachhaltiger Entwicklung zu identifizieren und damit das Leitbild zu konkretisieren (analytische Funktion). Über die Indikatoren ist es möglich, die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung der breiten Öffentlichkeit zu vermitteln, eine Diskussion zwischen den verschiedenen Akteuren

⁷ Dem im Einsetzungsbeschluss der Enquetekommission formulierten Auftrag, „Indikatoren für die Messbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung in Berlin zu formulieren“ (siehe Kapitel 1, Seite 17), konnte die Kommission nur insofern gerecht werden, als grundsätzliche Aussagen zu Indikatoren dargelegt und Vorschläge zum weiteren Vorgehen für die Erarbeitung berlinspezifischer Indikatoren gemacht wurden. Aus diesem Arbeitsstand ergibt sich für die nachfolgenden Kapitel des Berichtes, dass die Bewertung vorliegender Planungen, die Bestandsaufnahme und Analyse von Konzepten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft noch nicht auf der Grundlage von berlinspezifischen Indikatoren erfolgen konnten.

⁸ Die Ausführungen in den beiden folgenden Kapiteln stützen sich im Wesentlichen auf den von Manfred Born entwickelten „Handlungsleitfaden zur nachhaltigen Entwicklung eines kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystems im Rahmen der Lokalen Agenda 21“, der einen guten Überblick über das Thema vermittelt und zu dem es im deutschen Sprachraum derzeit kein vergleichbares Werk gibt; vgl. Born (1997).

⁹ Born (1997) 11.

einer Kommune anzustoßen¹⁰ (Kommunikationsfunktion) und Vergleiche mit anderen Kommunen zu ziehen (Vergleichsfunktion). Der Aufbau eines Indikatorensystems verlangt zudem die Integration von Daten und Informationen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, von Nichtregierungsorganisationen sowie anderen Institutionen und erhöht damit die Akzeptanz des präsentierten Datenmaterials (Koordinationsfunktion). Darüber hinaus steht mit dem Indikatorensystem ein Instrument zur Verfügung, das der Verwaltung in regelmäßigen Abständen Informationen über den aktuellen Stand der Entwicklung einer nachhaltigen Kommune liefert (Warnfunktion).¹¹ Eine Auswahl konkreter Funktionen, die Nachhaltigkeitsindikatoren in Städten und Gemeinden ausfüllen können, ist im Kasten „Charakteristika kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren“ aufgeführt.

Charakteristika kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren¹²

Nachhaltigkeitsindikatoren können angesehen werden als:

- Messwerte, um Trends und Veränderungen über die Zeit zu erfassen,
- Maßstäbe zur Erfassung von Fortschritt oder Stagnation bzw. Rückschritt in Bezug auf Nachhaltigkeit,
- Kriterien zur Bestimmung von Lebensqualität,
- notwendige Eckwerte für richtige Zukunftsentscheidungen,
- ein Satz „Messinstrumente“ zur Erfassung des Zustands städtischer Systeme.

Da das Nachhaltigkeitskonzept eine integrierte Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten verlangt, besteht die Notwendigkeit, die nebeneinander existierenden klassischen Sozial- und Wirtschaftsindikatoren methodisch mit den in den 90er Jahren entwickelten Umweltindikatoren zu verknüpfen. Umweltindikatoren sind Kenngrößen, die Informationen über Ursachen der Umweltbelastung, den Umweltzustand und seine Veränderungen geben. Sie beziehen sich ausschließlich auf den Umweltaspekt der Nachhaltigkeit. Als methodischer Rahmen hat sich für Umweltindikatoren in der internationalen Diskussion das Pressure-State-Response-Modell der OECD durchgesetzt (siehe Kasten „Pressure-State-Response: Das Indikatorensystem der OECD“). Dieser Konzeptansatz wird von der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) auch für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren empfohlen.¹³ Bei der methodischen Weiterentwicklung kann auf langjährige Erfahrung mit Wirtschafts- und Sozialindikatoren zurückgegriffen werden. Neben der Integration der Nachhaltigkeitsdimensionen liegt die Herausforderung dieses Ansatzes in der Verknüpfung zwischen bestimmten Themenkomplexen und deren jeweiligen Indikatoren.

¹⁰ Ein frühes und wichtiges Beispiel ist das Indikatorenmodell der Nichtregierungsorganisation Sustainable Seattle, das vielen Kommunen als Anregung diente.

¹¹ Vgl. Born (1997) 15.

¹² Diese Definitionen sind im Rahmen des Münchener Agenda-Prozesses entwickelt worden.

¹³ Zur besseren Abbildung der sozialen und wirtschaftlichen Bereiche wird statt des Begriffs „pressure“ der Begriff „driving force“ verwendet.

Pressure-State-Response: Das Indikatorensystem der OECD

Das Pressure-State-Response-Modell (Belastung-Zustand-Reaktion) der OECD hat im Rahmen der Bemühungen um die Entwicklung eines Systems von Nachhaltigkeitsindikatoren internationale Bedeutung erlangt. Ihm liegt zugrunde, dass zum einen ein Ökosystem Belastungen durch ökonomische Tätigkeit ausgesetzt ist, andererseits ökonomische Systeme ihrerseits auch auf Veränderungen der natürlichen Umwelt reagieren. Es enthält drei Arten von Indikatoren, zwischen denen kausale Zusammenhänge bestehen:

- Belastungsindikatoren zeigen die Belastungen des Naturhaushaltes durch menschliche Aktivitäten an, z. B. CO₂-Emissionen.
- Umweltzustandsindikatoren beschreiben die Umweltqualität, z. B. den Schadstoffgehalt in der Luft.
- Reaktionsindikatoren zeigen die gesellschaftlichen Reaktionen auf eine veränderte Umweltqualität an, z. B. die Anzahl von Kläranlagen.

Die drei Indikatorentypen finden Anwendung auf folgende 13 Bereiche: Klima-veränderung, Zerstörung der Ozonschicht, Eutrophierung¹⁴, Versauerung, toxische Kontaminierung, städtische Umweltqualität, biologische Vielfalt, Landschaftsschutz, Abfall, Wasserressourcen, Forstressourcen, Fischressourcen, Bodenzerstörung.¹⁵

Auf der kommunalen Ebene zeichnet sich noch keine einheitliche Methodik bei der Indikatorenentwicklung ab. Jede Kommune setzt unterschiedliche Schwerpunkte und entwickelt im Rahmen der Lokalen Agenda 21 einen eigenen Indikatorensatz. Dieser enthält neben sog. „stofflich-objektiven“ Indikatoren, die für den Pressure-State-Response-Ansatz typisch sind, auch häufig „bildlich-subjektive“ Indikatoren. Letztere sind häufig kommunenspezifisch und für die Kommunikation mit der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung. In einigen Städten und Gemeinden wird der Nachhaltigkeitsbegriff v. a. aus umweltpolitischer Sicht operationalisiert und Indikatorenkataloge, die z. B. überwiegend aus der Umweltberichterstattung stammen, als Nachhaltigkeitsindikatoren-Systeme bezeichnet. Dies entspricht nicht den Anforderungen der Agenda 21, denn hierfür gilt es auch, die soziale, ökonomische und institutionelle Dimension mit entsprechenden Indikatoren auszustatten. Es bleibt abzuwarten, ob sich durch die Verständigung auf ein nationales Nachhaltigkeitsindikatorenset auf lokaler und regionaler Ebene Kern-Indikatoren herauskristallisieren, die von allen Gebietskörperschaften verwendet werden.

¹⁴ Anreicherung von Pflanzennährstoffen (z. B. Verbindungen des Kohlenstoffs, Stickstoffs, Phosphors, Calcium, Magnesium u. a.) in Oberflächengewässern und die damit einhergehenden nachteiligen Folgen z. B. für den Fischbestand und die Selbstreinigungskraft des Gewässers.

¹⁵ Vgl. BMU (1998a) 126.

4.3 Schritte zum Nachhaltigkeitsindikatorensystem

Im Folgenden werden mögliche Schritte zum systematischen Aufbau eines kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystems aufgezeigt (siehe Abbildung 2). Abhängig von den lokalen Gegebenheiten können Modifikationen sinnvoll sein. Nach Durchlaufen aller Schritte beginnt der Prozess wieder von vorne im Sinne eines permanenten, iterativen Verbesserungsprozesses in Richtung Nachhaltigkeit.

1. Politisches Mandat

Am Anfang des Prozesses zur Entwicklung eines kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystems steht vorzugsweise das politische Mandat. Durch einen politischen Beschluss im Rat, Senat und Verwaltungsausschuss bekommt das Indikatorensystem einen entsprechenden Stellenwert und die konkrete Umsetzung wird begünstigt. Die Initiative hierzu kann von verschiedenen kommunalen Akteuren ausgehen. Sie gehören oft denselben Gruppierungen an, die bereits den Lokale Agenda-Prozess gestartet haben: Mitarbeiter/-innen der (Umwelt-)Verwaltungen, von politischen Parteien, örtlichen Interessengruppen etc.

2. Projektplanung

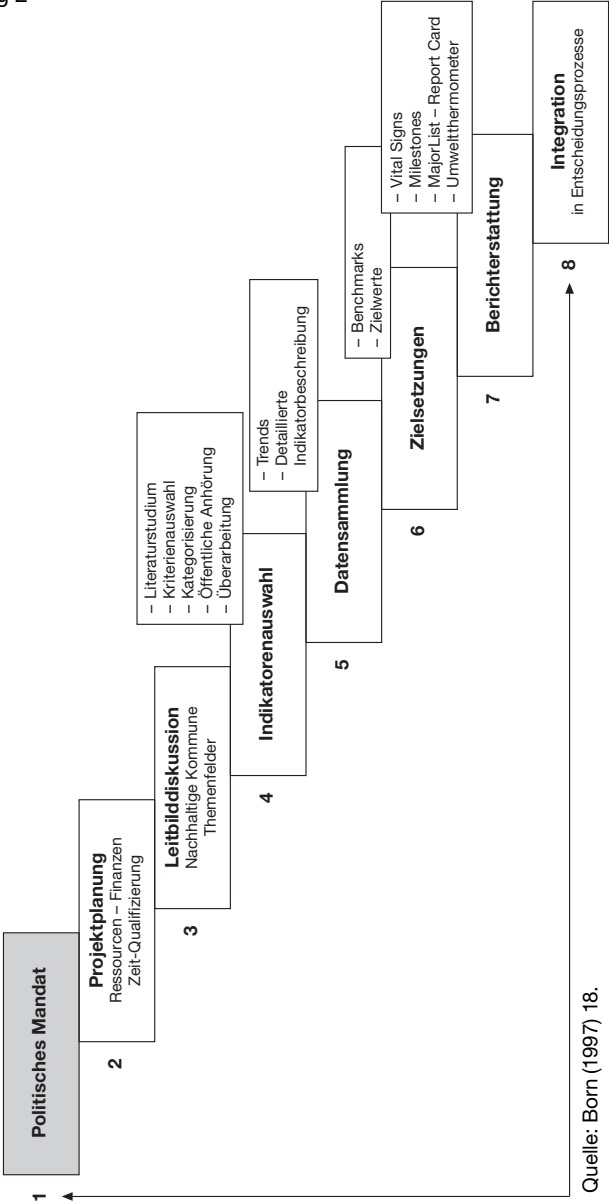
Eine sorgfältige Projektplanung und die Schaffung geeigneter Organisationsstrukturen sind wesentliche Voraussetzungen für das Gelingen eines jeden ambitionierten Indikatorenprojektes. Da die kommunale Verwaltung über sehr umfangreiches Datenmaterial und Ressourcen zu dessen Aktivierung verfügt, kommt ihr eine Schlüsselrolle zu. Mitarbeiter/-innen aus den Verwaltungsbereichen sollten in jedem Fall am Projektteam bzw. der Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeitsindikatoren“ beteiligt werden. Darüber hinaus hat sich die Einbindung von Vertretern lokaler Nichtregierungsorganisationen (Umweltinitiativen, IHK etc.), des Referats für Öffentlichkeitsarbeit, der lokalen Presse, kompetenter Einzelpersonen aus Wissenschaft und Forschung sowie eine unabhängige Beratungsorganisation mit Erfahrung in Agenda-Prozessen bewährt. Letztere sorgt für Objektivität und Wissenschaftlichkeit, informiert, berät und schult die kommunalen Vertreter und bindet, je nach Ansatz, weitere Interessengruppen in den Indikatorenprozess ein. Das Projektteam sollte aus ca. 5 bis 20 Personen bestehen.¹⁶

Born unterscheidet vier typische Ansätze: Beim „Verwaltungs-Ansatz“ werden die Indikatoren von einer Verwaltungsgruppe festgelegt, beschrieben und ausgewertet. Werden anschließend die wichtigsten Interessengruppen konsultiert, liegt ein „Anhörungs-Ansatz“ vor. Wird der erste Indikatorenentwurf von einer Expertengruppe im Auftrag der Verwaltung entwickelt, spricht man vom „Experten-Ansatz“. Beim anspruchsvollsten Ansatz, dem „Partizipatorischen Ansatz“, wird der Indikatoren-

¹⁶ In München ist ein Kernteam von fünf Personen für das Indikatorenprojekt zuständig. Am partizipatorischen Prozess sind ca. 50 Personen beteiligt, die alle drei Monate zusammentreffen und dazwischen in kleinen Arbeitsgruppen tätig sind.

Abbildung 2

Acht Schritte zum Kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystem



Quelle: Born (1997) 18.

satz mit allen gesellschaftlichen Gruppen in einem gemeinsamen Konsultationsprozess entwickelt, beschrieben und festgelegt. Die Akzeptanz und breite Bereitschaft zur Umsetzung/Anwendung der partizipatorisch ausgewählten Indikatoren ist erfahrungsgemäß besonders hoch.

Zu Beginn des Projektes müssen das Finanzbudget, die Laufzeit und die Projektverantwortlichen festgelegt sowie Einvernehmen über den zu verwendenden Ansatz und den Ablauf hergestellt werden. Die Höhe des Budgets hängt v. a. von der Laufzeit und der Einbindung externer Berater ab. Der erste Aufbau eines Indikatorensystems beansprucht mindestens ein Jahr; bei umfangreichen Konsultationsprozessen verlängert sich der Zeitraum entsprechend.

3. Leitbilddiskussion (Diskussion gemeinsamer Werte und Visionen für die „zukunftsfähige Kommune“)

Idealerweise sollte vor der Auswahl der Indikatoren in der Kommune eine breite Diskussion über Nachhaltigkeit und die wesentlichen Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung geführt werden. Dabei geht es um die Beantwortung folgender Fragen:

„Was versteht die Kommune unter Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung?

Welches Verständnis hat die Kommune von einer nachhaltigen Entwicklung?

Welche Nachhaltigkeitskonzepte werden in der Kommune diskutiert?

Welche Prinzipien (Leitbilder, Leitlinien) einer nachhaltigen Entwicklung wurden bisher formuliert?“¹⁷

Manche Städte und Gemeinden haben vor Aufnahme eines Indikatorenprojektes bereits eine Leitbild- und Zieldiskussion abgeschlossen (z. B. München), auf die an dieser Stelle zurückgegriffen werden kann. Es ist jedoch auch denkbar, den Prozess zur Identifizierung der Indikatoren dazu zu nutzen, dieses nachzuholen.

4. Indikatorenauswahl (Konsultativer Prozess zur Auswahl)

Die Auswahl der Nachhaltigkeitsindikatoren gliedert sich in drei Phasen: Die Vorbereitungsphase, die „Auswahl, Verknüpfung und Zielsetzung“ und die Institutionalisierung. In der Vorbereitungsphase beschäftigt sich das Projektteam bzw. die Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeitsindikatoren“ mit dem Studium der einschlägigen Literatur über Nachhaltigkeitsindikatoren, formuliert Kriterien für die Indikatorenauswahl¹⁸, wählt Themenschwerpunkte aus und bestimmt schließlich eine erste vorläufige Indikatorenliste. Als Beispiel ist das Nachhaltigkeitsindikatorenset ange-

¹⁷ Born (1997) 24.

¹⁸ Eine Liste von Kriterien, die für die Auswahl herangezogen werden kann, findet sich bei Born (1997) 26f. Zentral sind die Abdeckung der Dimensionen der Nachhaltigkeit, die Vermittelbarkeit in der Öffentlichkeit und die Kosten der Ermittlung.

geben, welches der Zukunftsrat Hamburg vorgeschlagen hat (siehe Kasten „Indikatoren für eine zukunftsfähige Entwicklung Hamburgs“).¹⁹

In der zweiten Phase haben die Entscheidungsträger, die Interessengruppen, Experten und die öffentlichen Repräsentanten folgende Aufgaben:

- die Öffentlichkeit und die Anspruchsgruppen im Indikatoren-Auswahlverfahren zu schulen,
- den ersten vorgeschlagenen Indikatorensatz zu diskutieren und gegebenenfalls zu korrigieren,
- Zuordnung der Indikatoren zu einzelnen Problemfeldern oder Zuordnung und Verknüpfung im Rahmen eines entwickelten Modells (z.B. des Driving-Force-State-Response-Ansatzes),
- Entwicklung von vorläufigen Visionen für einzelne Themenfelder mit anschließender Zuteilung von Indikatoren mit tragbaren Zielwerten und Zeitleisten.

Die dritte Phase dient der Institutionalisierung des Indikatorensatzes in der kommunalen Verwaltung, in allen anderen Handlungs- und Akteursbereichen und in der Öffentlichkeit. Insbesondere muss festgelegt werden, in wessen Verantwortung die Fortführung des Indikatorenprojektes fällt, wer die Datenaufnahme und das regelmäßige Monitoring durchführt, welche Schritte hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit eingeleitet werden müssen und welche Finanzen zur Verfügung stehen.²⁰

Indikatoren für eine zukunftsfähige Entwicklung Hamburgs²¹

1. Verschuldung der Stadt
Öffentliche Schulden Hamburgs in DM pro Einwohner und Jahr
2. Wochenmärkte
Wochenmarkttag in Hamburg und Anzahl der Einwohner pro Markttag
3. Entwicklungshilfe
Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen
4. Jugendarbeitslosigkeit
Anteil arbeitsloser 16–25 jähriger an Beschäftigten derselben Altersgruppe; allgemeine Arbeitslosenquote Hamburgs
5. Kinderarmut
Sozialhilfeempfänger bis 15 Jahre
6. Gewalttaten im Hamburger Verkehrsverbund (HVV)
Gewaltstraftaten in jeweiligen Verkehrsmitteln des HVV

¹⁹ Erfahrungen aus anderen Städten legen nahe, 10 bis 15 leicht vermittelbare und graphisch gut darstellbare Indikatoren wie z. B. in Hamburg auszuwählen und diese durch weitere – mehr technische – Indikatoren zu untermauern bzw. zu ergänzen, für die Daten bereits vorliegen.

²⁰ Vgl. Born (1997) 26.

²¹ Zukunftsrat Hamburg (1999).

7. Klimaschutz
CO₂-Emissionen in Hamburg nach Entstehungsart in Tonnen pro Jahr
8. Flächennutzung
Versiegelte und nicht versiegelte Fläche Hamburgs in ha
9. Grünflächen
Grünfläche pro Einwohner in m²; Einwohnerzahl Hamburg
10. Nutzung des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV)
Personenkilometer im HVV bezogen auf Einwohnerzahl
11. Abfall
Abfallaufkommen und -zusammensetzung aus Hamburger Haushalten
in kg pro Einwohner
12. Wahlbeteiligung
Wahlbeteiligung bei Hamburger Bürgerschaftswahlen

5. Datenermittlung

Nach der Auswahl der Indikatoren muss geprüft werden, ob geeignete Daten vorhanden sind bzw. ermittelt werden können. Dabei können die verschiedenen Verwaltungsbereiche behilflich sein. Bei Bedarf kann auch auf externe Quellen zurückgegriffen werden (Forschungseinrichtungen, NRO etc.). In der Regel wird die Datenverfügbarkeit schon bei der Auswahl der Indikatoren eine entscheidende Rolle spielen. Im Einzelfall kann es sinnvoll und notwendig sein, spezielle Erhebungen von Daten durchzuführen. Dabei darf jedoch der Aufwand nicht zu groß und die Finanzierung muss sichergestellt sein. Soll für einen Indikator ein Trend nachgewiesen werden, muss auf Daten zurückgegriffen werden, die einen hohen Grad an Kontinuität besitzen.

6. Zielsetzungen

Will eine Kommune den Fortschritt in Richtung Nachhaltigkeit messen, ist es wichtig, für die ausgewählten Indikatoren konkrete Ziele festzulegen. Diese können bereits in einem Zielfindungsprozess festgelegt worden sein oder müssen im Rahmen des Indikatorenprojektes ermittelt werden. Die Zielvorgaben sollen realistisch und im optimalen Fall wissenschaftlich ableitbar sein. Letztlich ist immer ein Kompromiss zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und der politischen und finanziellen Umsetzbarkeit notwendig.

7. Berichterstattung

Die Ergebnisse eines Indikatorenprojektes sollten in einem möglichst attraktiv gestalteten Bericht zusammengefasst und der Öffentlichkeit sowie den Spitzen von Verwaltung und Politik zugänglich gemacht werden. Auf eine möglichst einfache und einleuchtende Darstellung der Nachhaltigkeitsindikatoren ist zu achten. In Den Haag ist dies im Bereich der Umweltindikatoren z. B. mit dem „Umweltthermome-

ter“ gelungen (siehe Abbildung 3). Eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit und die etwa jährliche Fortschreibung des Berichtes ist zu empfehlen.

8. Integration in Entscheidungsprozesse

Die Einbindung in Entscheidungsprozesse ist erklärtes Ziel eines Indikatorenprojektes und wird je nach Größe und Struktur der Kommune auf unterschiedliche Weise erfolgen. Besonders effektiv ist z. B. der Einsatz als Planungsinstrument. Dies setzt ein politisches Mandat und idealerweise auch die Integration in ein kommunales Managementsystem voraus.²² Um die Verbindlichkeit der gewonnenen Nachhaltigkeitsindikatoren zu steigern, sollten sie als Zielvorgabe in die Entscheidungsfindung und Controllingtätigkeit aller Verantwortungsebenen einfließen.²³

4.4 Handlungsempfehlungen – Vorschläge zum Umgang mit Indikatoren im Berliner Lokale Agenda 21-Prozess

Die Enquetekommission empfiehlt dem Land Berlin im Rahmen der Berliner Agenda 21 ein kommunales Nachhaltigkeitsindikatorensystem zu entwickeln. Um sicherzustellen, dass sich Entscheidungen zunehmend auf verlässliche Informationen stützen, sollen im Sinne des Kapitels 40 der Agenda 21 Datenlücken geschlossen und die Verfügbarkeit von Informationen verbessert werden. Durch größere Transparenz kann ein gezielteres und effizienteres Eingreifen und Handeln ermöglicht werden.

Im Einzelnen bedarf es nach Auffassung der Enquetekommission:

- eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses sowie des Senats zur Entwicklung eines kommunalen Indikatorensystems,
- der Verknüpfung der Leitbild- und Zieldiskussion mit dem geplanten Indikatorenprojekt,
- der Gewinnung der Spitzen von Verwaltung und Politik (Regierende/r Bürgermeisterin/Bürgermeister, Senatoren/Senatorinnen etc.),
- der Einbeziehung der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, kompetenter Einzelpersonen sowie der kommunalen Verwaltung, die über umfangreiches Datenmaterial verfügt,
- der Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Mittel,
- der Dokumentation der (Zwischen-)Ergebnisse in einer Broschüre und im Internet sowie
- einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit, die Beteiligungsmöglichkeiten aufzeigt.

²² Vgl. Born (1997) 48.

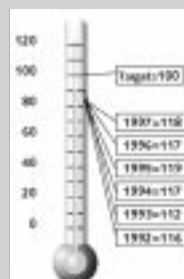
²³ In München wird das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung in diesem Sinne berücksichtigt (Beschluss des Rates der Stadt München).

Das „Umweltthermometer“ Den Haag

Das Den Haager Umweltthermometer veranschaulicht in knapper Form, in wie weit die für die jeweiligen Nachhaltigkeitsindikatoren gesetzten Zielwerte erreicht worden sind. Jährlich wird auf diesem „Thermometer“ der Zielerreichungsgrad in Prozenten ausgewiesen, so dass Fort- oder Rückschritte abgelesen werden können. In ergänzenden Ausführungen wird das Ergebnis bewertet und begründet. Zudem werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Zielerreichung verbessert werden könnte.

Trinkwasserverbrauch

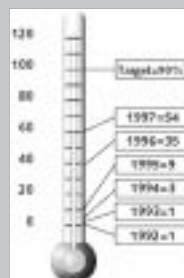
Der Wasserverbrauch in Den Haag betrug 1997 118 Liter pro Person und Tag. Er lag damit 12 Liter unter dem nationalen Durchschnitt. Dies ist im Wesentlichen auf die Ausrüstung der Den Haager Haushalte mit einem Wasserverbrauchsmessgerät zurückzuführen. Um den Wasserbrauch zukünftig auf 100 Liter pro Person und Tag zu reduzieren, sollen wassersparende Einrichtungen in Duschen und Toiletten verwendet werden. Die verstärkte Nutzung von Regenwasser würde weitere Einsparungen ermöglichen. Allerdings sank seit 1992 der Wasserverbrauch nicht mehr kontinuierlich.



Liter pro Tag

Nutzung von Recycling-Papier

Das Rathaus von Den Haag ist mit einem jährlichen Papierabfall von 100.000 kg einer der größten Papierverbraucher der Stadt. 1994 wurde das Ziel aufgestellt, für 90 Prozent aller Dokumente Recycling-Papier zu nutzen. 1997 lag der Anteil von Recycling-Papier bei 54 Prozent.



Prozent %

Quelle: www.denhaag.nl/english/subframe.htm.

Von Anfang an sind sowohl bezirkliche Leitbilddiskussionen und Indikatorenbildungs-Anstrengungen zu berücksichtigen als auch, wenn möglich, auf eine Übertragbarkeit der inhaltlichen und methodischen Ergebnisse des/eines Berliner Indikatorenprojektes auf die Bezirksebene zu achten.

Mit dem auch differenziert entwickelten Informationssystem Umwelt verfügt Berlin z.B. über wichtige Vorarbeiten im Umweltbereich, die genutzt werden sollten. Das Know-how der Berliner Universitäten und Forschungseinrichtungen ist einzubinden. Darüber hinaus kann Berlin auf praktische Erfahrungen auf der bezirklichen Ebene zurückgreifen. Z. B. werden in Köpenick und Lichtenberg bereits seit 1997 im Rahmen des Lokalen Agenda 21-Prozesses Indikatoren für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung ermittelt.

Bei der Umsetzung des Nachhaltigkeitsindikatorenprojekts sollte so weit wie möglich auf bereits bestehende Strukturen und Vorarbeiten in der Stadt zurückgegriffen werden. Möglicherweise könnte der Runde Tisch Berlin/Brandenburg in das Projekt eingebunden werden,²⁴ da hier bereits die gesellschaftlichen Gruppen und die Verwaltung vertreten sind und Verknüpfungen zum Land Brandenburg hergestellt werden können. Im Rahmen einer Fachrunde „Nachhaltigkeitsindikatoren“ ließe sich externer Sachverstand hinzuziehen. Der Zugang zu dem in der Verwaltung vorhandenen Datenmaterial und eine enge Abstimmung mit der Verwaltung sollte über die bestehende Senats-Arbeitsgruppe der Agendabeauftragten gewährleistet werden.

Da die Messbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung und die Einbindung in Entscheidungsprozesse ein wesentliches Ziel eines Nachhaltigkeitsindikatorensystems darstellt, sollten der Regierende Bürgermeister / die Regierende Bürgermeisterin, die zuständigen Senatsmitglieder und der Rat der Bürgermeister von Anfang an in die Projektentwicklung eingebunden sein.

²⁴ Die Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeitskriterien“ des Runden Tisches Berlin/Brandenburg beschäftigt sich seit 1998 mit Indikatoren für die Entwicklung der Region Berlin und Brandenburg.

5 Bestandsaufnahme und Analyse der Aktivitäten der Berliner Verwaltung zur Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung

5.1 Einleitung

Die Agenda 21 und hier insbesondere das Kapitel 28 des Abschlussdokuments der UNCED-Konferenz von Rio wurde in Berlin erst relativ spät auf die politische Tagesordnung gesetzt. Auf internationaler Ebene beteiligte sich die Stadt dagegen aktiv an den wichtigsten Konferenzen im Follow-Up-Prozess zur Rio-Konferenz. Sie ist z. B. Mitunterzeichnerin der „Charta von Berlin“ und der „Charta von Aalborg“ und Mitglied in verschiedenen internationalen und nationalen Städtebündnissen zur nachhaltigen Entwicklung (siehe Kapitel 2, Seite 27, und 8.4, Seite 279).

Die Implementierung der Lokalen Agenda 21 auf Landesebene wurde 1997 begonnen, nachdem das Abgeordnetenhaus von Berlin den Senat aufgefordert hatte, einen Bericht vorzulegen, „was er zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 für Berlin bisher getan hat bzw. zu tun gedenkt.“¹ Im Senatsbeschluss vom 16. Dezember 1997 wird dem Rechnung getragen, indem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie beauftragt wurde, „die gesamtstädtischen Fragen einer nachhaltigen Entwicklung und der Zukunftsbeständigkeit auf Senats-ebene zu koordinieren.“² Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus forderte am 17. März 1998 mit einem Antrag über „Agenda 21 – eine gesamtstädtische Aufgabe Berlins für das 21. Jahrhundert“ dazu auf, diesen Prozess einzuleiten.³ Die Fraktion der PDS im Berliner Abgeordnetenhaus forderte am 18. März 1998 mit dem Antrag „Lokale Agenda 21 für Berlin – III“ den Senat ebenfalls auf, eine gesamtstädtische Agenda zu erarbeiten.⁴ Die Ankündigung der Landespolitik, einen Lokale Agenda-Prozess auf gesamtstädtischer Ebene einzuleiten, erfolgte Mitte 1998 durch den verantwortlichen Senator der federführenden Verwaltung. Der Berliner Senat in seiner Gesamtheit hat sich bislang nicht explizit dazu geäußert, ob er sich diese Ankündigung zu eigen machen will. Ein politischer Beschluss auf Landesebene wurde noch nicht getroffen. Ein politischer Schritt zu diesem Ziel wurde aber durch die Einsetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ im Februar 1998 getan: Mit dem Bericht der Kommission liegt erstmals für die Gesamtberliner Ebene ein Dokument mit konkreten Handlungsempfehlungen für eine gesamtstädtische Lokale Agenda 21 vor.

¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) 1.

² Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) 2.

³ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2597, 1998).

⁴ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2593, 1998). Diesem Antrag ging der Antrag der Fraktion der PDS über „Lokale Agenda 21 für Berlin“ voraus, den die Fraktion der PDS 1996 stellte; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/512, 1996).

Auf der Ebene der Bezirke dagegen setzte der Lokale Agenda 21-Prozess in Berlin wesentlich früher ein. Schon 1993 entwickelte sich im Berliner Bezirk Köpenick eine Initiative zu einer Lokalen Agenda 21. Im Oktober 1994 wurde diese Vorarbeit dadurch gewürdigt, dass die Bezirksverordnetenversammlung von Köpenick den Beschluss fasste, eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten. Mittlerweile sind alle Berliner Bezirke diesem Beispiel gefolgt und haben einen Lokale-Agenda-Prozess eingeleitet; aus allen Bezirken liegen hierzu Beschlüsse der Bezirksämter und/oder der Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) vor. Obwohl die Implementierung dieser Beschlüsse in den 23 Berliner Bezirken durchaus unterschiedlich verläuft (siehe Kapitel 5.3, Seite 83, und die „Steckbriefe“ der Bezirke im Anlagenband), ist die offizielle Unterstützung der politischen Ebene die Voraussetzung für einen erfolgreichen Prozess der Konsultation, wie er in der Agenda 21 von Rio gefordert wird.

5.2 Aktivitäten auf Landesebene

5.2.1 Senatsübergreifende Aktivitäten

Senatsberichte zur Lokalen Agenda 21⁵

Im Oktober 1995 legte der damalige Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz eine sogenannte „Lokale Agenda 21 Berlin“ vor. Dieser Bericht wurde aber aufgrund seiner fast ausschließlichen Orientierung auf Umweltfragen und aufgrund fehlender öffentlicher Diskussion („Konsultationsprozess“) vom jetzt zuständigen Senator zurückgezogen.

Der am 15. Mai 1997 vom Abgeordnetenhaus von Berlin angeforderte Bericht zur Lokalen Agenda 21 wurde am 1.12.1997 vorgelegt und am 16.12.1997 vom Senat verabschiedet. Im ergänzenden Senatsbeschluss wurde die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie beauftragt, „die gesamtstädtischen Fragen einer nachhaltigen Entwicklung und der Zukunftsbeständigkeit auf Senatsebene zu koordinieren. Die Verantwortung der einzelnen Ressorts für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung bleibt davon unberührt.“⁶ Weiterhin wurden die Senatsverwaltungen aufgefordert, diese Koordinierung zu unterstützen, „indem sie der federführenden Verwaltung einen zentralen Ansprechpartner für alle die Agenda 21 betreffenden Fragen benennen“.⁷

Ausdrücklich wird in diesem Bericht auch auf den Zusammenhang zwischen der Lokalen Agenda 21-Arbeit in den Bezirken und der gesamtstädtischen Ebene hingewiesen: „Die Grundsätze der Nachhaltigkeit und Zukunftsbeständigkeit berühren allerdings nicht ausschließlich bezirkliche Belange, sondern betreffen gesamtstädtische

⁵ Der am 11.5.1999 von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vorgelegte Bericht „Lokale Agenda 21 für Berlin“ konnte hier nicht mehr eingearbeitet werden; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3893, 1999).

⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin (13/2395, 1998) 2.

⁷ Senatsbeschluss Nr. 1208 vom 16. Dezember 1997.

Aspekte, die in der Zuständigkeit des Senats liegen. Viele Anregungen, die sich aus der Erstellung der bezirklichen Agenden ergeben, sind in deren Zuständigkeiten nicht regelbar und werden daher auf die Ebene der Senatsverwaltungen gehoben, wo sie weiter zu bearbeiten sind.“⁸

Agenda-Beauftragte in den Senatsverwaltungen

Gemäß dem Beschluss des Senats vom 16.12.1997 haben alle Senatsressorts, mit Ausnahme der Senatskanzlei, als zentrale Ansprechpartner sog. „Agenda-Beauftragte“ ernannt, die sich darüber austauschen, welche Strategien und Handlungsfelder für eine gesamtstädtische Agenda von Bedeutung sein könnten. Als erster Schritt wurde von den Beauftragten ein Kurzstatus über die Agenda 21-Aktivitäten in den einzelnen Fachressorts erstellt.

Die senatsübergreifende Arbeitsgruppe der Agenda-Beauftragten konstituierte sich Ende Juni 1998. Seitdem finden Sitzungen der Arbeitsgruppe statt (vier- bis fünfmal jährlich). Darüber hinaus führte die Arbeitsgruppe am 27. Oktober 1998 einen ganztägigen, extern moderierten Workshop zu den Erfahrungen der Agenda-Beauftragten in den Senatsverwaltungen und zu Handlungsfeldern einer gesamtstädtischen Agenda durch (siehe Kapitel 8.5.3, Seite 336). Für ein interdisziplinäres Verwaltungshandeln wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- *Politische Grundlagen*, wie der Senatsbeschluss zur gesamtstädtischen Agenda 21, oder organisatorische Vorkehrungen (Stabsstellen) mit den entsprechenden Ressourcen,
- *Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung*, wie überregionale Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg, umweltorientierte Verkehrspolitik, sozialorientierte Stadtentwicklung (Quartiersmanagement, Innenstadtkonferenzen usw.),
- *Information / Partizipation / Akzeptanz*, wie Foren und Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligungsverfahren (Zukunftswerkstätten, Planungszellen), Projekte und Aktionen, die für den Bürger begreiflich und akzeptabel sind.

Agenda-Büro bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie

Am 1. August 1998 wurde das Agenda-Büro bei der federführenden Senatsverwaltung eingerichtet. Anfang 1999 arbeiteten dort fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zwei Praktikantinnen. Das Agenda-Büro koordiniert u. a. die Arbeitstreffen der Bezirkskoordinatoren und die Arbeitsgruppe der Senatsbeauftragten. Das Büro erfüllt weiterhin eine Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen städtischen Ebenen und dient als Anlaufstelle für interessierte Bürgerinnen und Bürger. Außerdem soll

⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) 2.

ein intensiver Kontakt zu den Nichtregierungsorganisationen gepflegt und an Projekten und Strategien für eine gesamtstädtische Agenda mitgearbeitet werden. Konkret entwickelt das Büro aktuell u. a. ein Öffentlichkeits- und Informationskonzept mit umfangreichen Informationen über den Stand der Lokalen Agenda 21⁹. Das Angebot soll ständig aktualisiert und erweitert werden. Die Internetseite bietet einen Überblick über die Berliner Akteure (von Senat und Abgeordnetenhaus über die Bezirke bis zu Wirtschaft, Wissenschaft und den Nichtregierungsorganisationen). Darüber hinaus finden sich dort Berliner Beschlüsse zur Lokalen Agenda 21 und nationale und internationale Basisinformationen. Eine Literaturliste mit entsprechenden Links und ein Terminkalender über aktuelle Veranstaltungen werden aus den „Berliner Briefen“ übernommen, und ein ausführliches Glossar ist beigelegt. Im „Treffpunkt“ kann man zu einzelnen Maßnahmen Informationen anfordern sowie Fragen an die zuständigen Stellen verschicken.

Die Koordinatorinnen und Koordinatoren für die Lokale Agenda 21 in den Berliner Bezirken

Im Rahmen einer „Maßnahme zur produktiven Arbeit“ (MpA, vergleichbar einer ABM) konnten Mitte 1997 je zwei Agenda-Koordinatoren pro Bezirk eingestellt sowie zwei Stellen bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie geschaffen werden. Die Finanzierung des MpA-Programms für Langzeitarbeitslose erfolgt zu 80 % aus Landesmitteln; die restlichen 20 % übernimmt das Arbeitsamt.¹⁰ Die Stellen dienen der Koordinierung von Aktivitäten, zur Integration von Maßnahmen ohne unmittelbaren Bezug zur Lokalen Agenda 21-Arbeit (so z. B. die Arbeit der Ausländerbeiräte, Betroffenenvertretungen) sowie zur Informationsarbeit innerhalb der Bezirksverwaltungen. Wichtige Elemente bilden die Agenda-Koordination untereinander und die Zusammenarbeit mit den Senatsverwaltungen. Bis Anfang 1999 fanden zwölf Arbeitstreffen der Koordinatorinnen und Koordinatoren statt, ein erster Arbeitsbericht liegt vor. In diesem Bericht wird neben dem bezirklichen Erfahrungsaustausch der Schwerpunkt auf die Identifizierung von gesamtstädtischen Problem- und Handlungsfeldern der Lokalen Agenda 21 gelegt.

5.2.2 Ausgewählte Maßnahmen einzelner Senatsverwaltungen

Neben zahlreichen Aktivitäten, die sich mittelbar auch auf den Nachhaltigkeitsprozess beziehen, haben die Senatsverwaltungen eine Reihe von Maßnahmen mit ausdrücklichem Bezug zur Nachhaltigkeit durchgeführt.

Beispielhaft werden folgende Maßnahmen genannt:

⁹ www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21.

¹⁰ Diese Maßnahme wurde von der Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen beantragt und durchgesetzt.

Stadtforum zum Thema „Regionale Nachhaltigkeit“

In einer Veranstaltung des „Stadtforums“¹¹, durchgeführt von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, wurde am 6. September 1996 das Thema „Regionale Nachhaltigkeit“ behandelt. Dabei spielte auch die Lokale Agenda 21 eine wichtige Rolle. Das wird aus den Empfehlungen der Lenkungsgruppe deutlich. So wird im Punkt 5 das Einleiten eines Lokalen Agenda 21-Prozesses gefordert:

„Auch in Berlin muß ein öffentlicher Prozeß der Stimulierung nachhaltiger Stadtentwicklung im Sinne einer Lokalen Agenda 21 eingeleitet werden. Bisher sind hier nur vereinzelt Initiativen auf bezirklicher Ebene zu verzeichnen. Eine solche lokale Agenda darf keine folgenlose Sammlung wohlgemeinter Umweltziele sein. Sie ist als ein Prozeß zu organisieren, in dem Schlüsselthemen nachhaltiger Stadtentwicklung von den zuständigen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft gemeinsam mit dem Ziel bearbeitet werden, Qualitätsziele festzulegen und Selbstverpflichtungen einzugehen. Entscheidend ist die Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure. Im Sinne einer Gestaltungsstrategie sind gemeinsam mittelfristige Szenarien einer Stärkung der Nachhaltigkeit zu entwickeln.“

Stadtgespräche zur Lokalen Agenda 21 in Berlin

Am 3. September 1998 fand in der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie durchgeführten Veranstaltungsreihe ein „Stadtgespräch“ zum Thema Lokale Agenda 21 statt. Neben dem zuständigen Senator referierte der Naturwissenschaftler Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker zum Thema.

„Dialogveranstaltung“ der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit

Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) führt jährlich „Dialogveranstaltungen“ zu entwicklungspolitischen Themen durch, an denen sowohl staatliche Stellen als auch Nichtregierungsorganisationen teilnehmen. Auf der Dialogveranstaltung 1998/1999 im Januar 1999 wurde das Thema „Die Rolle der Entwicklungspolitik im Berliner Agenda 21-Prozess“ behandelt. Der LEZ geht es bei diesem Thema vor allem um die Implementierung der „Eine-Welt-Arbeit“ in den Lokale Agenda-Prozess in Berlin. Hierzu wird schon heute mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet.

¹¹ Das Stadtforum, 1991 vom damaligen Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz ins Leben gerufen, ist eine Einrichtung in Berlin, die es sich zum Ziel gesetzt hat, den Diskurs über Fragen der städtebaulichen Entwicklung und der Zukunft in Berlin öffentlich zu führen und den Dialog zwischen interessierten (und betroffenen) Bürgerinnen und Bürgern und Fachleuten wie Architekten, Stadtplanern, Landschaftsarchitekten u. a. zu fördern. Bis zum März 1999 fanden 75 Sitzungen statt, das Stadtforum-Journal hat inzwischen in 34 Ausgaben über die Diskussionen im Stadtforum berichtet.

„Stadtführer Entwicklungspolitik“

Im März 1999 erschien die Neuauflage des von der LEZ herausgegebenen „Stadtführers Entwicklungspolitik“¹². Im Unterschied zu den vorausgegangenen Auflagen sind in der aktuellen Fassung auch die Nichtregierungsorganisationen aufgeführt, die zum Thema Umwelt und Entwicklung in Berlin arbeiten.

„Berlin macht Schule“

In Zusammenarbeit mit dem Entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationszentrum (EPIZ) unterstützt die LEZ das Projekt „Berlin macht Schule“. Bei dem Projekt geht es um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am Lokale Agenda 21-Prozess (Näheres siehe Kapitel 8.4, Seite 279). Gefördert wird das auf zwei Jahre angelegte Projekt aus Mitteln der Stiftung Deutsche Klassenlotterie.

Fachrunde „Energie und Beschäftigung“ des Runden Tisches

Die Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen beteiligt sich intensiv an der Arbeit des „Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“. So wird die Fachrunde „Energie und Beschäftigung“ von einer Mitarbeiterin der Senatsverwaltung geleitet. Diese Fachrunde initiierte auch das Projekt „Erfolgreiches Energiemanagement in Industrie und Gewerbe“, das aus Mitteln des Programmschwerpunktes „Perspektiven betrieblicher Arbeit“ der Senatsverwaltung finanziert wird. Weiterhin wurde eine Stellungnahme zum Landesenergieprogramm erarbeitet.

5.2.3 Geförderte Maßnahmen

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie stellte für Maßnahmen zur Förderung der Lokalen Agenda 21 in Berlin ab 1997 einen eigenen Etat zur Verfügung. Dieser betrug 300.000 DM im Jahr 1997 und jeweils 500.000 DM in den Jahren 1998 und 1999. Folgende Maßnahmen wurden von der Senatsverwaltung veranlasst:

Projektstelle „Lokale Agenda 21 Berlin“

Im September 1997 wurde die Projektstelle Lokale Agenda 21 Berlin eröffnet. Die von der Grünen Liga im Bezirk Prenzlauer Berg betriebene Projektstelle wurde als Anlauf- und Informationsstelle für alle am Thema interessierten Bürger/-innen und Gruppen eingerichtet. Sie bietet vielfältige Informationsmaterialien, Fachliteratur und Veröffentlichungen. Darüber hinaus werden Veranstaltungen organisiert, so z. B. Medienworkshops für Journalisten. Auf einer eigenen Homepage (www.grueneliga.de/berlin/agenda21) wird ausführlich über Lokale Agenda 21-Aktivitäten in Berlin berichtet.

¹² Vgl. SenWiB, LEZ (1998a).

Links zu weiteren Agenda-Seiten (auch zu anderen Städten) vervollständigen das Angebot.

Die Projektstelle dient als Geschäftsstelle des „Öffentlichen Arbeitskreises Lokale Agenda 21“. Dieser Arbeitskreis, der sich aus Aktiven sowohl aus den Bezirken als auch auf der Landesebene zusammensetzt, trifft sich einmal monatlich und arbeitet dabei eng mit dem „Runden Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ zusammen. Initiiert wurde der Arbeitskreis 1995 u. a. von BUND Berlin, Grüner Liga, Umweltamtsleitern aus den Bezirken sowie von kirchlichen Gruppen.

Berliner Briefe

Herausgegeben von der Grünen Liga Berlin e. V. erscheinen seit Oktober 1997 „Berliner Briefe – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21“. In zehn Ausgaben jährlich wird über den Stand der Lokalen Agenda 21 im Land und in den Bezirken informiert. Darüber hinaus werden grundsätzliche Themen wie z. B. Partizipation, Energiepolitik oder die „Eine-Welt“-Thematik behandelt. Weiterhin enthalten die Hefte einen ausführlichen Terminkalender mit Informationen über Veranstaltungen in Berlin und Brandenburg. Die in einer Auflage von 10.000 Exemplaren erscheinenden „Berliner Briefe“ werden redaktionell in einer Zusammenarbeit von Grüner Liga, „Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz“ und dem „Runden Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ herausgegeben.

„Berliner Beispiele“

Ende 1997 erschien die Broschüre „Berliner Beispiele – Gute Nachrichten zur Lokalen Agenda 21“. Die von der Grünen Liga Berlin e. V. konzipierte Broschüre gibt einen Überblick über bezirkliche Aktivitäten im Rahmen der Agenda 21, wobei ein Bogen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit gespannt wird und vielfältige Beispiele geschildert werden, u. a. ein Ideenwettbewerb des Bezirksamtes Spandau zum Energiesparen oder eine Fair-Trade Aktion in Prenzlauer Berg.

„Runder Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“

Nach anderthalbjähriger Sondierungsphase treffen sich seit Juni 1997 Vertreter/-innen aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung sowie von Nichtregierungsorganisationen am „Runden Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“, um in einer offenen Diskussion gemeinsame Vorgehensweisen zu einer nachhaltigen Entwicklung in Berlin und im Land Brandenburg zu erreichen. Das vier- bis fünfmal jährlich tagende Gremium wird vom „Koordinationsbüro“ des Runden Tisches geleitet. Die Trägerschaft hat die „Stiftung Mitarbeit“ übernommen. Der Runde Tisch ist das einzige Organ, das sich eine Zusammenarbeit mit Initiativen und Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen aus Berlin und Brandenburg zum Ziel gesetzt hat. Sogenannte „Fachrunden“ arbeiten an Themen wie „Ernährung“, „Energie und Beschäftigung“ oder „Flächenmana-

gement“. Darüber hinaus existieren die Arbeitsgruppen „Nachhaltigkeitskriterien“, „Perspektive Nachhaltigkeit/Leitbilder“ und „Projektentwicklung“, die sich eher an methodischen Querschnittsfragen orientieren.

Um die Diskussion über eine „Regionale Agenda 21“ zu forcieren, richtet der Runde Tisch 1999 eine „Projektbörse Nachhaltigkeit“ ein. Nach zuvor identifizierten Nachhaltigkeitskriterien sollen Projektvorschläge erarbeitet und die daraus ausgewählten Projekte jeweils durch eine „Projektwerkstatt“ organisatorisch unterstützt werden.

Weiterhin wurde im Februar eine Open-Space-Konferenz zum Thema „Neue Arbeit für ein zukunftsfähiges Berlin-Brandenburg“ veranstaltet, aus der die Initiative für einen Nachhaltigkeitsfonds zur Finanzierung von Nachhaltigkeitsprojekten hervorging.¹³

BUND-Ausstellung zur Lokalen Agenda 21

Eine als Wanderausstellung konzipierte Informationskampagne des Bundes für Umwelt- und Naturschutz (BUND) wurde mit finanzieller Unterstützung der Senatsverwaltung durchgeführt. Die Ausstellung informiert über die Inhalte und Ziele der Lokalen Agenda 21 und ist inhaltlich in drei Teile gegliedert: Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung, Lebensqualität und Ansätze zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. Seit der Eröffnung am 4. Mai 1998 im Heimatmuseum Wedding ist die Ausstellung 1998 an zehn verschiedenen Orten in einzelnen Bezirken zu sehen gewesen, und 1999 wird sie in weiteren Bezirken präsentiert. Zusätzlich werden verschiedene Informationsmaterialien angeboten, wie z. B. eine Lose-Blatt-Sammlung für Lehrerinnen und Lehrer.

Beratungs- und Zukunftskonzept für Berlin, eine Studie des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT)

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie beauftragte im Sommer 1997 das IZT, ein Strategie- und Beratungskonzept „Zukunftsfähiges Berlin“ zu entwickeln, mit dessen Hilfe im Rahmen des Lokale Agenda 21-Prozesses das Ziel nachhaltigen Wirtschaftens in Berlin gefördert werden soll. Mit Hilfe dieses kooperationsorientierten Projektes sollen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden, um partnerschaftliche Aktionen zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung durchzuführen. Der diskursive Prozess soll durch eine Kombination aufeinander aufbauender Workshops und Zukunfts- bzw. Vertiefungswerkstätten gesteuert und gestaltet werden. Das Konzept wurde im Juli 1998 vorgestellt und im Februar 1999 als Werkstattbericht veröffentlicht¹⁴. Dort werden u. a.

¹³ Weitere Informationen zum Runden Tisch können der Broschüre „Der Runde Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung – Dialogprojekt für ein zukunftsfähiges Berlin und Brandenburg“ entnommen werden; vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches (1999).

¹⁴ Vgl. IZT (1999).

zehn Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, die sich überwiegend auf institutionelle und organisatorische Fragen einer gesamtstädtischen Lokalen Agenda 21 beziehen.

5.3 Aktivitäten der Berliner Bezirke

Die folgenden Aussagen und Bewertungen beziehen sich zum größten Teil auf die Ergebnisse einer Umfrage bei den Bezirksverwaltungen, die im Frühjahr 1998 erfolgte. Hierzu liegen Informationen von allen Koordinatorinnen und Koordinatoren bzw. den zuständigen Verwaltungen in den einzelnen Bezirken vor; die inhaltlichen Schwerpunkte einzelner Initiativen in den Bezirken sind hier nicht unmittelbar eingearbeitet. Eine Aktualisierung dieser Informationen erfolgte im Februar/März 1999. Um ansatzweise eine Vergleichbarkeit des Lokale Agenda 21-Prozesses in den Bezirken abzubilden, sind die Ergebnisse in ausführlicher Form zu „Steckbriefen“ der Bezirke umgearbeitet worden. Diese „Steckbriefe“ sind im Anlagenband dokumentiert.

Beschlüsse

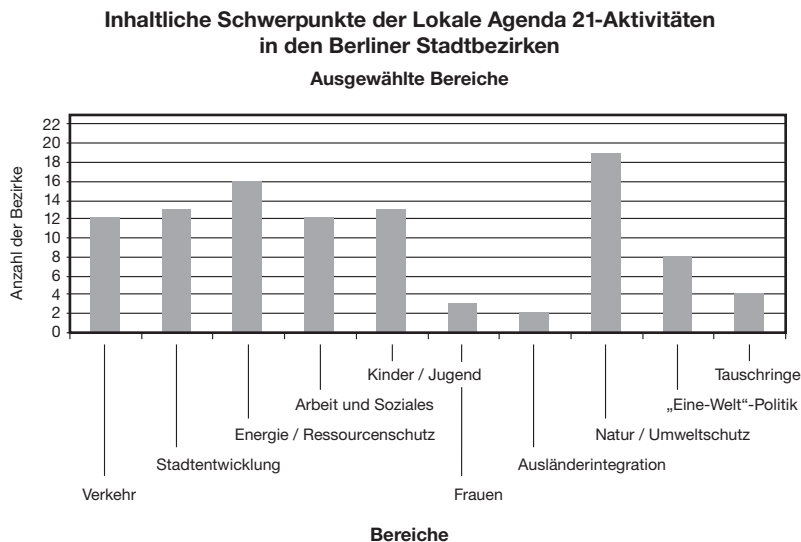
Der Stand der Arbeit an einer Lokalen Agenda 21 ist in den Berliner Stadtbezirken erwartungsgemäß äußerst unterschiedlich. So sind die beiden Bezirke Köpenick und Lichtenberg sowohl in der Entwicklung von Leitbildern als auch im gesamten Agenda-Prozess im Vergleich zu den meisten anderen Berliner Bezirken bereits weit vorangeschritten. Köpenick initiierte als erster Berliner Bezirk bereits im Oktober 1994 mit einem BVV-Beschluss die Erstellung einer Lokalen Agenda. Im Dezember 1994 folgte Steglitz, 1995 folgten die Bezirke Lichtenberg, Reinickendorf und Tiergarten. 1996 wurden BVV-Beschlüsse zur Einrichtung einer Lokalen Agenda 21 in den Bezirken Charlottenburg, Hellersdorf, Hohenschönhausen, Kreuzberg, Mitte, Neukölln, Pankow, Schöneberg, Tempelhof, Weißensee und Zehlendorf verabschiedet. Weitere Agenda-Beschlüsse wurden 1997 in Friedrichshain, Marzahn, Prenzlauer Berg, Spandau, Treptow und Wedding erreicht. Als letzter Berliner Bezirk reihte sich Mitte 1998 Wilmersdorf ein.

Themen

Aus der Auswertung der Aktivitäten in den Bezirken wird deutlich, dass auch in den bezirklichen Berliner Agenden die klassischen Lokale Agenda 21-Themen wie Umwelt- und Naturschutz, Energie/Ressourcenschutz (inkl. Klimaschutz), Stadtentwicklung und Verkehr dominieren. In der Abbildung 4 konnten nur die Bezirke berücksichtigt werden, in denen sich Arbeitskreise konkret mit den aufgeführten Themen beschäftigen und dies auch mit einem entsprechenden Namen deutlich machen. Die Nennung von nur zwölf Bezirken, die sich mit der Verkehrsproblematik beschäftigen, bedeutet beispielsweise nicht, dass dieses Thema in den anderen Bezirken überhaupt nicht behandelt wird. So spielen auch soziale Aspekte in allen

bezirklichen Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 eine Rolle, nur wird in einigen Bezirken durch die Bildung von eigenen Arbeitskreisen ein besonderer Schwerpunkt hierauf gelegt.

Abbildung 4



Auffällig ist, dass zu den Bereichen „Migranten in Berlin“ und „Frauen- und Gleichberechtigungsaspekte“ nur sehr wenige Arbeitsgruppen und Projekte existieren. Mit den Themen „Ausländerintegration und Migration“ beschäftigten sich nur der Arbeitskreis 2 „Kinder- und Jugendarbeit, Soziales, Bildung, Ausländerintegration, Kulturelle Entwicklung“ in Mitte und das Forum für Immigrant/Innen in Schöneberg. Im Januar 1999 haben sich die Schöneberger Lokale Agenda 21-Foren umstrukturiert. Das Forum für Immigrant/Innen existiert seitdem nicht mehr. Ob die inhaltliche Arbeit in dieser Hinsicht in einem der anderen vier Foren fortgeführt wird, ist nicht bekannt. Zu frauenspezifischen Themen arbeiten Arbeitskreise der Bezirke Friedrichshain und Weißensee sowie des Bezirks Neukölln im Rahmen der Arbeit des Forums Umwelt und Entwicklung. In Steglitz gab es im März 1998 eine Veranstaltung zu Frauen und Lokaler Agenda 21.

Kinder- und Jugendarbeit zur Lokalen Agenda 21 wird in 13 Bezirken gefördert. In Friedrichshain wurde z.B. ein Verfahren zur Prüfung der Kinderfreundlichkeit von Vorhaben und Entscheidungen der Verwaltung eingeführt. Es gibt zahlreiche Kita-Projekte, die vielfach in Kombination mit Gesundheitsthemen (ökologische Ernährung) durchgeführt werden. In Kreuzberg wirkt eine Jugendlachrichtenagentur

(„Sinnflut“) mit einer erstmaligen berlinweiten Plakataktion für die Agenda 21.

Themen wie Arbeit und Soziales werden in den Ost-Bezirken verstärkt behandelt, acht Ost-Bezirke beschäftigen sich mit Themen wie sozialer Gerechtigkeit. Dies ist u. a. auf die soziale Situation und den gesellschaftlichen Umbruch in diesen Bezirken zurückzuführen. Arbeitsgruppen zu diesem Thema gibt es in den drei West-Bezirken Schöneberg, Neukölln und Tempelhof, also in Bezirken, die zumindest teilweise stark von sozialen Problemlagen betroffen sind. In anderen West-Bezirken gibt es allerdings auch Querschnitts-Arbeitsgruppen, die sich u. a. mit dieser Problematik beschäftigen. Darüber hinaus hat sich aus der ehemaligen Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales in Kreuzberg das Regionale Forum Kreuzberg e. V. gebildet.

Auch das Thema Stadtentwicklung spielt in den Ost-Bezirken eine größere Rolle: acht Ost-Bezirke gegenüber nur vier West-Bezirken beschäftigen sich mit diesem Thema. Dies liegt sicherlich auch daran, dass die großen Sanierungsgebiete im Ostteil Berlins liegen und dort wesentlich mehr Einfluss zur Umsetzung der Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung genommen werden kann.

Bei einzelnen Themen gab es große Erfolge in den Bezirken. So wurde z. B. beim Thema „Fairer Kaffee“ in vier Bezirken eine Wende eingeleitet. Ausschank von fair gehandeltem Kaffee und Tee erfolgt in der Kantine des Rathauses Friedrichshain und des Bezirksamtes im Prenzlauer Berg. Weitere Initiativen gibt es in Weißensee und Steglitz.

Innerhalb des Lokale Agenda 21-Prozesses gibt es auch Ansätze für ein kommunales Öko-Audit. So wird in Neukölln und Kreuzberg eine „Erste Umweltprüfung“ im Rahmen des Kommunalen Öko-Audits durchgeführt.

Entwicklung des Prozesses

Während in den Ost-Bezirken viele Vereine und Initiativen erst im Laufe der Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 gegründet wurden, arbeiten in den West-Bezirken in den Agenda-Foren oft Initiativen und Vereine, die schon vor der Rio-Konferenz umwelt-, stadt- oder sozialpolitisch u. ä. aktiv waren. Ein Beispiel hierfür ist der Bezirk Neukölln. Initiativ- und Arbeitsgruppen für eine Lokale Agenda 21 Neukölln sind: Gesprächskreis Hermannstraße, Vor-Ort-Büro Schillerpromenade, Verein für Wirtschaft und Arbeit Neukölln, Forum Umwelt und Entwicklung mit sieben Arbeitsgruppen, Betroffenenvertretung Kottbusser Damm-Ost/Bürgerverein zur Kiezgestaltung e. V., Verkehrsplattform Neukölln, Industrietreffen Neukölln, Forum der Neuköllner Einkaufsstraßen, Umweltforum Britz, Forum zur Stadterneuerung, Vorschulparlament, Wirtschaft und Arbeit Neukölln e. V. sowie Gesundheits- und Sozialplanung in Neukölln im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Die meisten der Initiativen und Arbeitskreise haben schon vorher bestanden und arbeiten jetzt unter dem Obergriff Lokale Agenda 21.

Zwar gibt es mittlerweile in allen Bezirken Beschlüsse zur Lokalen Agenda, aber vielerorts gibt es keine klare Zielsetzung und keine Leitliniendiskussion, die diesen

Konsultationsprozess zielgerichtet begleitet. Eine Folge davon ist u.a. die mittlerweile stagnierende Beteiligung an Bürgerforen und Arbeitsgruppen, die in manchen Bezirken sogar abnimmt. Ein Beispiel hierfür ist der Bezirk Zehlendorf: Die beteiligten Akteure sind häufig schon in Kirche, Partei und Verbänden engagiert, und die behandelten Themen waren auch schon vor Beginn des Agenda-Prozesses in der Diskussion. Interesse an Aktivitäten besteht meist nur, wenn sie das unmittelbare Umfeld der Menschen betreffen und zu schnellen Ergebnissen führen. Bisher ist es in Zehlendorf nicht gelungen, einen Auseinandersetzungsprozess in der Verwaltung zu initiieren oder in eine breite Öffentlichkeit zu tragen. Ähnliche Schwierigkeiten und Hemmnisse sind z.B. auch im Bezirk Steglitz zu verzeichnen.

In einigen Bezirken sind das Bezirksamt oder die Bezirksverordnetenversammlung direkt in die Foren und Arbeitsgruppen eingebunden. Ist das Agenda-Büro beim Bezirksbürgermeister angesiedelt und gibt es demnach eine Unterstützung durch die höchste politische Ebene im Bezirk, wirkt sich das in der Regel positiv auf die Arbeit aus. Weiterhin führt auch die direkte Zusammenarbeit zwischen Initiativen, Nichtregierungsorganisationen und der Verwaltungsebene zu positiven Ergebnissen. So sind z.B. die beiden Senatskoordinatoren für die Lokale Agenda 21 Lichtenberg in die inhaltliche Arbeit des Koordinierungsbüros Lokale Agenda 21 integriert und nehmen dort entsprechende Aufgaben wie z.B. die Moderation von Arbeitsgruppenberatungen oder Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit wahr.

Als besondere Gremien existieren in einigen Bezirken Agenda-Räte. Ein Beispiel hierfür ist der Bezirk Prenzlauer Berg. Dieser monatlich tagende Rat ist eine besondere Form der Außendarstellung, der zu einer besseren öffentlichen Wahrnehmung des Prozesses im Bezirk führt. Er bildet die Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und BVV. Ihm gehören an: der Bezirksbürgermeister (Schirmherr) bzw. Stellv. Bezirksbürgermeister, je ein Mitglied der in der BVV vertretenen Fraktionen (CDU, PDS, SPD, Wählergemeinschaft Bündnis Prenzlauer Berg), vier Vertreter des Initiativkreises Prenzlauer Berg und fünf Bürgerinnen bzw. Bürger des öffentlichen Lebens. Ihm obliegt es, Leitlinien zu erarbeiten und die Umsetzung von praktischen Agenda-Projekten zu fördern. Als Geschäftsstelle des Agenda-Rates und für die Arbeit im Bezirksamt dient die Koordinierungsstelle Lokale Agenda 21, die im Mai 1997 eingerichtet wurde. Ein Agendarat existiert auch in Weißensee.

In Schöneberg besteht der Agendarat (Plenum) aus einem festen Kreis interessierter Bürgerinnen und Bürger sowie von Vertretern von Kirchengemeinden, Kleingärtnern, Initiativen, Immigranten und Bezirksbehörden. Seit Januar 1999 erarbeiten vier Arbeitsforen (Solarenergie, Stadtentwicklung und Verkehr, Soziales und Wohnumfeld, Arbeit und Wirtschaft) zusammen mit dem Agenda-Rat einen ersten Arbeitsentwurf der LA 21 Schöneberg, der im Spätsommer 1999 der BVV vorgelegt werden soll. Für die Koordinierung des Prozesses ist der Lenkungskreis zuständig, in dem der Stadtrat für Umweltschutz, Wirtschaft und Stadtentwicklung, die Leitung des Umweltamtes, das Agendabüro, die Sprecher der Arbeitsforen und ggf. weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer tagen.

Infrastruktur

In einzelnen Bezirken wurden in den letzten Jahren innerhalb des Agenda-Prozesses von Beschäftigungsgesellschaften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt, so im Bezirk Friedrichshain, in Mitte oder in Lichtenberg. Diese Maßnahmen sind sehr unterschiedlich zu bewerten. In einzelnen Fällen gelang es nicht, einen kontinuierlichen Kontakt zum bezirklichen Lokale Agenda-Prozess herzustellen, und die Arbeit erschöpfte sich im Erbringen von Dienstleistungen. Es gab weder eine Rückkopplung zur Verwaltung noch zu den Initiativen.

Darüber hinaus sind in einigen Bezirken die gemäß Bezirksamts-Beschluss benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bezirksamtes kaum bzw. nicht zur Mitwirkung bei der Lokalen Agenda 21 bereit. Die Tätigkeiten im Agenda-Bereich werden vielmehr als zusätzliche Aufgaben gewertet. Vielerorts sind außerdem sind die materiellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit der Agenda unzureichend. So gelingt es auch nur sehr selten, die Presse für Themen der Lokalen Agenda zu interessieren.¹⁵

In anderen Bezirken fällt die Bewertung allerdings positiver aus: So haben einzelne Verwaltungen aus eigener Verantwortung heraus Kapazitäten für die Lokale Agenda 21-Arbeit freigestellt, z. B. durch den Einsatz von Stellen mit einem KW-Vermerk.¹⁶ Die Arbeit konnte durch diese zusätzlichen Personalstellen deutlich effektiver gestaltet werden.

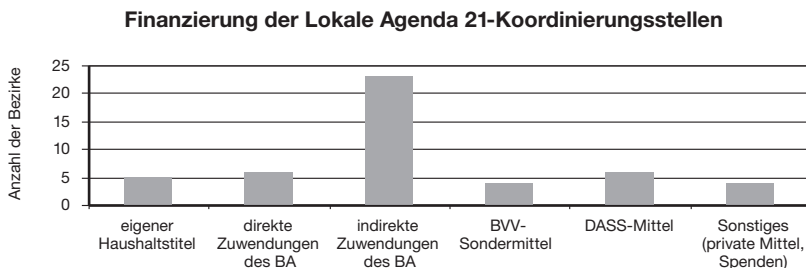
Ein grundlegendes Defizit der bezirklichen Agenda-Arbeit ist in ihrer fehlenden Kontinuität zu sehen, weil die große Zahl der bezirklichen Mitarbeiter nur auf Grund von zeitlich befristeten ABM-Stellen tätig ist. Gerade langfristig angelegte Projekte leiden unter dieser Planungsunsicherheit. Auch die Motivation der Bürgerinnen und Bürger zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen könnte gestärkt werden, wenn von öffentlicher Seite mit der Bewilligung von festen Stellen ein deutliches Zeichen zur Bedeutsamkeit der Lokale Agenda 21-Aktivitäten gesetzt würde.

Die Abbildung 5 zeigt, dass in allen Bezirken für die Arbeit der Agenda-Büros zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Über einen eigenen Haushaltstitel verfügen die Lokale Agenda 21-Koordinationsstellen jedoch nur in fünf Bezirken. Sowohl diese Bezirke als auch die Bezirke ohne eigenes Budget sind auf direkte und indirekte Zuwendungen des Bezirksamtes sowie auf private Mittel und Spenden angewiesen. In einzelnen Bezirken werden mit diesen Mitteln auch örtliche Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Vielfach wird die Arbeit aber durch die finanzielle Unsicherheit erheblich erschwert. Gerade langfristige Projekte und die Öffentlichkeitsarbeit leiden unter dieser prekären Situation.

¹⁵ Vgl. Anhörung „Lokale Agenda 21 und Kooperation der Akteure“ am 5. November 1998.

¹⁶ KW-Stellen sind Stellen mit einem Vermerk, der eine Wiederbesetzung ausschließt.

Abbildung 5



Öffentlichkeitsarbeit

Aus vielen Bezirken liegen mittlerweile Veröffentlichungen vor, die einerseits versuchen, das Thema „Lokale Agenda 21“ den Bürgerinnen und Bürger näher zu bringen und Diskussionshilfen zu liefern, andererseits auch die konkrete Arbeit im Bezirk und „im Kiez“ begleiten. Darüber hinaus haben einzelne Bezirke thematische Veröffentlichungen vorgelegt, so z. B. zur Verkehrsproblematik (Prenzlauer Berg), zu „Fairer Handel“ (Kreuzberg) oder zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit (Köpenick).

Viele Bezirke sind mit eigenen Lokale Agenda-Seiten mittlerweile auch im Internet vertreten und bieten dort ausführliche Informationen an.¹⁷ Diese Seiten sind z. T. auch über die Internet-Seite des Agenda-Büros direkt erreichbar.

Leitbild-Diskussion

Eine Leitlinien-Diskussion wird bis heute nur in einzelnen Bezirken geführt. Lichtenberg und Köpenick haben bereits seit einiger Zeit Leitlinien entwickelt. In Marzahn arbeitet eine Arbeitsgruppe Leitbild aktuell an der Erstellung. Die Koordinierungsstelle Lokale Agenda 21 Prenzlauer Berg erstellt ein Leitbild zusammen mit dem Agenda-Rat und dem Bezirksamt.

Im Wedding ist die Gründung einer Werkstatt Agenda 21 vorgeschlagen worden, innerhalb derer neben der Entwicklung einer Leitbildstruktur auch Einzelprojekte durchgeführt werden sollen. In Wilmersdorf, Pankow, Steglitz sowie in Prenzlauer

¹⁷ Folgende Bezirke verfügen z.B. über eine Homepage: Hellersdorf (www.hellersdorf.de/offen/agenda/agenda.htm), Kreuzberg (www.kreuzberg.de/umwelten/agenda/kontakt.htm), Neukölln (www.rudow-net.de/neukoelln/agenda21/index.html); Treptow (www.treptow.de/agenda21/index.htm), etc. Weitere Homepages sind im Aufbau. Darüber hinaus kann man über die Homepage der Grünen Liga (www.grueneliga.de/berlin/agenda21) Informationen zur Lokalen Agenda 21 in den Bezirken Friedrichshain und Pankow erhalten.

Berg wird an einer Leitbildentwicklung gearbeitet. Eine Indikatoren-Diskussion wird jedoch lediglich in den Bezirken Köpenick und Lichtenberg geführt.

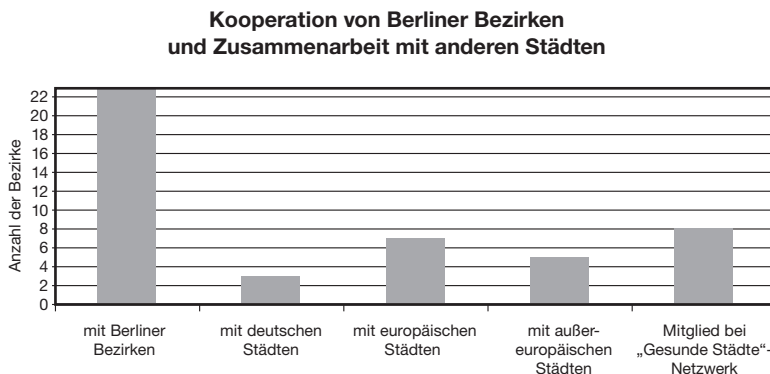
Zusammenarbeit

Alle Berliner Bezirke kooperieren im Rahmen des Agenda 21-Prozesses miteinander. Die Zusammenarbeit gestaltet sich dabei bilateral oder multilateral, z.B. im Vorgriff auf die zukünftige Bezirksreform oder durch Mitgliedschaft im „Gesunde-Städte“-Netzwerk (siehe Abbildung 6). Ein Beispiel für die Zusammenarbeit der Bezirke ist die Präsentation der Wanderausstellung „Zukunft ganz nah – Agenda 21 in Berlin“, deren Anliegen die Veranschaulichung der Begriffe „Nachhaltige Entwicklung“, „Lebensqualität“ und „ökologisches Wirtschaften“ ist. Sie wird von mehreren Bezirken gemeinsam präsentiert.

Die formale Zusammenarbeit der Bezirke findet auf der Ebene der Arbeitstreffen der Agenda-Koordinatorinnen und -Koordinatoren sowie im Öffentlichen Arbeitskreis Lokale Agenda 21 statt. Die Arbeitstreffen werden durch das Agenda-Büro der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie koordiniert, während der Öffentliche Arbeitskreis von der Grünen Liga moderiert und organisiert wird.

Darüber hinaus gibt es eine aktive Zusammenarbeit von Bezirken mit anderen Kommunen im In- und Ausland (siehe Abbildung 6). Beispielhaft sei der intensive Kontakt zwischen dem Bezirk Köpenick und der peruanischen Stadt Cajamarca genannt (siehe Kapitel 8.4, Seite 279).

Abbildung 6



5.4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf den Erfahrungen und Ergebnissen der Agenda-Arbeit in den Berliner Bezirken. Der aktuelle Diskussionsstand zur Erstellung einer gesamtstädtischen Agenda wird in Kapitel 8.5.2 „Bewertung des Standes des Berliner Agendaprozesses“ (Seite 328) näher erläutert.

Bisher liegt für das Land Berlin kein Beschluss des Abgeordnetenhauses oder des Senats vor, eine Lokale Agenda 21 für das Land Berlin zu erarbeiten. Innerhalb des Senats hat sich lediglich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie ausdrücklich für eine Lokale Agenda 21 Berlin eingesetzt. Dort wurde durch Mittelumschichtungen und Einsparungen ein eigener Fonds für Aktivitäten zur Lokalen Agenda eingerichtet. Weiterhin wurden Themen für einen gesamtstädtischen Agendaprozess empfohlen. Dazu zählt die Senatsverwaltung die Kooperation mit der Wirtschaft, mit den Universitäten und Fachhochschulen sowie zu Fragen des Wassermanagements und der Wasserwirtschaft.¹⁸ Die Auswahl gerade dieser Schwerpunkte wird allerdings nicht von allen Akteuren geteilt, vielmehr wird das Spektrum der Themen und Kooperationspartner von vielen Lokale Agenda 21-Aktiven auf Landes- und Bezirksebene wesentlich weiter gefasst. Eine Unterstützung ihrer inhaltlichen Arbeit versprechen sich viele Akteure vom Nachhaltigkeitsbericht, der seit zwei Jahren erwartet wird, allerdings noch nicht vorliegt. Zu diesem Bericht konnten der Enquetekommission auch keine Vorabinformationen zur Verfügung gestellt werden.

Viele Arbeitsgruppen in den Bezirken beschäftigen sich mit Fragestellungen, die nur auf der gesamtstädtischen Ebene gelöst werden können. Dazu gehören Bereiche wie die Verkehrsproblematik und Arbeit und Soziales. Im Bereich Verkehr müssen z. B. die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs in die Planung mit einbezogen werden, so wie die Umsetzung von Maßnahmen der Unterstützung der zuständigen Senatsverwaltung bedarf. Diese Problematik greift auch der Bezirk Prenzlauer Berg im Rahmen seiner Leitbilddiskussion auf. Im Mai 1998 wurden in einem Entwurf dazu „Zehn verkehrspolitische Grundsätze des Bezirks Prenzlauer Berg von Berlin“ aufgestellt.

Die Personal- und Finanzausstattung sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Bezirksebene ist, wie auch in vielen anderen Politikbereichen, die die Lokale Agenda 21 betreffen, für die Förderung eines wirklichen Konsultationsprozesses ungenügend. Unter anderem auf Grund fehlender Kapazitäten und Qualifikationen konnten bisher Verfahren wie Mediationen, Zukunftskonferenzen, Planungszellen etc. kaum angewendet werden. Weiter ist durch die in der Regel nicht mittel- bzw. langfristige Absicherung der Stellen eine Planung im Sinne eines Prozesses nur sehr schwer realisierbar.

¹⁸ Vgl. Strieder (1998b) 3.

Empfohlene Maßnahmen für die Qualifizierung der bezirklichen Agendaprozesse:

- In den geplanten zwölf Bezirken sollten Agenda-Büros mit einer besseren Ausstattung an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Sachmitteln eingerichtet werden. Befristete Stellen sind nur für die Startphase geeignet. Diese Büros sollten im Bezirksamt möglichst hoch angebunden sein, z. B. beim Amt des Bezirksbürgermeisters.
- Darüber hinaus sollten Initiativen und Gruppen der Bezirke in die Lage versetzt werden, als gleichberechtigte Partner am Lokale Agenda-Prozess teilnehmen zu können.
- Innerhalb der Bezirksverwaltungen sollten Strukturen geschaffen werden, die gewährleisten, dass alle Verwaltungen an der Erarbeitung der Bezirks-Agenden beteiligt werden können. Ein Modell wäre die von der Hauptverwaltung praktizierte Variante der Benennung von Agenda-Beauftragten für jede einzelne Fachverwaltung.
- Die Erarbeitung einer gesamtstädtischen Agenda für Berlin würde sich auf die Bezirks-Agenden sehr positiv auswirken, denn Themen, bei denen die Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz auf der Landesebene liegt (z. B. Aspekte der Verkehrspolitik oder im Bereich Arbeit und Soziales), würden die bezirklichen Diskussionen in geringerem Umfang belasten als heute. Des Weiteren könnten die Bezirke von der Öffentlichkeitsarbeit zur Lokalen Agenda 21 auf der Landesebene profitieren.

6 Exkurs: Nachhaltige Entwicklung in Brandenburg

6.1 Rahmenbedingungen, Leitbilder und Instrumente einer länderübergreifenden Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg

6.1.1 Nachhaltige Entwicklung im Spannungsfeld zwischen Konkurrenz und Kooperation

Eine Untersuchung über die Möglichkeiten einer zukunftsfähigen Entwicklung in Berlin wäre unvollständig ohne den Blick auf die umgebende Region, das Nachbarland Brandenburg. Berlin hat in der Charta von Aalborg anerkannt, „dass eine Stadt oder Gemeinde es sich nicht leisten kann, Probleme in die weitere Umgebung (...) zu ‚exportieren‘ (...) Die Idee einer gerechten wechselseitigen Abhängigkeit in der Region sollte es (...) ermöglichen, die Leistungsströme zwischen Stadt und Land ins Gleichgewicht zu bringen und zu verhindern, dass die Städte die Ressourcen des Umlandes nur ausbeuten.“¹ Das Anknüpfen an Strategien nachhaltiger Entwicklung im Umland und das Verständnis für die dort bestehenden spezifischen Schwierigkeiten und Chancen ist damit grundlegend für das Gelingen der Zukunftsfähigkeit in Berlin. Gleichzeitig kann sich das Land Brandenburg den Ansprüchen und Auswirkungen der Metropole nicht entziehen. Bereits in anderem Zusammenhang wurde auf das besondere Verhältnis zwischen dem mit 3,5 Mio. Menschen und mit 3.900 Einwohnern pro km² entsprechend dicht besiedelten Berlin und dem mit 2,5 Mio. Menschen, im Durchschnitt mit 88 Einwohnern pro km² dünn besiedelten Flächenland Brandenburg hingewiesen (siehe Kapitel 8.3, Seite 219).²

Erschwerend für die Anbahnung und Entwicklung von Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung im Verflechtungsraum beider Länder wirken sich u. a. aus:

- Als potentielle Kooperationspartner stehen sich einerseits Berlin als Ganzes bzw. die Stadtbezirke (mit eingeschränkter kommunaler Selbstverwaltung, z. B. hinsichtlich der Bauleitplanung) und andererseits auf Brandenburger Seite eine Vielzahl von überwiegend kleinen Gemeinden bzw. Amtsverwaltungen und wenige größere Städte gegenüber.
- Es besteht eine ausgeprägte Konkurrenz zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg, insbesondere im Umland („Speckgürtel“), um Standorte für Wohnen, Gewerbe und Handel. Die Konkurrenz besteht aber auch zwischen den einzelnen Kommunen im Land Brandenburg, z. B. zwischen denjenigen, die im „Speckgürtel“ oder an gut erreichbaren Verkehrsachsen liegen, und den Kommunen im äußeren Verflechtungsraum.

¹ Charta von Aalborg (I.4 und I.8), übersetztes Originaldokument; www.cities21.com/europractice; siehe Anhang.

² Vgl. Scherf (1995) 20.

Lokale und regionale Agenda 21-Prozesse und andere Nachhaltigkeitsprojekte stehen in Brandenburg vor einem breiten Anforderungsspektrum:

- Im *engeren Verflechtungsraum Brandenburgs* („Speckgürtel“) mit seiner Ergänzungsfunktion für Berlin (Naherholung, Wohnen im Grünen, flächenextensive Gewerbebetriebe) und den Entwicklungsaufgaben für das gesamte Land Brandenburg³ treten verstärkt Konflikte zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen sowie zwischen öffentlichen und privaten Interessen auf. Ihre Lösung erfordert neben einer ressort- und länderübergreifenden Zusammenarbeit die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung von Leitbildern und Handlungsprogrammen, die über formell geregelte Beteiligungen (u. a. bei der Bauleitplanung) hinausgehen. (Dies war z. B. ein Ausgangspunkt der Lokalen Agenda 21 in der Gemeinde Kleinmachnow). Auf die Entwicklungen und Kooperationsbedarfe wird auch in den Kapiteln zur Stadtentwicklung und zur Mobilität (siehe Kapitel 8.3, Seite 219) hingewiesen. Aspekte des Flächenverbrauchs und der Siedlungsentwicklung werden außerdem in der Fachrunde Flächenmanagement des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg diskutiert.
- Im *äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs*, geprägt durch eine Mischung von ländlichen Räumen mit wenigen größeren Städten mit regionaler Ausstrahlung sowie einzelnen industriell-gewerblichen Standorten, ist die Anregung von Entwicklungen die dringlichste öffentliche Aufgabe. Sie sind dann erfolgreich, sofern es gelingt, die knappen Mittel der öffentlichen Hand und privater Akteure zu bündeln. Dieser Prozess wird durch ein regionales bzw. lokales Leitbild, das die Zielrichtung der Entwicklung vorgibt, wesentlich erleichtert. Dabei hat die Umsetzung der Entwicklungsziele bessere Chancen, wenn Leitbilder der Kommunalentwicklung sich – z. B. mittels Lokaler Agenda 21 – auf einen breiten Konsens der (potentiellen) Akteure stützen können (siehe Kapitel 3, Seite 45). Die Selbstbindung an die Nachhaltigkeitsziele fördert dabei nachweislich zugleich die Basis für die erforderliche überörtliche Kooperation zum gemeinsamen Nutzen in der Region. Die Brandenburger Landesregierung hat entsprechende, auf eine nachhaltige Entwicklung gerichtete Kooperationen von Kommunen angestoßen. So trugen Impulse und Förderungen durch das Umwelt- und das Stadtentwicklungsministerium zur Bildung des Städtenetzes Prignitz im strukturschwachen äußeren Entwicklungsraum des Landes bei, dessen Mitglieder auf den Gebieten der Stadterneuerung⁴, des Stadtmarketing und des Tourismus nunmehr kooperieren.

³ Dies gilt vor allem, solange die regionalen Entwicklungszentren ihre Funktion noch nicht voll wahrnehmen.

⁴ Projektbeispiel: Durch die Rekonstruktion von denkmalgeschützten Innenstädten werden Arbeitsplätze gesichert und damit weiteren Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung entgegengewirkt.

6.1.2 Leitbilder für eine zukunftsfähige räumliche Entwicklung und Ansätze für eine länderübergreifende Abstimmung auf Regierungsebene

Auf dem Wege, Hemmnisse wie die oben genannten zu überwinden, haben sich in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für eine länderübergreifende Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg differenziert entwickelt. Bereits frühzeitig im Prozess der Deutschen Einheit sind im Raum Berlin-Brandenburg von den politischen Entscheidungsträgern Impulse für eine länderübergreifende Raumordnungspolitik ausgelöst worden. Als deren Ergebnis entstanden erste raumplanerische Konzepte zur integrierten Entwicklung von Metropole und Umland. Seit 1995 verbindet beide Länder ein Staatsvertrag über eine gemeinsame Landesplanung.⁵ Zur Gewährleistung eines dauerhaften Interessenausgleichs zwischen Berlin und Brandenburg besteht bei allen bedeutsamen landesplanerischen Fragen das Prinzip des Einvernehmens, das durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (seit 1. Januar 1996) und erforderlichenfalls auf der Ebene der Minister/Senatoren bzw. der Gemeinsamen Landesplanungskonferenz erreicht werden soll. Die gemeinsame Landesplanung zweier Bundesländer ist einmalig in Deutschland.

Mit dem Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und dem Gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV) wurden wichtige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolregion Berlin-Brandenburg geschaffen, auf die sich auch Initiativen für lokale/regionale Agenda 21-Prozesse und andere Projekte für Zukunftsfähigkeit stützen können.

Die Grenzen der Handlungsfähigkeit der Gemeinsamen Landesplanungskonferenz zeigen sich jedoch auch immer wieder, z. B. im Falle der kürzlich erteilten Genehmigung zum Bau dreier Factory Outlet Center in Wustermark, Eichstädt und Wildau entgegen dem Votum der Konferenz. Letztlich wird der Streit um die Genehmigung auch vor dem Verwaltungsgericht ausgetragen. Kurzfristige lokale Standortinteressen von Investoren und Kommunen haben für die Entscheidungsträger vor Ort oft höhere Priorität als gesamträumliche, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklungsstrategien.

Entgegen den Bemühungen z. B. des Regierenden Bürgermeisters und des Berliner Senators für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie einzelner Berliner Bezirke, den auch bundesweit zu beobachtenden Trend zur Ansiedlung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese im Interesse innerstädtischer Geschäfte zu stoppen, werden solche Entwicklungen in Brandenburg auch auf ministerieller Ebene, z. B. vom Brandenburger Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnung und Verkehr mit Verweis auf die regional benötigte wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Vergleichbare Entwicklungen lassen sich auch für die Ausweitung der in den Nach-Wende-Jahren entlang der Berliner Ausfall-Straßen auf der grünen Wiese errichteten Einkaufsparks feststellen. Ein Überangebot an Verkaufs- und Gewerbe-

⁵ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998b).

flächen außerhalb Berlins und der Mittelstädte im Berliner Umland verschärfen die Situation und setzen innerstädtische Einzelhändler unter Druck. Die Entwicklung von attraktiven und lebendigen Innenstädten ist dadurch gefährdet.⁶

Um eine für Berlin und Brandenburg ausgewogene Entwicklung zu erreichen und solche disparaten Entwicklungen zu vermeiden, wurde die Fusion zu einem gemeinsamen Bundesland Berlin-Brandenburg angestrebt. Die Fusion wurde 1996 jedoch im Rahmen eines Volksentscheids abgelehnt.

Bevor ggf. ein erneuter Anlauf zur Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes zum Erfolg führt, müssen weiterhin andere Formen der Kooperation weiterentwickelt und eingesetzt werden. Hierbei lässt sich auch für die Situation zwischen Berlin und Brandenburg feststellen, dass die Ausformulierung und Umsetzung von Leitbildern und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung als Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskurses zum einen innerhalb der Strukturen des politisch-administrativen Systems erfolgen, andererseits dieser oftmals mühsame Prozess komplementär durch informelle, flexiblere Strukturen ergänzt werden muss. Als eine der wichtigsten dezentralen Handlungsebenen haben sich auf dieser Linie Regionen, auch Ballungsräume als „Stadtregionen“, herausgebildet. Obgleich sie meist institutionelle „Nobodys“ sind, da ihre Gebiete sich nicht mit den politisch-administrativen Grenzen von Kommunen oder Ländern decken, treten sie als eigenständige Akteure auf, die sich z. T. neue Handlungssysteme schaffen, z. B. Umlandverbände u. ä., und flexibler, problemorientierter und dialogfähiger arbeiten als die herkömmlichen staatlichen Institutionen. Diese Tendenzen finden sich bestätigt in den vielfältigen Initiativen für eine nachhaltige Regionalentwicklung wie auch in Hunderten von Agenda 21-Prozessen auf kommunaler Ebene⁷.

Beide Länder haben sich auf eine gemeinsame Landesplanung verständigt. In Bezug auf die Perspektiven und Leitbilder einer nachhaltigen Entwicklung werden dennoch auch länderspezifische Wahrnehmungen festgestellt. Tendenziell neigt Berlin eher dazu, einem engeren Verflechtungsraum mit scharf ausgeprägten Grenzen den Vorzug zu geben und auf Grund seiner Potentiale als Metropole anzunehmen, dass die wirtschaftlichen Impulse von Berlin und seinem engeren Umland ausgehen. Brandenburg argumentiert eher mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration.⁸

Das Leitbild der dezentralen Konzentration, das der gemeinsamen Landesplanung zugrunde liegt, zielt darauf ab, den anhaltenden Siedlungsdruck auf große Stadtregionen in umliegende, dezentral zum Kern der Stadtregion liegende Entlastungsorte zu lenken und dort zu konzentrieren.⁹ Dies gilt nicht nur für die Wohnbebauung, sondern erst recht für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen (Einzelhandel, Büros etc.).¹⁰

⁶ Vgl. Steyer (1999).

⁷ Vgl. Busch-Lüty (1998) 15.

⁸ Vgl. Wolf (1997) 25.

⁹ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1999).

¹⁰ Vgl. SRU (1996) 297.

Durch die räumliche Arbeitsteilung sollen Entwicklungsimpulse für den gesamten Planungsraum Berlin-Brandenburg nutzbar gemacht werden.

Die Orientierung an diesem Leitbild für Berlin-Brandenburg wird jedoch auch kritisch diskutiert. Hinterfragt wird, ob das raumordnerische Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen mit der Forderung nach Nachhaltigkeit übereinstimmt.¹¹ Bereits der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) stellt in seinem Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“ fest, dass die Ablösung des Leitbildes der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raumordnungsgesetz unumgänglich ist, und fordert die Neubestimmung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, d. h. eine Abkehr vom Leitbild homogener Regionen zugunsten größerer regionaler Differenzierung bzw. höherer Varianz bei den Indikatoren der Lebensqualität sowie der Definition von Mindestanforderungen für alle Teilräume.¹²

Die Modifizierung des gesetzlich verankerten Gleichwertigkeitszieles unter den Gesichtspunkten einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung im umfassenden Sinne hätte auch entscheidende Auswirkungen auf die Organisation der räumlichen Beziehungen zwischen Berlin und Brandenburg. Eine faire, klare Funktionsteilung zwischen der Metropole Berlin und dem Land Brandenburg könnte dem, was nachhaltige Entwicklung bedeutet, möglicherweise am ehesten entsprechen.¹³

Ob dies für die gemeinsame Entwicklung tatsächlich ein gangbarer Weg ist, um das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren, welche Kriterien anzulegen sind und ob dieser Weg auf die Mitwirkung und Akzeptanz der Entscheidungsträger, der Fachplaner und der Bevölkerung in beiden Ländern stößt, sollte in weiteren Schritten geprüft werden.

6.1.3 Regional orientierte Kooperation zwischen Teilen von Berlin und Brandenburg

Von Brandenburg aus grenzen fünf Planungsregionen tortenstückartig an Berlin und erstrecken sich im äußeren Entwicklungsraum bis an die Landesgrenzen. Mitglieder der kommunal verfassten regionalen Planungsgemeinschaften sind die gewählten Vertreter der Kreistage, die Bürgermeister der kreisfreien Städte sowie der Städte über 10.000 Einwohner und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen.

Die regionalen Planungsgemeinschaften wirken mit Brandenburger Landkreisen im Umland und angrenzenden Berliner Stadtbezirken bei der Erarbeitung räumlicher Strukturkonzepte als Basis für Kooperationsprojekte zusammen. So thematisiert z. B. das räumliche Strukturkonzept H.A.S.E. (Hellersdorf – Altlandsberg – Strausberg – Erkner) unter dem Motto „Wohnen, arbeiten, erholen zwischen Großstadt und Landschaft? – Perspektiven für den gemeinsamen Entwicklungs-

¹¹ Vgl. Wolf (1997) 25ff.

¹² Vgl. SRU (1996) 4.

¹³ Vgl. Wolf (1997) 39.

raum“¹⁴ und stellt Themen für eine zwischengemeindliche Kooperation zur Diskussion:

- Integriertes Verkehrs- und Zentrenkonzept an der Nahverkehrsachse Ostbahn,
- Naherholungs- und Tourismuskonzept für die östlichen Vororte Berlins,
- Landschafts- und Freiraumkonzept.

Derartige Konzepte sind nur in Zusammenarbeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte umsetzbar und können die Grundlage für einen überörtlich angelegten Beteiligungsprozess im Sinne einer regionalen Agenda darstellen.

Aber auch hier gilt, dass die Einflussnahme der regionalen Planungsgemeinschaften und das Gewicht ihrer Konzepte nicht verhindert haben, dass Kommunen auf ihren nach der Wende großzügig ausgewiesenen Gewerbeflächen Gewerbeparks weiter ausbauen und damit die Zersiedelung und den Flächenverbrauch fortsetzen. Stellvertretend für viele sei hier auf die Entwicklungen an der B5 in der Gemeinde Hönow östlich von Berlin verwiesen.

Von den Umweltressorts beider Länder wurde das Konzept eines Ringes von Regionalparks um Berlin als Entwicklungsräume erarbeitet, in die auch die Berliner Landschaftsräume einbezogen werden. Regionalparks sind Entwicklungsräume für eine Landschafts- und angepasste Ortsentwicklung, in denen sich die Interessen der ansässigen Bevölkerung mit den Erholung suchenden Nachbarn aus Berlin verbinden. Die Idee der Regionalparks ist zunächst als Strategie der Raumordnung entstanden und im Gegensatz zu verrechtlichten, formellen Planungen ein Angebot für die informelle interkommunale Zusammenarbeit. Seit dem 21. März 1998 sind sie im Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum verbindlich festgelegt. Kommunale Bauleitpläne sind daran anzupassen. Indem die Nutzungskonzepte „von unten“ durch Brandenburger Gemeinden, Berliner Bezirke, Verbände, Vereine und Wirtschaftsvertreter entwickelt werden, entspricht ihr Zustandekommen inhaltlich und kommunikativ überörtlichen Agenda 21-Prozessen. Inhaltlich sind sie auf eine nachhaltige Regionalentwicklung durch Vereinbarung von Nutzungsinteressen und schonenden Umgang mit Natur und Landschaft ausgerichtet. Durch die Beratungen zur Qualifizierung der Konzepte und deren gemeinsame Umsetzung sollen sie einen Beitrag zur Entwicklung einer regionalen Identität im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg leisten.

Der Landschaftsraum zwischen den Nahverkehrsachsen Berlin-Oranienburg und Berlin-Bernau wurde am 9. Mai 1999 als 8. länderübergreifender Regionalpark (Naturpark Barnim) offiziell eröffnet. Im Vergleich zu den Regionalparks ist der Naturpark Barnim naturschutzrechtlich verbindlicher gefasst. Über 50 % seiner Fläche haben den Status eines Landschafts- oder Naturschutzgebiets. Mit der Ausweisung des Naturparks Barnim soll u. a. ein Auswuchern Berlins Richtung Norden verhindert werden.¹⁵

¹⁴ Vgl. Kommunales Nachbarschaftsforum AG Ost (1998).

¹⁵ Vgl. Grüne Liga Berlin (1999) 5f.

Auf der Basis dieser allgemeinen Informationen zur Ausgangssituation einer Berlin-Brandenburger Kooperation sollen im Folgenden die Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung und der Stand der Brandenburger Agenda 21-Prozesse auf kommunaler und regionaler Ebene exemplarisch dargestellt werden.

6.2 Sachstand der Implementierung von Agenda 21-Prozessen und anderen Initiativen im Land Brandenburg

6.2.1 Akteure, Themenfelder und Strukturmerkmale

Für die Darstellung der Situation zur Implementierung der Lokalen Agenda 21 im Land Brandenburg wurden Befragungen von Akteuren aus kommunalen und regionalen Agenda 21-Prozessen und vergleichbaren Bestrebungen im Land Brandenburg auf der Basis eines Interviewleitfadens (siehe Anlagenband) durchgeführt.¹⁶ Die Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen und Gespräche mit Akteuren und Multiplikatoren aus Ministerien, Behörden und wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich für eine nachhaltige Entwicklung auch ohne direkten Bezug zu konkreten Lokale Agenda 21-Prozessen einsetzen, ergänzten die so gewonnenen Erkenntnisse.

Datenpools zu Ausschnitten der Entwicklung sind bei einzelnen Institutionen vorhanden, werden als mühsam erarbeitete Informationsgrundlage jedoch nur in begrenztem Umfang an interessierte Dritte weitergegeben. Einen Überblick über die bereits bestehenden Agenda 21-Prozesse auf kommunaler und regionaler Ebene zu erstellen, ist wegen der geringen verschriftlichten Informationen¹⁷ und der nur in Ansätzen vorhandenen Bündelung, Zusammenführung und Veröffentlichung aktueller Agenda-Prozesse im Land sehr aufwendig und konnte daher nur exemplarisch geleistet werden.

Die Auswahl der für die Interviews und die exemplarische Vorstellung einzelner Agenda 21-Prozesse orientierte sich an folgenden Aspekten:

- Lage zu Berlin (Beispiele aus dem engeren und äußeren Verflechtungsraum, Beispiele mit besonderer Bedeutung für die Metropolregion),

¹⁶ Diese Untersuchung entstand auf Grund eines Auftrags der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ an das Büro für Umwelt-Pädagogik, gemeinnützige Beratungsgesellschaft für Umwelt- und Abfallwirtschaft mbH (BUP Consult) Potsdam und das Brandenburgische Umweltforschungszentrum (BUFZ) Neuruppin, eine Bestandsaufnahme zur Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung in Brandenburg durchzuführen sowie Möglichkeiten für eine länderübergreifende Betrachtung der Metropolregion zu identifizieren.

¹⁷ Die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik im Land Brandenburg (SGK) hat 1998 ein Sonderheft zur Lokalen Agenda 21 in Brandenburg herausgegeben; vgl. SGK (1998). Im Herbst 1999 erscheint eine aktualisierte Ausgabe. Das Brandenburgische Umweltforschungszentrum plant gemeinsam mit dem Zentrum für Umweltwissenschaften der Universität Potsdam ein thematisches Heft der Brandenburgischen Umweltberichte zur „Gestaltung nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung und Agenda 21-Prozesse“.

- Darlegung eines Spektrums unterschiedlicher Prozesse (bezüglich Initiatoren, Akteuren, Strukturen, Themen usw.),
- Beispiele für nachhaltige kommunale und regionale Aktivitäten ohne ausdrücklichen Bezug zur Lokalen Agenda 21,
- Unterschiedliche Entwicklungsstände der Agenda-Prozesse.

Die in diesem Kapitel präsentierten Ergebnisse und Hinweise auf die Gesamtsituation zu lokalen/regionalen Agenda 21-Prozessen im Land Brandenburg stützen sich auf Angaben der befragten Akteure in folgenden 13 Kommunen bzw. Landkreisen/Regionen:

Städte:

Ludwigsfelde, Müncheberg, Neuruppin, Oranienburg, Prenzlau, Frankfurt/Oder

Gemeinden:

Birkenwerder, Wulkow, Kleinmachnow

Landkreise bzw. regionale Akteure:

Landkreis Havelland, Landkreis Potsdam-Mittelmark, Region¹⁸ Königs Wusterhausen, Region Uckermark

Um einen Einblick in die spezifische Situation zur Implementierung der Lokalen Agenda 21 in Brandenburg im Zusammenhang zu geben, sind Portraits der Agenda-21-Prozesse der Gemeinde Kleinmachnow, der Städte Müncheberg, Neuruppin und Oranienburg, des Landkreises Potsdam-Mittelmark, der Regionen Königs Wusterhausen und Uckermark sowie des Projektes „Integrierte Umweltberatung und ökologische Ziele“ im Landkreis Ostprignitz-Ruppin und des „umLand e.V.-Zentrum für umweltgerechte Landentwicklung“ in Zempow erstellt worden. Sie sind im Anlagenband zusammengestellt.

Nachfolgend wird eine zusammenfassende Auswertung der Befragung zu einzelnen für die Agenda-Prozesse wesentlichen Aspekten wiedergegeben.

6.2.2 Agendabeschlüsse der kommunalen Parlamente und Anregung zur Einrichtung einer Enquetekommission „Nachhaltige Entwicklung im Land Brandenburg“

Absolute Zahlen über die Anzahl der Kommunen und Landkreise, die über einen Aufstellungsbeschluss der kommunalen Parlamente zur Lokalen Agenda 21 verfügen, können nur mit Einschränkung genannt werden. Ihre Zahl nimmt stetig zu, sodass nachfolgend nur ein Status vom Frühjahr 1999 wiedergegeben werden kann, der auf eigenen Erhebungen sowie Informationen der Agenda-Transfer-Agentur Nordrhein-Westfalen (Stand 24. Februar 1999) beruht. Demnach liegen

¹⁸ Die Bezeichnung „Region“ bezieht sich im Gegensatz zu „Kommunen“ und „Landkreisen“ nicht auf einen planungsrechtlich festgelegten Raum.

Aufstellungsbeschlüsse für 20 Kommunen und 3 Landkreise im Land Brandenburg vor.¹⁹ Zur Qualifizierung der Nachhaltigkeitsdiskussion auf Landesebene sowie zur Vernetzung und zu einem Erfahrungsaustausch, auch über die Brandenburgischen Landesgrenzen hinweg, sollte die Einrichtung einer Enquetekommission „Nachhaltige Entwicklung im Land Brandenburg“ des Landtags Brandenburg beitragen. Einem entsprechenden Antrag der Fraktion der PDS im Jahr 1998 wurde jedoch nicht gefolgt. Der Antrag enthielt u. a. den Vorschlag, entsprechende Erfahrungen auf Bundesebene sowie aus Sachsen-Anhalt und Berlin aufzugreifen.²⁰

6.2.3 Spektrum der Akteure von 13 lokalen/regionalen Agenda 21-Initiativen im Land Brandenburg

In fast allen ausgewerteten Agenda 21-Prozessen wirken aktive Bürgerinnen und Bürger sowie Angehörige der Verwaltung und der Kommunalpolitik als Akteure mit. Weiterhin beteiligen sich v. a. Mitglieder aus unterschiedlichsten Vereinen und Interessenverbänden, z.B. Umweltverbände, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und kirchlich orientierte Gruppen. Ortsansässige oder durch Projekte eingebundene wissenschaftliche Einrichtungen gehören ebenfalls zu dem Kreis der Agenda-Akteure. In einigen Kommunen sind Schulen bzw. Lehrer und Schulklassen sowie Volkshochschulen engagiert. Auch einige einzelne Betriebe wurden als Akteure genannt. Ihre Mitwirkung wird von Agenda-Aktiven oftmals gewünscht, die Motivation hierfür ist jedoch nicht sehr ausgeprägt. Auch auf Bundesebene bereitet die Einbeziehung der Unternehmen in Lokale Agenda-Prozesse noch Probleme. Impulse hierzu gab die Bremer Erklärung „Wirtschaft und Kommune – neue Partnerschaften für das 21. Jahrhundert“ (verabschiedet von den Teilnehmenden einer internationalen Konferenz über Wirtschaft und Kommune im März 1997).

6.2.4 Themenfelder und inhaltliche Schwerpunkte von Lokale Agenda 21-Aktivitäten und -Projekten

Die befragten 13 Akteure konnten anhand eines vorgegebenen Themenspektrums angeben, zu welchen Inhalten und Aktivitäten in ihrem Agenda-Prozess bzw. Projekt gearbeitet wird und an welche Zielgruppen sie sich besonders richten. Mehrfachnennungen und eigene Ergänzungen waren möglich.

Nahezu alle Agenda 21-Prozesse in Brandenburg umfassen Bildungs- und Schulprojekte. In Verbindung mit den Angaben zu Aktivitäten für besondere Zielgruppen,

¹⁹ Ein Beschluss liegt vor für die Landkreise Potsdam-Mittelmark, Oberspreewald-Lausitz und Ost-Prignitz-Ruppin sowie für die Kommunen Brandenburg, Birkenwerder, Brodowin, Caputh/ Amt Schwielowsee, Cottbus, Eberswalde, Frankfurt/Oder, Kleinmachnow, Lauchhammer, Oranienburg, Petershagen-Eggersdorf, Müncheberg, Neuruppin, Potsdam, Prenzlau, Senftenberg, Strausberg, Teltow, Wittenberge und Wulkow.

²⁰ Vgl. Landtag Brandenburg (Drs 2/5666, 1998) 3.

Tabelle 1

**Themenfelder und inhaltliche Schwerpunkte
von Lokale Agenda 21-Aktivitäten und -Projekten in Brandenburg**

Bildung/Erziehung/Schulprojekte	10
Energie und Klimaschutz	9
Nachhaltiges Wirtschaften (6) und nachhaltige Arbeitsmarktinitiativen (3)	9
Aktivitäten für besondere Zielgruppen, z. B. Kinder und Jugendliche, Frauen, Aussiedlerinnen und Aussiedler usw.	8
Siedlungsentwicklung, Bauen und Wohnen	8
Mobilität/Verkehrsentwicklung	8
Natur- und Landschaftsschutz	8
Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit	8
Tourismusentwicklung	6
Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion, Vertrieb	5
Sozial und kulturell ausgerichtete Aktivitäten	5
Entwicklungspolitische Aktivitäten/internationale Zusammenarbeit	4
Kreislauf- und Abfallwirtschaft	4
Regionale Identität, nationale Versöhnung (Ff/O.-Polen)	3
Bodenschutz und Altlasten	3
Umnutzung von Konversionsflächen	3
Wasser und Abwasser	2
Beschaffungswesen/Ressourcenschutz	1
Gesundheit	1

Die Zahlen geben die Anzahl der Nennungen an.

zu denen auch wieder Kinder und Jugendliche zählen, und der häufigen Nennung des Themenfeldes Energie und Klimaschutz²¹ zeigt u. a. die gemeinsame Landes-

²¹ Besonders aktiv sind hier z. B. die Kommunen Rheinsberg, Potsdam und Beelitz. Potsdam konzentriert die Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 zunehmend auf einen „Energie-Tisch“; vgl. auch Landtag Brandenburg (Drs 2/5627, 1998) 21. Zu den wichtigsten Zielgruppen innerhalb von Agenda 21-Prozessen gehören Schulen und Kitas. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich mit Unterstützung des Umweltministeriums von Brandenburg jetzt einige Umweltbildungseinrichtungen verstärkt der lokalen Agenda und der nachhaltigen Entwicklung zuwenden, um auch Multiplikatoren zu schulen.

initiative „Helle Schule: Energie mit Sinn“²² Wirkung, in deren Rahmen Schulen motiviert werden sollen, sich mit der Problematik der Energieversorgung in der eigenen Schule auseinander zu setzen.

Nachhaltiges Wirtschaften und Bemühungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen werden ebenfalls häufig als Handlungsfelder angegeben. Diese Aspekte sind vor dem Hintergrund der Brandenburger Strukturen und den verschiedenen großflächigen Schutzgebietsausweisungen (Regional- und Naturparks, Biosphärenreservate, Nationalpark) auch in Verbindung zu sehen mit den Nennungen zu den Feldern Siedlungsentwicklung, Bauen und Wohnen, Mobilität/Verkehr, Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion und -vertrieb sowie der nachhaltigen Tourismusentwicklung.

Im Rahmen der Agenda 21-Prozesse in Brandenburg gibt es auch Bemühungen, die sich auf die entwicklungspolitische Zusammenarbeit beziehen. Allerdings haben sie nach Angaben des Brandenburgischen Entwicklungspolitischen Instituts (BEPI) sowohl auf Landes- als auch auf lokaler und regionaler Ebene noch immer um ihre faktische Einbindung in die Nachhaltigkeitsbemühungen zu kämpfen. Einen besonderen Stellenwert haben für einige Agenda 21-Prozesse und Projektzusammenhänge Ost-West-Kooperationen, insbesondere mit dem Nachbarland Polen. Diese werden von den Aktiven als ein für Brandenburg spezifisches Anliegen hervorgehoben, das auch mit Berliner Entwicklungen und Aktivitäten verbunden werden sollte.²³

Weitere häufig genannte Themen sind u. a. Bestrebungen zur Bürgerbeteiligung und zur Öffentlichkeitsarbeit. Vergleicht man die Häufigkeit der Nennungen mit den Ausführungen zu den Arbeits- und Kommunikationsformen, so stehen in diesem Zusammenhang jedoch „klassische“ Formen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Vordergrund.

6.2.5 Arbeits- und Kommunikationsformen in lokalen/regionalen Agenda 21-Prozessen in den 13 befragten Städten, Gemeinden und Kreisen/Regionen

Nahezu alle Agenda-Prozesse weisen thematische Arbeitsgruppen auf. In ihnen findet die inhaltliche Arbeit statt. Runde Tische, Agenda-Foren oder -Räte als Plenum dienen dem Informationsaustausch sowie zur Strategieabstimmung und Konsensfindung. Vereinzelt wurden auch Zukunftswerkstätten durchgeführt, andere im Kontext von Agenda-Prozessen eingesetzte Methoden der Bürgerbeteiligung und

²² Dies ist eine gemeinsame Initiative des Brandenburgischen Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBJS), des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) sowie des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT).

²³ Vor allem Frankfurt/Oder und Cottbus heben diese Bedeutung hervor, letztlich werden direkt und indirekt zahlreiche weitere Agenda-Prozesse und Nachhaltigkeitsbemühungen davon berührt.

Interessenintegration wurden nicht genannt. Als häufigste Kommunikationsformen erscheinen Informations- und Vortragsveranstaltungen, Pressearbeit,²⁴ Faltblätter und Broschüren sowie Ausstellungen. Sie wurden in einigen Prozessen durch Umfragen in der Bevölkerung ergänzt.

Auffällig ist die geringe Nennung von Radio- und TV-Sendungen. Während die lokale Presse die Thematik zunehmend aufgreift, erscheint das Interesse von Radio und TV zu gering. TV-Sendungen wie „Vor Ort“ (ORB) thematisieren auftretende Konflikte, ohne diese einer Lösung zuzuführen. Konsensprozesse wie die Lokale Agenda erscheinen vermutlich nicht so attraktiv für die Berichterstattung. Interessant sind erst wieder die Ergebnisse.

6.2.6 Zur Initiierung und zur Organisation der Lokale Agenda 21-Prozesse

Die Initiierung der Prozesse ging mehrheitlich von den Kommunalverwaltungen aus, einige wurden von Bürgerinnen und Bürgern oder Bürgerinitiativen angeschoben, z. B. in Müncheberg und der Region Uckermark, einige wenige von privaten Planungs- und Beratungsunternehmen, z. B. in der Stadt Strausberg, oder Beschäftigungsgesellschaften, z. B. in der Region Ludwigsfelde/Luckenwalde.

Angeregt wurden diese Initiatoren u. a. durch positive Beispiele und persönliche Kontakte auf Tagungen und Bildungsveranstaltungen. In der Stadt Neuruppin ging der Impuls von der Teilnahme städtischer Vertreter an der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg (1994) aus. In der bereits einleitend zitierten „Charta von Aalborg“ verpflichteten sich die Unterzeichner, einen Konsens über eine Lokale Agenda zu suchen (siehe Kapitel 2, Seite 27 und Anhang).

Einige Kommunen und Regionen sind in übergreifende Modellvorhaben eingebunden, etwa als EXPO-Referenzstandorte (z. B. Wulkow), im Rahmen der Beteiligung an Wettbewerben (z. B. Deutscher Umweltpreis, Beispiel Wulkow, und TAT-Orte-Wettbewerb²⁵, Beispiele Zempow und Brodowin) oder als Mitwirkende in Modellprojekten (z. B. Neuruppin). Solche materielle und ideelle Unterstützung wirkt sich i. d. R. sehr positiv auf die Entwicklungen vor Ort aus und motiviert die Akteure in vielerlei Hinsicht.

²⁴ Während in Brandenburg nur wenige Publikationen einen Überblick über die Gesamtsituation zu lokalen und regionalen Agenda 21-Prozessen vermitteln, existieren bereits vielfältige regionale Veröffentlichungen über einzelne Aktivitäten oder als Rubriken in Tageszeitungen und kommunalen Mitteilungsblättern. Der Landkreis Potsdam-Mittelmark gibt seit 1999 vierteljährlich eine Agenda-Zeitung heraus. Auch die Internet-Präsenz der Agenda-Prozesse nimmt zu, z. B. über die Homepages der einzelnen Kommunen (u. a. in Oranienburg und Wulkow) oder der Regionen und Projekte (u. a. Schorfheide-Chorin, Zempow).

²⁵ Vgl. DIfU (1998). Der Deutsche Umweltpreis wird jährlich von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt verliehen. Sie veranstaltet auch seit 1995 in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik den jährlichen TAT-Orte-Wettbewerb, in dessen Rahmen ökologisch und ökonomisch tragfähige Modellprojekte im ländlichen Raum ausgezeichnet werden.

Die Verwaltungshaushalte der Brandenburger Kommunen und Regionen bieten nur geringe Spielräume für zusätzliche Ausgaben, z. B. für die Einrichtung von Agenda-Büros. Die Personaldecke ist dünn, und in vielen Fällen muss sogar noch Personal abgebaut werden, z. B. in der Stadt Potsdam. Für zusätzliche Aufgaben fehlen daher vielfach auch die personellen Ressourcen. Wenn die mit einem Agenda-Prozess verbundenen koordinierenden Aufgaben nicht von engagierten Bürgerinnen und Bürgern ehrenamtlich geleistet werden können, übernimmt bestenfalls oftmals ein hauptamtlicher Mitarbeiter der Verwaltung diese Arbeiten, z. B. in Oranienburg, Frankfurt/Oder, Neuruppin und im Landkreis Potsdam-Mittelmark. In anderen Fällen werden über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befristete Stellen eingerichtet, die, wie in solchen Fällen üblich, oftmals keine langfristige, kontinuierliche Prozessbetreuung gewährleisten können, z. B. in Müncheberg und im Landkreis Havelland. Dennoch sind Agenda-Prozesse eine Chance für viele Beteiligte, sich entweder ehrenamtlich zu engagieren und sinnvolle Arbeit für das Gemeinwesen zu leisten oder wenigstens auf Zeit wieder über ein Arbeitseinkommen zu verfügen. In vielen Agenda-Prozessen wird unter dem sozialen Aspekt gerade auch darauf hingewirkt, diese soziale Trennung aufzuheben und engagiert über Tauschringe und andere Bedingungen des sogenannten Dritten Sektors zu diskutieren (z. B. in Oranienburg).

Die Wirksamkeit der Agenda-Prozesse und anderer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung setzt augenscheinlich voraus, dass sich die zwei wesentlichen Komponenten,

- die Initiativen „von unten“, d. h. aus der Bevölkerung, den gesellschaftlichen Gruppen und einzelnen engagierten Akteuren, und
- das echte Engagement der kommunalen Verwaltung und Politik „von oben“

aufeinander zubewegen. Laufen die Agenda 21-Prozesse „nebenher“, d. h. ohne faktische Anbindung an kommunale Planungs- und Entscheidungsstrukturen, so bleiben sie meist folgenlos. Beispiele, in denen – z. B. über Beschäftigungsgesellschaften – in guter Absicht durchaus engagierte Menschen auf Basis von Strukturanpassungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen versuchen, im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung aktiv zu werden, jedoch nicht in andere Strukturen vor Ort eingebunden sind, belegen die Grenzen solcher Ansätze am deutlichsten. Das Gleiche gilt für von der Kommunalverwaltung oder einzelnen Akteuren angestoßene Agenda-Prozesse, die aus verschiedenen Gründen keine Resonanz in der kommunalen Öffentlichkeit finden.

Engagement für eine nachhaltige Entwicklung findet man in Brandenburg von den großen Städten, z. B. Frankfurt/Oder und Cottbus, bis zu kleinen, amtsangehörigen Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern. Der Städte- und Gemeindebund weist mit Blick auf die strukturellen Unterschiede der Brandenburger Kommunen darauf hin, dass es in kleinen Gemeinden nicht unbedingt notwendig sei, zusätzlich zu den Beratungen der Gemeindevertreter und der Kommunikation in Dorfkneipe und Lebensmittellmarkt (sofern noch vorhanden!) mit einer Lokalen Agenda einen weiteren Kommunikations- und Beteiligungsprozess zu etablieren. Wie das Portrait von Zempow zeigt (siehe Anlagenband), kann diese Feststellung zwar bezogen auf

die Strukturen zutreffen, es bedarf jedoch auch in solchen Fällen engagierter und informierter Akteure als Multiplikatoren, die das Anliegen einer nachhaltigen Dorfentwicklung bündeln. Als eine praktikable Handlungsebene für kommunale Nachhaltigkeitsbemühungen wird von einigen Akteuren für den ländlichen Bereich die Ebene der Amtsgemeinden, ggf. unterstützt durch die Regionen und Landkreise, eingeschätzt.

6.2.7 Überlegungen zur Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung

Es gibt im Brandenburger Landeshaushalt (noch) keinen Haushaltstitel für Agenda 21-Belange, jedoch können vorhandene Förderprogramme, z.B. zur Stadtentwicklung, für Konversionsaufgaben, landwirtschaftliche Programme usw., für Projekte mit Bezug zur Agenda 21 genutzt werden.

Da die Vergabe von Fördermitteln oder die Zweckbindung eines Haushaltstitels „Lokale Agenda 21“ üblicherweise an Bedingungen, z. B. zur Durchführung von „Nachhaltigkeitsprojekten“, verbunden sein würde, vertritt der Brandenburgische Städte- und Gemeindebund den Standpunkt, dass die Kommunen selbst entscheiden können müssen, ob und wie weit sie sich auf einen Nachhaltigkeitsprozess einlassen. Gerade kleine Kommunen seien bereits von ihren Pflichtaufgaben überfordert und dürften nicht, z. B. über Vorgaben für Finanzmittel, zu Agenda-Aktivitäten veranlasst werden, die sie nicht bewältigen können. Es bestehen außerdem Vorbehalte dahingehend, dass die ohnehin knappen Mittel, die den Kommunen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung stehen, dann quasi zweckgebunden nur für Agenda-Aktivitäten umgeschichtet würden und damit an anderer Stelle fehlten.²⁶

Dagegen stehen positive Erfahrungen, die zeigen, dass sich nachhaltige Entwicklungen durch geeignete Vergabebedingungen für Finanzmittel fördern lassen. Der Landkreis Potsdam-Mittelmark stellt z.B. anteilig Finanzmittel aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz gezielt Kommunen zur Verfügung, die bestimmte, zuvor von den Fachämtern der Kreisverwaltung benannte Projekte im Kontext der Lokalen Agenda 21 umsetzen möchten. Andere Kommunen setzen durch die Ausarbeitung von Leitbildern, Zielvorgaben und Maßnahmenkataloge Prioritäten für kommunale Aktivitäten und damit auch für die Ausgaben.

Aus der Sicht der meisten Akteure ist in diesem Zusammenhang eine Entwicklung wünschenswert, die die Frage, inwieweit Agenda-Aufgaben zu den freiwilligen oder den Pflichtaufgaben der Kommunen zählen – einschließlich der damit verbundenen finanziellen Fragen –, überflüssig macht. Sie sollten als querschnittsorientiertes Anliegen Eingang finden in die alltägliche Arbeit aller Beteiligten, d. h. auch der Mitarbeiter und Verantwortungsträger in den Kommunen.

²⁶ Vgl. Städte- und Gemeindebund Brandenburg (1999) 44ff.

6.2.8 Vernetzung und Erfahrungsaustausch über Fachtagungen und Bildungsangebote

Der bisherige Austausch unter den Brandenburger Akteuren verläuft über Fachtagungen, Angebote von überregionalen, Brandenburger und Berliner wissenschaftlichen Einrichtungen, Akademien und anderen Bildungsträgern, z. B. der Landeszentrale für politische Bildung, der Evangelischen Akademie Berlin-Brandenburg, des Brandenburgischen Umweltforschungszentrums (BUFZ)²⁷, des Büros für Umwelt-Pädagogik (BUP Consult), der Friedrich-Ebert-Stiftung u. a. Am 25./26. März 1999 führte das Brandenburgische Entwicklungspolitische Institut (BEPI) e. V. gemeinsam mit der Landeszentrale für Politische Bildung eine Veranstaltung zum Thema Entwicklungszusammenarbeit und Lokale Agenda 21 durch. Am 22. April 1999 veranstaltete das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umweltbildung Brandenburg e.V. (ANU) eine Tagung zur Thematik „Lokale Agenda 21-Prozesse im Land Brandenburg und der Beitrag der Umweltbildungseinrichtungen“. Es wurde u.a. diskutiert, inwieweit die in der ANU zusammengeschlossenen außerschulischen Umweltbildungsträger, die häufig an Biosphärenreservate oder Naturschutzeinrichtungen angebunden sind, ihre bisherige eher ökologisch ausgerichteten Bildungsangebote zu einer „Bildung zur Nachhaltigkeit“ erweitern könnten.

Auf regionaler Ebene werden u. a. die Landkreise aktiv. Am 28. April 1999 lud z. B. der Landkreis Potsdam-Mittelmark in Kooperation mit der Brandenburger Energiespar-Agentur zu einer Veranstaltung zum Themenkomplex „Kommunales Energiemanagement“ ein. Am 8. Mai 1999 fand eine große Tagung des Landkreises Oberspreewald-Lausitz zur Lokalen Agenda 21 statt. Veranstaltungen in anderen Landkreisen werden folgen. Diese Angebote richten sich in erster Linie an die kreisangehörigen Kommunen, finden aber ebenfalls Interesse bei weiteren Akteuren, auch aus anderen Regionen. Auf lokaler Ebene sind oftmals auch die Volkshochschulen als Multiplikatoren tätig.

Auch die Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft für Kommunalpolitik im Land Brandenburg (SGK) sowie das Kommunalpolitische Forum Land Brandenburg e.V. der PDS bemühen sich durch Veröffentlichungen und Veranstaltungen für Kommunalpolitiker um eine überregionale Vernetzung und Erfahrungsaustausch.

Zunehmend wenden sich Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Landes Themen der nachhaltigen Entwicklung zu. Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus hat z. B. Ergebnisse zur nachhaltigen Entwicklung von Bergbaufolgelandschaften vorgelegt. Unter Koordinierung durch das BUFZ in Neuruppin wurde ein – vom Umweltministerium geförderter – Projektverbund zu Konzepten für die nachhaltige Entwicklung von strukturschwachen und Konversionsgebieten eingerichtet.²⁸ Das Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung in Müncheberg (ZALF) koordiniert einen Forschungsverbund für dauerhaft-umwelt-

²⁷ Vgl. Fierment, Ackermann (1997).

²⁸ Vgl. Ackermann, Fierment (1999).

gerechte landwirtschaftliche Produktion in Nordostdeutschland und erprobt die Konzepte in den Landkreisen Uckermark, Barnim und Elbe-Elster in Partnerschaft mit den lokalen Akteuren. Im Bereich der Regionalentwicklung forscht das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner. Die Fachhochschulen Wildau und Eberswalde bieten Studiengänge an, in denen Fragen einer nachhaltigen Regionalentwicklung einen großen Stellenwert haben.

6.2.9 Diskussion über die Einrichtung einer Brandenburger Agenda-Transfer-Stelle

Viele Brandenburger Agenda-Akteure befürworten die Einrichtung einer Agenda-Agentur auf Landesebene zur Informationsbündelung, Vernetzung und für einen organisierten Erfahrungsaustausch, der neben den Entwicklungen in der Metropolregion und in den wenigen größeren Städten speziell die Belange eines Flächenlandes mit einer großen Anzahl kleiner und mittelgroßer Kommunen im ländlichen Raum berücksichtigt.

Diese Überlegungen wurden auch im Rahmen einer Anhörung des Umweltausschusses des Brandenburger Landtags diskutiert. Hieran nahmen u. a. Vertreter von sechs Landesministerien teil. Da diese Diskussion nicht abgeschlossen ist, bemühen sich zur Zeit verschiedene Einrichtungen darum, sich mit einem Beratungsangebot als Multiplikatoren zu etablieren. Die Finanzierung einer solchen Einrichtung, z. B. durch Landesmittel, ist nicht geklärt. Gegenüber dem Wunsch nach Einrichtung einer Agenda-Agentur wird daher z. B. vom Brandenburger Städte- und Gemeindebund die Frage aufgeworfen, ob eine solche zusätzliche Einrichtung für die Agenda-Aktivitäten im Land nicht zu kostenaufwendig sein würde. Die Alternative wäre z. B. die Nutzung und der Ausbau vorhandener Strukturen und Beratungskapazitäten bei bestehenden Einrichtungen wie dem BUFZ, dem Städte- und Gemeindebund, dem BEPI, der ANU, dem Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) usw. Auch die Agenda-Transfer-Stelle des Landes Nordrhein-Westfalen hat Unterstützung beim Aufbau eines Brandenburger Beratungsangebots angeboten. Die Diskussion wird fortgesetzt.

Inzwischen ergreifen jedoch die Brandenburger Akteure aus verschiedenen Arbeitszusammenhängen heraus selbst die Initiative und tauschen sich untereinander aus.²⁹ Dies betrifft z. B. auch Kontakte zwischen Berliner und Brandenburger Agenda-Prozessen. Neben Kontakten zwischen Brandenburger Kommunen und Berliner Bezirken übernimmt der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg hierbei eine Brückenfunktion.

²⁹ Einem Expertengespräch, das vom Büro für Umwelt-Pädagogik (BUP Consult) und dem Brandenburgischen Umweltforschungszentrum (BUFZ) im Auftrag der Enquetekommission durchgeführt wurde, sollen in Kooperation mit anderen Akteuren weitere in einem größeren Rahmen folgen.

6.2.10 Der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg

Der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg, dessen Plenum sich aus Berliner und Brandenburger Interessenvertretern zusammensetzt, trägt mit seinen Veranstaltungen sowie über die eingerichteten Arbeitsgruppen und Fachrunden zu einer länderübergreifenden Zusammenarbeit bei.³⁰ Zu den Arbeitsschwerpunkten seiner thematisch ausgerichteten Fachrunden („Flächenmanagement“, „Energie und Beschäftigung“, „Ernährung“) und Arbeitsgruppen („Perspektive Nachhaltigkeit“, „Nachhaltigkeitskriterien“, „Projektentwicklung“) engagieren sich Akteure aus Berlin und Brandenburg. Parallel zur Herausbildung von Brandenburger Agenda-Strukturen nimmt das Interesse von Brandenburger Akteuren an der (Mit-)Arbeit am Runden Tisch zu, und das trotz vieler Bemühungen um eine ausgewogene Beteiligung noch vorhandene zahlenmäßige Ungleichgewicht zwischen aktiv beteiligten Berliner und Brandenburger Mitwirkenden wird geringer.

Damit die Ideen und Vorschläge aus den Fachrunden, den Arbeitsgruppen und weitere Anregungen aus dem Runden Tisch in konkrete Projekte und Vorhaben münden, ist für 1999 eine Börse für „Nachhaltigkeitsprojekte“ für die Region Berlin-Brandenburg in Vorbereitung. An ihr sollen sich neben den Mitgliedern des Runden Tisches, seines Umfeldes und der Berliner Bezirke auch Brandenburger Kommunen sowie weitere „Nachhaltigkeitsakteure“ beteiligen. Die Projektbörse wird in Form eines Wettbewerbs ausgestaltet. Ein Kriterium für erfolgreiche Projektideen kann deren länderübergreifende thematische Ausrichtung sowie die Kooperation von Akteuren aus beiden Ländern sein.

Als Ergebnis einer Open Space-Veranstaltung des Runden Tisches zum Thema „Neue Arbeit für ein zukunftsfähiges Berlin-Brandenburg“ haben sich weitere Arbeitsgruppen gebildet, in denen Aktive aus Berlin und Brandenburg gemeinsam beraten, u. a. über Rahmenbedingungen für neue Arbeitsstrategien, Möglichkeiten der „nachhaltigen“ Qualifizierung sowie zu Möglichkeiten, einen Nachhaltigkeitsfonds einzurichten.

6.3 Schwerpunkte für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolenregion Berlin-Brandenburg aus der Sicht von Brandenburger Lokale Agenda 21-Akteuren

Im Rahmen der Interviews mit Agenda-Akteuren und Multiplikatoren sowie eines Expertengesprächs wurden Themen und Handlungsfelder benannt, die aus Sicht der Brandenburgischen Gesprächspartner für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolenregion Berlin-Brandenburg (Stadt-Umland-Beziehung) besonders wichtig sind:

³⁰ Vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999); vgl. Apel, Günther (1999) 132ff.

- Vorrangig wurden Aspekte der Siedlungsentwicklung, der Bevölkerungswanderung und des damit verbundenen Strukturwandels in den Kommunen und Regionen genannt. Dies gilt v.a. für die Kommunen im engeren Verflechtungsraum. Es wurde jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Metropole natürlich auch Auswirkungen auf den äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg hat und die Perspektive sich daher nicht nur auf den engeren Verflechtungsraum beschränken darf.
- Als Folge des Strukturwandels wird u.a. der Erhalt der örtlichen und regionalen Infrastruktur als Themenfeld aufgeführt. Dies betrifft sowohl die Bedenken gegenüber einer raschen Bevölkerungszunahme im Speckgürtel einerseits und der Abwanderung aus den Orten des äußeren Entwicklungsraums andererseits als auch den Erhalt der Dorfstrukturen insgesamt, speziell auch der Schulen, des Versorgungsangebots, der Nahverkehrsverbindungen usw.
- Eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen und Regionen in Brandenburg ist gekoppelt an wirtschaftliche Faktoren. Eine sehr wichtige Aufgabe ist die Senkung der Arbeitslosigkeit sowie die Verbesserung von Standortbedingungen für Investoren vor Ort bzw. innerhalb der Landkreise und Regionen.
- In Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung wird die Ausgestaltung regionaler Wirtschaftskreisläufe sowohl innerhalb der Brandenburger Regionen als auch zwischen Berlin und Brandenburg genannt. Dies bezieht sich vielfach auf die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten.
- Von großer Bedeutung für die ländlichen Regionen im Land Brandenburg ist die Entwicklung des sanften Tourismus, v.a. die Entwicklung und die Annahme der Angebote zur Nah- und Wochenenderholung für den Ballungsraum Berlin. Diese Orientierung soll ergänzend zur Landwirtschaft die wirtschaftliche Grundlage der Regionen bilden. Auch die Städte hoffen darauf, sich verstärkt zu Zielen für Kurzurlaube und der Naherholung zu entwickeln.
- Der Schutz und der Erhalt von Natur und Landschaft, v.a. auch der typischen Kulturlandschaften einschließlich der Dörfer, werden gefordert. Dies wird zumindest von den Agenda-Engagierten als Grundlage für eine nachhaltige Regionalentwicklung verstanden. Die Ausweisung von Gebieten als Natur- und Regionalparks, als Biosphärenreservat bis hin zum Nationalpark Unteres Odertal unterstützt diese Anforderungen, auch wenn sie vor Ort in unterschiedlichem Maß zu Nutzungskonflikten führen.
- Das Thema Mobilität/Verkehrsentwicklung innerhalb der Kommunen, ebenso die Erreichbarkeit in der Fläche bzw. Anbindung an Berlin wurde häufig genannt. Es wurde darauf hingewiesen, dass eine gute Anbindung, Vernetzung und faire Preisgestaltung für den ÖPNV gerade im Großraum Berlin von Bedeutung ist. Auch die Angebote für Park-& Ride-Möglichkeiten sollten erhöht werden. Ebenso wird die Aufrechterhaltung von ÖPNV-Verbindungen im ländlichen Raum für erforderlich gehalten. Kappt man diese „Verkehrsadern“, so fühlen sich die Menschen „abgehängt“.

- Vor allem Kommunen im östlichen Teil Brandenburgs sind sich ihrer Lage an Verkehrsverbindungen zu Polen sowohl im negativen (hohe Belastung) als auch im positiven Sinn („Tor zum Osten“) bewusst. Die negativen Auswirkungen des motorisierten Verkehrs werden als Probleme benannt, die die Kommunen zum Überdenken der örtlichen Planungen mahnen. Weiterhin sind der Ausbau von Straßen, die Trassenführung von Ortsumgehungen und der Ausbau der Havel strittige Themen im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung.
- Nicht nur die Grenzregionen in Brandenburg sollten als Brücke zu Osteuropa verstanden werden, auch Berlin ist ein wichtiges Ziel für die Nachbarn aus Polen. Es sollten gemeinsam Kooperationen aufgebaut werden zu Städten und Regionen in den östlichen Nachbarländern.
- Im Kontext der Lokalen Agenda 21 und der Orientierung hin zu einer nachhaltigen Entwicklung wird auch auf die Notwendigkeit einer partnerschaftlichen Nord-Süd-Zusammenarbeit hingewiesen.

6.4 Handlungsempfehlungen für eine weiterführende länderübergreifende Betrachtung und Kooperation

Für eine gemeinsame länderübergreifende nachhaltige Entwicklung sind aus der Sicht der Enquetekommission ergänzend zu den an anderer Stelle bereits aufgeführten Empfehlungen für eine nachhaltige regionale Entwicklung folgende Aspekte besonders hervorzuheben:

- Die Abstimmung und Realisierung der von den Brandenburger Akteuren und der Berliner Enquetekommission formulierten Ziele für eine nachhaltige Entwicklung und die dafür erforderliche Kooperation von Stadt und Umland würden durch die Schaffung eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg begünstigt. Die formalen, planungsrechtlichen Hürden wären niedriger, die Entscheidungskompetenzen der mit raumordnerischen Aufgaben betrauten Stellen in vielen Fällen größer. Im Zuge einer gemeinsamen Haushaltsplanung stünden darüber hinaus Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung, die gegenwärtig in geteilter Verantwortung liegen. Damit eine erneute Initiative für eine Länderfusion auf eine größere Zustimmung in der Bevölkerung beider Länder trifft, sollten die Vorbehalte gegenüber einer solchen Entwicklung ernst genommen und es sollte sensibel und sachbezogen auf sie reagiert werden.
- Auch wenn die formalen Rahmenbedingungen, z.B. durch eine Länderfusion oder durch im Vorfeld verbesserte Kooperationsstrukturen auf Länderebene, ein wichtiges Ziel sind, gilt in jedem Falle, dass ein fairer Interessen- und Ressourcenausgleich zwischen Stadt und Umland sowie zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum erreicht werden muss. Durch eine Verdichtung der Siedlungsentwicklung in der Stadt einerseits und eine großräumige Arbeitsteilung andererseits bietet sich die Möglichkeit, Stoffflüsse zwischen Berlin und Brandenburg rückzukoppeln und deren Schließung anzustreben. Vor-

aussetzung dafür ist, dass die Region Berlin-Brandenburg als Stadt-Umland-System begriffen wird, in dem ein Teilsystem Funktionen für das andere übernimmt. Das heißt gleichzeitig, dass die Bereitstellung dieser Funktionen (z. B. Erholung, ökologischer Ausgleich in Brandenburg) vergütet werden muss.³¹

- Eine Voraussetzung in diesem Zusammenhang ist die Überprüfung der gegenwärtigen Leitbilder und Entwicklungsziele, z. B. der gemeinsamen Landesplanung und ihrer Operationalisierung, im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg. Dies sollte in einem konsultativen, partnerschaftlich ausgerichteten Prozess erfolgen, der von Berliner und Brandenburger Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen (Berliner Bezirke, Stadt Berlin, Kommunen und Regionen in Brandenburg sowie auf Landesebene) mitgestaltet und mitgetragen wird. Auf diese Weise sollten Bausteine für die Zielformulierung einer länderübergreifenden Agenda für Berlin und Brandenburg entstehen.
- Wichtig ist eine systematische Verbesserung des Informationsflusses und der Vernetzung zwischen den Trägern einer nachhaltigen Entwicklung. Dies gilt sowohl für die Situation innerhalb Brandenburgs (s. o.) als auch für die Kontakte zwischen Berlin und Brandenburg. Anzustreben ist ein partnerschaftlicher Erfahrungsaustausch, der die spezifischen Bedingungen eines Flächenlandes den Strukturen, Themen und Problemlagen der Metropolenregion gegenüberstellt und umgekehrt. Hieraus sollte sich für länderübergreifende Belange ein Kooperationsnetz entwickeln. Dies setzt je nach Sachzusammenhang und Handlungsebene eine enge Kooperation und Vernetzung auf Landesebene, zwischen Bezirken, Kommunen und Regionen, eine Abstimmung nicht nur zwischen den Entscheidungsträgern der jeweiligen Verwaltungen und Parlamente, sondern auch zwischen einzelnen Agenda-Prozessen, Projektverbünden usw. voraus.
- Für länderübergreifende Belange sollten darüber hinaus verstärkt geeignete Konsultationsprozesse stattfinden, die die bereits bestehenden formellen und informellen Strukturen, z. B. die Landesplanungskonferenz, die Träger der Regionalparks, gemeinsame Aktionsbündnisse zwischen Berliner Bezirken und Umlandkommunen, den Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg usw., nutzen oder diese auch durch weitere informelle Verfahren ergänzen. Hierzu zählen auch länderübergreifende Bürgerbeteiligungsverfahren, z. B. zu Fragen der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung.

³¹ Vgl. Hesse (1996) 112f.

7 Verfahren und Sachstand zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in anderen Städten

7.1 Grundsätzliches zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland

Eine Reihe von deutschen Städten und Kommunen sind bislang schon in den Prozess einer nachhaltigen Entwicklung eingetreten. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse bieten sowohl Einblick in die Praktiken der Umsetzung als auch politische Vergleichsmaßstäbe: Was kann die Metropole Berlin im Prozess der Zukunftsfähigkeit von anderen Städten lernen? Können die Erfahrungen bei der Umsetzung in den politisch-gesellschaftlichen Prozess eines zukunftsfähigen Berlin als Erfolgsressource eingearbeitet werden?¹ „Die vielen Praxisbeispiele (...) bilden einen Erfahrungsschatz, der genutzt werden kann, um dem eigenen Vorgehen eine fundierte Orientierung zu geben, Fehler zu vermeiden und Ressourcen effizient einzusetzen.“² Jede Kommune und jede Stadt hat dabei allerdings aufgrund voneinander differierender politischer und sozioökonomischer Rahmenbedingungen unterschiedliche Ausgangssituationen, um in den Prozess einer zukunftsfähigen Entwicklung zu treten.³ Die Grenzen der Übertragbarkeit müssen somit im konkreten Fall genau geprüft werden.

Von den rund 15.000 bundesdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften arbeiten derzeit fast 1.000 mit unterschiedlicher Intensität an der Lokalen Agenda 21.⁴ Viele dieser Kommunen und Landkreise haben inzwischen eine politische Entscheidung zugunsten der Lokalen Agenda getroffen.⁵ Dies setzt den politischen Willen und die grundsätzliche Bereitschaft der jeweiligen kommunalpolitischen Spitze voraus, den Diskussions- und Beteiligungsprozess zwischen Bevölkerung und Lokalbehörden zu unterstützen. Der erste Anstoß für die Einleitung des Agenda-Prozesses durch Kommunalpolitik und -verwaltung geht jedoch zumeist nicht von der politischen Spitze, sondern von den Initiativen vor Ort aus: z. B. von Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie Umweltverbänden, Eine-Welt-Initiativen, kirchlichen Gruppen und Jugendgruppen.

¹ Bei den Quellen zur nachhaltigen Entwicklung in anderen Städten hat man es überwiegend mit Selbstdarstellungen durch die Organisatoren/-innen der jeweiligen Aktivitäten und Projekten zu tun. Kritische Darstellungen Externer, die den positiven Grundtenor dieser Publikationen hinterfragen könnten, liegen kaum vor.

² Göll, Knoll, Kreibich (1999) 39.

³ Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 17f; vgl. Zimmermann (1997) 25.

⁴ CAF/Agenda-Transfer (1999). CAF/Agenda-Transfer ermittelt regelmäßig die Anzahl der gefassten kommunalen Beschlüsse zur Lokalen Agenda 21 in der Bundesrepublik Deutschland.

⁵ Die Angaben beruhen auf Schätzungen, da exakte Zahlenangaben nicht bekannt sind. Die „genaue Einschätzung der Lage wird dadurch erschwert, daß oft nur unscharf definiert wird, wann eine Kommune als sich mit der LA21 befassend gilt (bei Vorliegen eines parlamentarischen oder exekutiven Beschlusses, bei Beginn eines konkreten Konsultationsprozesses, etc.)“ Göll, Knoll, Kreibich (1999) 18; dabei ist zu beachten, dass nicht alle der sich zur Nachhaltigkeit verpflichteten Kommunen auch politische Beschlüsse zur Lokalen Agenda gefasst haben.

Hinsichtlich der Struktur der Agenda-Prozesse in Deutschland lassen sich drei Grundtypen unterscheiden:⁶

- eine Gemeinde erarbeitet einen lokalen Agenda-Plan als zentrales Instrument der Kommunalverwaltung. Darin werden die Ziele definiert, die Prioritäten gesetzt, die Zeitschienen genannt und die Akteure aufgeführt, die zur Umsetzung dieser Ziele beitragen sollen, sowie ein Maßnahmenprogramm entwickelt (z. B. Karlsruhe);
- eine Gemeinde, die bereits über „Bausteine einer Lokalen Agenda“ verfügt, d. h. sie hat eine lange partizipative Planungstradition etwa im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprogrammen (z. B. Heidelberg). Die Agenda wird dann lediglich als „Klammer“ für diese Instrumente verstanden, bzw. auf der Basis des bewährten Planungsinstrumentariums weiterentwickelt;
- eine Gemeinde, die kein (Maßnahmen-)Programm entwickelt, sondern sich hauptsächlich auf konkrete Projekte konzentriert (z. B. Hamburg). „Dort werden (...) in Foren zusammen mit den Bürgern ganz konkrete Projekte ausgearbeitet, die dann umgesetzt werden.“

Bundesland Nordrhein-Westfalen und seine Agenda-Aktivitäten

Nordrhein-Westfalen hat mit 133 Kommunen einen Anteil von 31 % unter denjenigen Kommunen Deutschlands, die sich am Agenda-Prozess beteiligen.⁷ Aufgrund einer Reihe von speziellen landespolitischen Instrumenten zur Förderung der Agenda, nimmt Nordrhein-Westfalen (NRW) eine bundesweite Vorreiterrolle ein. Zu nennen sind u. a.: der „Entwicklungspfennig“, das „Agenda-Büro“, das Promotorenmodell und die Förderung von Frauenaktivitäten im Zusammenhang mit Agenda-Prozessen.

- Bei dem sogenannten „Entwicklungspfennig“ handelt es sich um jene 50 Pfennig pro Einwohnerin bzw. Einwohner, die das Bundesland seit 1996 jeder Stadt und Gemeinde für Projekte der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und für die Lokale Agenda 21 auf der Basis des Gemeindefinanzierungsgesetzes zur Verfügung stellt. Paritätisch besetzte Vergaberäte (Vertreter/-innen aus Initiativen, Stadtverwaltung, Stadtpolitik, Promotorinnen und Promotoren) entscheiden über Anträge und Höhe der Mittel.⁸
- Das „Agenda-Büro“, dessen Arbeit von „Agenda-Transfer/CAF für städtische und regionale Nachhaltigkeit in NRW“ übernommen wird, ist ein gemeinsames Projekt der Staatskanzlei NRW, des Ministeriums für Stadtent-

⁶ Hülsmann in KDRs 13/2.5 (1998) 3.

⁷ Vgl. CAF/Agenda-Transfer (1999); In Hessen liegt der Anteil der Kommunen, die sich am Agenda-Prozess in Deutschland beteiligen bei 39 %, in Bayern bei 17 % und im Saarland bei 20 % (Stand: Mai 1999).

⁸ Vgl. CAF/Agenda-Transfer (1997b) 4.

wicklung, Kultur und Sport NRW und des „Clearing-house for applied Futures/Büro für angewandte Zukünfte CAF GmbH“ in Wuppertal.⁹ Gefördert wird Agenda-Transfer/CAF auch von der Stadt Bonn und der Carl-Duisberg-Gesellschaft¹⁰. Agenda-Transfer/CAF unterstützt wissenschaftlich, journalistisch, bildungspolitisch und als PR-Agentur die Kommunen und Dritte Welt-Initiativen bei deren Aktivitäten zu Agenda-Prozessen.¹¹

- Das Bundesland finanziert des Weiteren 34 Eine Welt-Promotorinnen und -Promotoren, die sich für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (als Fachpromotoren) und in Eine Welt-Initiativen in NRW engagieren.¹²
- Das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft hat schließlich auf Informationsveranstaltungen in vielen Städten, in denen Agenda-Prozesse stattfinden, Frauen zur Teilnahme ermutigt; ferner hat es eine spezielle Dokumentation zu Diskussionsprozessen über Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit aus Frauensicht herausgegeben.¹³

Auch die Industrie- und Handelskammern zeigen in NRW besonderes Interesse an der Lokalen Agenda 21. So haben die Kammern in ihren sechzehn Geschäftsstellen in Nordrhein-Westfalen Beauftragte für den Bereich Lokale Agenda ernannt, die z. B. auf kommunalen Foren einen Erfahrungsaustausch von Unternehmen über produktionsintegrierten Umweltschutz und Umweltmanagement organisieren.¹⁴

7.2 Darstellung der politischen Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung durch Lokale Agenda-Prozesse in ausgewählten deutschen Städten

Im Folgenden werden erfolgreiche Modelle für die (politische) Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in den Städten Bremen, München und Leipzig darge-

⁹ CAF/Agenda-Transfer (1997a) 16; die Internet-Adresse von CAF/Agenda-Transfer lautet: www.agenda-transfer.de; mit Links zu Internet-Adressen von am Agenda-Prozess beteiligten (deutschen) Städten.

¹⁰ Die CDG ist ein gemeinnütziger Verein für internationale Weiterbildung und Personalentwicklung, der wiederum stark an dem Eine Welt-Engagement von Nordrhein-Westfalen beteiligt ist.

¹¹ In diesem Zusammenhang ist auch das Periodikum „Stadtgespräche – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland“ erwähnenswert. Es enthält aktuelle wie auch grundsätzliche Artikel und wird von CAF/Agenda-Transfer etwa zweimonatlich herausgegeben.

¹² Vgl. CAF/Agenda-Transfer (1997a) 14ff; vgl. Hoffmann (1998) 8; vgl. Germanwatch (1998 b) 4; Internet-Adresse: www.germanwatch.org; vgl. Kapitel 8.4, Seite 279.

¹³ Vgl. MURL (1998).

¹⁴ Vgl. Bernhardt (1998b) 2.

stellt.¹⁵ Diese Beispiele wurden ausgewählt, weil dort in vorbildlicher Weise sowohl die Vernetzung und Kooperation von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren gelang als auch konkrete Fortschritte in der nachhaltigen Entwicklung der Stadt sichtbar wurden.

7.2.1 Bremen

Die offizielle Startphase für eine Lokale Agenda begann in Bremen Ende Januar 1996, als der Senatspräsident den „Bremer Aufruf zur Lokalen Agenda 21“ unterzeichnete und die Schirmherrschaft für diesen Prozess übernahm. Infolge des Aufrufs fasste der Senat am 2. April 1996 den Beschluss zur Einrichtung eines Runden Tisches zur Lokalen Agenda 21 (siehe Abbildung 7). Unter dem Vorsitz des Senatspräsidenten tagen seither 27 Repräsentantinnen und Repräsentanten politischer und gesellschaftlicher Gruppierungen. Aufgabe dieses Gremiums ist es, im Konsensverfahren Berichte an den Senat zu erstellen, in denen der Stand der Umsetzung referiert sowie Projekte und Ziele für eine zukunftsfähige Gestaltung Bremens empfohlen werden. Am Runden Tisch vertreten sind jeweils: Parteien, Arbeitgeber und Unternehmer, Wirtschaftskammern, Arbeitnehmerorganisationen, Kirchen, NRO (der Bereiche Eine Welt und Umwelt/Ökologie), die Stadtwerke, Wissenschafts- und Weiterbildungsinstitutionen (Universitäten, Volkshochschulen etc.), eine Vertretung für die Interessen der Frauen, der Jugend und der Ausländer/-innen und sonstige Verbände.¹⁶

Der Runde Tisch hat mittlerweile zu sieben Themenschwerpunkten Arbeitsgruppen gebildet, die ihm inhaltlich zuarbeiten:

- AG I: Leitbilder, Öffentlichkeitsarbeit und Bildung;
- AG II: Internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften;
- AG III: Ressourcenschutz und Energie;
- AG IV: Nachhaltiges Quartier;
- AG V: Aus der Region – für die Region;
- AG VI: Wirtschaft und Umwelttechnologie;
- AG VII: Zukunft der Arbeit und Arbeitskreis Fraueninteressen.

Diese Arbeitsgruppen sind auch für die Betreuung konkreter Projekte zuständig und bilden damit die Basis der Agenda-Arbeit.¹⁷

¹⁵ Aus Platzgründen können auf interessante Agenda-Projekte und Implementationsverfahren in Städten wie Hannover (Mobilität, Techniken der Öffentlichkeitsarbeit, Stadtentwicklung); Heidelberg (Netzwerke, Implementationsverfahren, Energie); Dresden (Wirtschaft), Augsburg (Wirtschaft, Implementationsverfahren); Stuttgart (Implementationsverfahren, Öffentlichkeitsarbeit) usw. nicht eingegangen werden.

¹⁶ Vgl. zu folgenden Ausführungen insgesamt: Agenda-Büro Bremen (1998a) 1ff (Kap. 1.2); Agenda-Büro Bremen (1998b) 1ff.

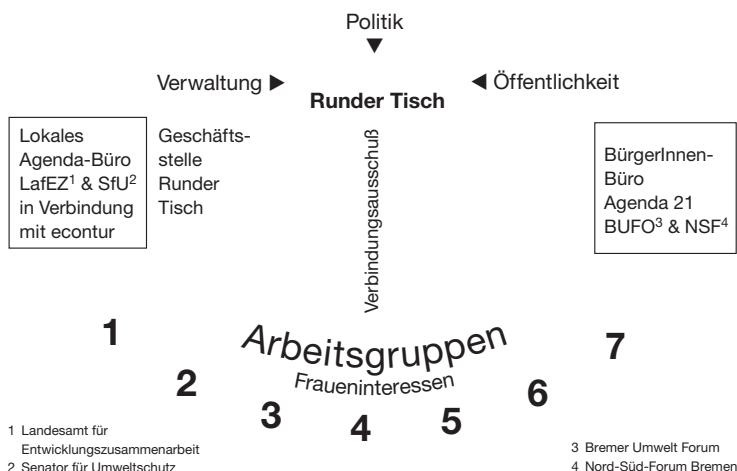
¹⁷ Vgl. Agenda-Büro Bremen (1998b) 1ff.

Zur Koordination des Runden Tisches hat der Senat eine Geschäftsstelle eingerichtet, die gemeinsam vom Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit und dem Umweltressort der Senatsverwaltung für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz geleitet wird. Unter deren Obhut steht das Agenda-Büro, das als zentrale Anlaufstelle für den gesamten Agenda-Prozess die Koordination der Projekte untereinander gewährleistet.¹⁸ Neben dem Agenda-Büro existiert das BürgerInnenbüro als Beratungsstelle für die Öffentlichkeit.

Schließlich gibt es einen Verbindungsausschuss, der den Kontakt zwischen Runden Tisch, den Arbeitsgruppen und der Leitung des Agenda-Büros herstellt. Darin sind je zwei Repräsentanten/-innen aus den Arbeitsgruppen (mit einer Stimmberechtigung) sowie eine Repräsentantin der Frauen im Agenda-Prozess vertreten.¹⁹

Abbildung 7

Organisatorische Struktur der Lokalen Agenda 21 Bremen



Quelle: Agenda-Büro Bremen (1997) 9.

¹⁸ Das Agenda-Büro hat im Spätherbst 1997 unter der Leitung der Geschäftsstelle seine Arbeit aufgenommen. Es ist angesiedelt beim Senator für Umweltschutz.

¹⁹ Vgl. Agenda-Büro Bremen (1998a) 1ff (Kap. 1.2) 6.

7.2.2 München

In München ist die Konsultationsphase zur Lokalen Agenda ähnlich strukturiert wie in Bremen.²⁰ Die Initiative ging im Frühjahr 1994 – nach der Konferenz von Aalborg – von der Volkshochschule München aus, unterstützt von einigen Vereinen, um die ideellen Grundlagen für einen Agenda-Prozess in München zu schaffen. Bald danach bildeten sich vier Arbeitskreise (Verkehr, Energie, Abfall, Eine Welt), die sich jeweils aus Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher NRO sowie aus Vertretern städtischer Referate zusammensetzten. Zu Beginn der Strukturierungsphase für die Lokale Agenda, die mit einem offiziellen Beschluss des Stadtrats im Mai 1995 begann, wurde ein Agenda-Büro gegründet, das beim Referat für Umweltschutz angesiedelt ist. Es ist für die Koordinierung der Aktivitäten, Projektmanagement und Zeitplanung zuständig. Der Agenda-Prozess wurde ferner für zwei Jahre durch einen Beirat von 44 Personen des öffentlichen Lebens unterstützt, in dem u. a. die Leiter der Stadtparkasse und der Stadtwerke, Vertreter der Kammern, der Gewerkschaften, einiger Wirtschaftsunternehmen sowie Vertreter vieler umwelt- und entwicklungspolitischer NRO und vier Stadträte mitwirkten (siehe Abbildung 8).

Aus der Arbeit der Volkshochschule entstand ein Bürgerforum, das monatlich zu Themen wie neue Formen von Bürgerbeteiligung und Demokratie, Umweltschutz, Stadtentwicklung, Entwicklungshilfe u. ä. Veranstaltungen für alle daran interessierten Bürgerinnen und Bürger durchführte. Danach wurden Anfang 1996 vier Fachforen gebildet, deren Finanzierung die verschiedenen städtischen Referate übernahmen („Patenschaftsreferate“):

1. Eine Welt;
2. Arbeit und Wirtschaft;
3. Konsummuster, Lebensstil und Gesundheit;
4. Wohnen, Siedeln und Mobilität.

Für jedes dieser Fachforen bildete man ein sogenanntes Kernteam, das aus einem Sachkoordinator und einem Moderator bestand und dem zur Vernetzung je ein Vertreter des Bürgerforums, des Agenda-Büros und der beteiligten „Patenschaftsreferate“ angehören. „Die Fachforen arbeiten konkrete Projekte unter Beteiligung verschiedener Gesellschaftsgruppen aus und leiten ihre Umsetzung in die Wege. Sie sind die Baustellen des Prozesses.“²¹ Darüber hinaus benannte jedes Referat einen eigenen Agenda-Beauftragten; dieser sollte seinerseits agendarelevante Projekte in der Verwaltung vorschlagen bzw. identifizieren.

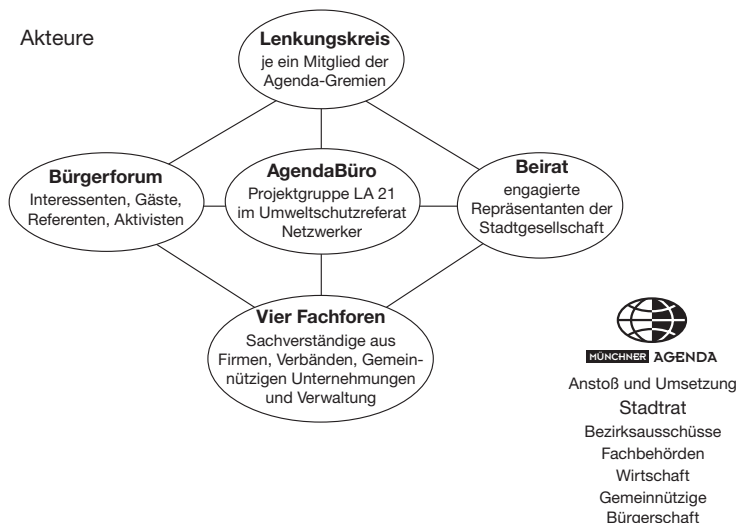
1998 hat sich eine „Bürgerstiftung Zukunftsfähiges München“ gegründet, die den Agenda-Prozess nach der dreijährigen Konsultationsphase 1995–1998 weiter mitfinanzieren will. Die Anschubfinanzierung wurde u. a. durch die Stadt München gewährleistet. Die Stiftungsarbeit ist mittlerweile erfolgreich angelaufen.²²

²⁰ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt (1998); vgl. Kreuzer (1998).

²¹ Landeshauptstadt München, Umweltschutzreferat (1997) 10.

²² Vgl. Thiel (1998) 1ff.

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen im Münchener Agenda-Prozess



Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umweltschutz (1998) 3; Kreuzer (1998) 193.

7.2.3 Leipzig

Die Stadt Leipzig war bereits seit vielen Jahren besonders aktiv in der Umweltschutzpolitik tätig.²³ In diesem Kontext entstand zunächst auch das Engagement der Stadt für die Lokale Agenda 21. Seit 1992 arbeitet die Stadt an einem anspruchsvollen System von Umweltqualitätszielen, die aufgrund einer breiten Beteiligung der Bevölkerung und anderer Akteure kontinuierlich weiterentwickelt wurden. Als Abschluss dieses Konsultationsprozesses beschloss der Stadtrat im Juni 1996, diese Umweltqualitätsziele und Umweltstandards festzuschreiben. Sie ergänzen und unterstützen einige, zumeist ebenso durch politische Beschlussfassung zustande gekommene städtische Maßnahmen und Instrumente wie z. B. die Konzeption „Autoarme Innenstadt“, das Klimaschutzorientierte Energiekonzept, das Förderprogramm der Stadt zur Reduzierung der Luftverschmutzung und die Mitgliedschaft im „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit den indigenen Völkern der Regenwälder/Alianza del Clima e.V.“ (siehe Kapitel 2, Seite 27). Im Einzelnen wur-

²³ Vgl. Kontaktbüro Leipziger Agenda 21 (1998); siehe: [www.leipzig.de/dli\\$home.htm](http://www.leipzig.de/dli$home.htm).

den Zielformulierungen und Standards u.a. für die Bereiche Immissionsschutz (für die einzelnen Medien Luft, Lärm, Wasser, Boden), Lokalklima, Erholung, Landschafts- und Freiflächenschutz, Abfall und Energie festgelegt.²⁴

„Das inhaltliche Konzept der Leipziger Umweltqualitätsziele und -standards unterscheidet sich von ähnlichen Instrumenten anderer Städte im wesentlichen durch eine umfassendere Berücksichtigung aller wesentlichen Komplexe des vorsorgenden Umweltschutzes wie z. B. Gesundheitsvorsorge sowie Natur- und Ressourcenschutzes.“²⁵ Es bildet damit einen (ökologischen) Baustein zu einer Lokalen Agenda, der durch die weiteren Dimensionen der Nachhaltigkeit und praktikable Umsetzungsvorschläge unterfüttert werden soll (siehe unten).²⁶

Der Stadtrat hat mit Beschluss vom Juni 1996 die Verwaltung der Stadt beauftragt, Strukturen für einen Konsultationsprozess einer Lokalen Agenda zu schaffen. Die Verwaltung wurde bei diesem Umsetzungsprozess unterstützt durch Akteure der Bürgerschaft, von Institutionen, Kirchen und NRO. Ebenso wie in Bremen und München entstanden nach und nach alle Strukturen und Gremien, die der Koordination und Umsetzung einer Lokalen Agenda dienen (siehe Abbildung 9): Agenda-Kontaktbüro, Koordinierungskreis aus Vertreterinnen und Vertretern aller relevanten gesellschaftlichen und politischen Gruppen und Institutionen und ein halbjährlich tagendes Forum 21, in dem wiederum ca. 60–70 Vertreter/-innen aus Gesellschaft und Politik den Agenda-Prozess begleiten. Sie dienen gleichzeitig auch als Multiplikatoren zur Information von Stadt und Bevölkerung (siehe Abbildung 9).

Seit Ende 1997 haben sich Arbeitsgruppen zur Themenfeldbearbeitung und Projektentwicklung gebildet. Sie sind, wie auch der Koordinierungskreis und das Forum 21, paritätisch, mit allen wichtigen Repräsentanten aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik besetzt. Derzeit gibt es 14 Arbeitsgruppen zu den Themen: Zukunft der Arbeit, Bildung für morgen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Lebensfähigkeit der Stadtteile, Grünau, Zukunft für Frauen, Energie, Mobilität, Regionale Wirtschaftskreisläufe, Umweltgerechte Produktion und Vermarktung, Öko-Audit, Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Werte-Handeln-Lebensstile und Integration-Migration. Für die Konkretisierung der Projektarbeit und des Gesamtprozesses der Agenda haben die Arbeitsgruppen und das Agenda-Kontaktbüro Kriterien für Wirksamkeit, nachhaltige Entwicklung, aber auch typische problematische Entwicklungen – innerhalb des Gesamtprozesses – entwickelt. Für 1999 liegen die Schwerpunkte der Arbeit des Kontaktbüros und des Koordinierungskreises in der Organisation von Fachforen und Bürgergutachten (siehe Kapitel 8.5.2, Seite 328), in der Unterstützung bei der Umsetzung von ausgewählten Agenda-Projekten und in der Erarbeitung eines beschlussfähigen Dokuments der Leipziger Agenda, das der Stadtrat als politische Absichtserklärung mit bindender Langzeitwirkung für das Gemeinwesen verabschieden soll.²⁷

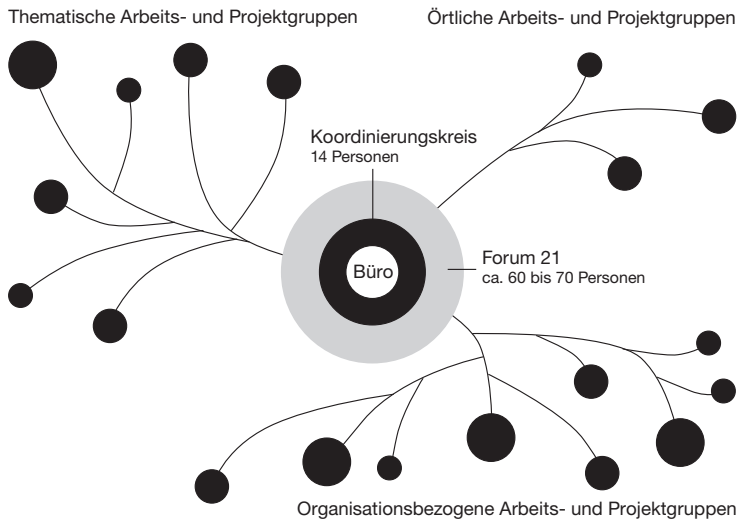
²⁴ Vgl. Tschense (1998) 161.

²⁵ Tschense (1998) 162.

²⁶ Vgl. Kontaktbüro Leipziger Agenda 21 (1998) 1; vgl. Tschense (1998) 162.

²⁷ Vgl. Kontaktbüro Leipziger Agenda 21 (1998) 1.

Organisationsschema für die Leipziger Agenda 21



Quelle: Kontaktbüro Leipziger Agenda 21, 4/98.

Erfolgreich sind die Entwicklungsprozesse einer Lokalen Agenda in den drei hier genannten Städten vor allem aus zwei Gründen:

1. Es existiert eine doppelte Struktur: eine aktive, politisch unterstützte Stadtverwaltung, die die ressortübergreifende Agenda-Arbeit gewährleistet, und ein breites Netzwerk von Akteuren auf der gesellschaftlichen Ebene;
2. Es gibt eine auch langfristig nach vorher festgelegten Konsenskriterien funktionierende Akteurskooperation sowohl innerhalb der beiden Ebenen als auch zwischen den Ebenen.

7.3 Nachhaltiges Wirtschaften

7.3.1 Einleitende Hinweise

Zukunftsfähige Entwicklung, das Ziel des Agenda 21-Prozesses, ist ohne Beteiligung der Wirtschaft nicht zu erreichen (siehe Kapitel 8.5.2, Seite 328, sowie Kapitel 8.1, Seite 149). Dennoch ist faktisch die Mehrheit der verantwortlichen Akteure in der Wirtschaft (Betriebe, Kammern, Handel) in der Bundesrepublik Deutschland nicht ausreichend in den Agenda-Prozess involviert.

Einen Ansatz zur Behebung dieses Defizits stellt die „Bremer Erklärung“ vom März 1997 dar. Auf Einladung der Freien Hansestadt Bremen kamen Entscheidungsträger und -trägerinnen lokaler Behörden, leitende Angestellte von kleinen, mittleren und großen Unternehmen, Führungspersonen öffentlicher Versorgungsunternehmen, von Beratungsgesellschaften und gemeinnützigen Organisationen zusammen, um an der Internationalen Konferenz „Wirtschaft und Kommune – Neue Partnerschaften für das 21. Jahrhundert“ vom 13. bis zum 15. März 1997 teilzunehmen.²⁸

Die Konferenz beschäftigte sich mit der Möglichkeit der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Stadtverwaltung hinsichtlich der gemeinsamen Verantwortung für wirtschaftliche Entwicklung und der Gesellschaft in Gegenwart und Zukunft. Aufgrund dessen befasste sich die Konferenz mit der Notwendigkeit einer Kooperation sowie dem Zugeständnis, Mängel und Hindernisse in der Kommunikation und Kooperation jeweils zu thematisieren. Die Konferenz endete mit einer 42 Punkte umfassenden gemeinsamen (Absichts-)Erklärung, die gleichermaßen Vorbild und langfristiges Programm für die Kooperation von Wirtschaft und Verwaltung ist.²⁹ Darin heißt es u. a.:

„Lokale Regierungen und Manager/-innen von großen Firmen sollten bestrebt sein, einen laufenden Dialog über Fragen von gemeinsamen Interessen zu unterhalten, und sich dadurch gegenseitig zu besserem wechselseitigen Verständnis motivieren. Andere Bereiche des Gemeinwesens sollten angemessen in diesen Dialog eingebunden werden. Stadtverwaltungen sollten Nutzen aus dem in großen Firmen vorhandenen Managementwissen ziehen, und diese Firmen sollten eine größere Verantwortlichkeit für das Gemeinwesen zeigen. (...) Planungsprozesse in Stadtverwaltungen und Betrieben sollten die umweltbezogenen, sozialen und globalen Auswirkungen von vornherein berücksichtigen. Dies erfordert Qualifikation und Bewußtseinsschaffung in beiden Bereichen. Wirtschaft und Verwaltung sollten dabei auf das Know-how der NGOs (...) (und) von (...) Ausbildungs- und Forschungsinstituten (...) zurückgreifen.“³⁰

Einigen Städten ist es bereits gelungen, diese Ziele ansatzweise in die Praxis umzusetzen und zusammen mit der Wirtschaft erfolgreiche Projekte nachhaltigen Wirtschaftens zu entwickeln. Genannt seien hier Graz, München und Nürnberg.³¹

Dabei berücksichtigen die in diesem Kapitel beschriebenen Wirtschaftsprojekte vor allem die ökologische Zieldimension. Projekte, die zugleich einen Schwerpunkt bei sozialen Zielen aufweisen, sind in Kapitel 7.5 (Seite 133) dargestellt.

²⁸ Vgl. ICLEI, Kuhn, Suchy, Zimmermann (1998) 313ff.

²⁹ Die Folgekonferenz wird im Jahr 2000 in Bremen stattfinden; vgl. www.bremen-initiative.de.

³⁰ ICLEI, Kuhn, Suchy, Zimmermann (1998) 320f.

³¹ Ein weiteres gutes Beispiel des Einbezugs der lokalen Wirtschaftsakteure stellt Ulm dar. Der Ulmer Initiativkreis für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung e.V. (unw) wurde bereits 1993 gegründet: Bei einem der drei Runden Tische (neben Verwaltung [unw-Amtsleiterrunde] und Energieversorgung) handelt es sich um die sogenannten „unw-Unternehmergespräche“, die zum Ziel haben, Ökologie und nachhaltiges Wirtschaften in die Praxis von Unternehmern aus dem Umkreis Ulms einfließen zu lassen. Zumeist geht es um die Implementierung des Öko-Audits in Betrieben, also einer ökologischen Betriebsführung; vgl. Majer (1997) II 9ff.

7.3.2 Projekt „ÖKOPROFIT“: Graz, München

Vertreter der Wirtschaft sehen ihren allgemeinen Beitrag zur Lokalen Agenda oftmals vor allem in der Forcierung von Entwicklungspotentialen im Bereich der Umwelttechnologien und Umweltdienstleistungen. So haben umweltschutzbezogene Produktion und Dienstleistungen in München erst einen gemeinsamen Anteil von rund 2,9 %, den es zu steigern gilt.³² Diesem Interesse trägt eines der erfolgreichsten Projekte nachhaltigen Wirtschaftens, das Projekt „ÖKOPROFIT“ Rechnung. Die Idee für das „Ökologische Projekt Für Integrierte Umwelttechnik“ hat seinen Ursprung in Graz (Österreich). Seit 1991 kooperieren dort Umweltamt, Betriebe, Berater, Verbände und Hochschule, um produktionsintegrierten, vorsorgenden und kostensenkenden Umweltschutz in den Unternehmen vor Ort zu fördern. Die teilnehmenden Betriebe erwerben dadurch das notwendige Know-how für die verstärkte Reduktion von Abfällen und Immissionen, was sowohl die Grazer Umweltsituation als auch ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit spürbar verbessert.³³

Ausgestaltung des Projekts

ÖKOPROFIT ist ein Kooperationsprojekt zwischen Grazer Umweltamt, dem Institut für Verfahrenstechnik, der Unternehmensberatung und Forschungsgesellschaft Stenum GmbH und Grazer Betrieben. Nach einer zweijährigen Erprobungszeit in den Branchen Druckerei, Handel und KFZ wurde im Herbst 1993 das Breitenprogramm mit verschiedenen Branchenbetrieben unterschiedlicher Größe durchgeführt. In wöchentlichen Jour fixes werden Projektanbahnung und Projektbetreuung gemeinsam organisiert. Projektbetreuung übernimmt ein Team aus Behörden- und Beratervertretern, die gleichzeitig ständige Ansprechpartner für die Betriebe sind und sie bei Planung und Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen unterstützen.

Ökoprofit besteht aus mehreren Modulen (siehe Abbildung 10). Von zentraler Bedeutung ist das Einsteigerprogramm, dessen Kernstück die monatlich stattfindenden Workshops bilden. Hier werden die Unternehmensvertreter innerhalb eines Jahres zum Aufbau einer innerbetrieblichen Umweltvorsorge in ihrem Betrieb befähigt. Zunächst wird das erforderliche Grundlagenwissen zu Abfall- und Emissionsvermeidungsstrategien, Abfallmanagement, Erhebung der Umweltkosten, Toxikologie, Energieanalyse, Aufbau und Bewertung einer Stoffbuchhaltung, Erarbeiten von Kennzahlen für ein Öko-Audit³⁴, Datenerhebung und Umweltrecht vermittelt. Dann wird für jeden Betrieb eine Beschreibung des produktionspezifischen Ist-Zustandes erstellt. Die Betriebsdaten, die als Grundlage für die folgenden Umsetzungsmaßnahmen zur Abfall- und Emissionsverminderung (bzw. -vermeidung) dienen sollen, erheben die Firmen-

³² Vgl. IHK, HWK (1998) 7.

³³ Vgl. List (1997) 64ff; vgl. Bernhardt (1998a) 2.

³⁴ Öko-Controlling und Bilanzierung der Stoffströme gem. EG-VO, Nr. 1836/93 v. 29.06.93, L 168/1–18.

mitarbeiter in der Zeit zwischen den Workshops.³⁵ Betriebe, die das Programm erfolgreich abschließen, erhalten schließlich die ÖKOPROFIT-Betriebsauszeichnung. „Der besondere Charme dieses methodischen Konzeptes besteht darin, die Hilfe zur Selbsthilfe mit individueller Beratung durch professionelle Umweltsachverständige zu verbinden.“³⁶ ÖKOPROFIT kommt sowohl der Umwelt durch Einsparung des Energie- und Materialverbrauchs und der Emissionsverminderung zugute als auch den teilnehmenden Betrieben durch Kosteneinsparungen, Imagesteigerung und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit. Zwar entstehen den Betrieben Kosten für die Trainingsworkshops. Diese werden aber zum Teil durch die Stadt gedeckt. Seit dem Beginn von ÖKOPROFIT Graz haben inzwischen über 50 Betriebe aus mehr als 22 verschiedenen Branchen mit insgesamt ca. 14.000 Beschäftigten am Projekt ÖKOPROFIT teilgenommen.³⁷

In München wurde das Grazer Modell 1997 im Rahmen des Agenda-Prozesses übernommen (siehe Kapitel 7.2) und zum „Projekt ÖKOPROFIT München – Sparpotentiale durch Einführung von Umweltschutzmaßnahmen“ weiterentwickelt. „Dieser Entscheidung gingen die Überlegungen des Agenda-Fachforums Arbeit und Wirtschaft voran, wie Angebote für mehr Ökologie in den Betrieben attraktiv gemacht werden könnten.“³⁸ Ziel des Programmes ist, die städtische Umwelt zu entlasten und gleichzeitig Kosten in den teilnehmenden Betrieben einzusparen. Ebenso wie in Graz hat auch in München die Stadt die Trägerschaft und Grundfinanzierung des Projektes übernommen. Die Durchführung liegt in den Händen des Referats für Arbeit und Wirtschaft und des Referats für Gesundheit und Umwelt; weitere Kooperationspartner sind das städtische Amt für Abfallwirtschaft, die Stadtwerke sowie die Handwerkskammer und die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern. Die Mitwirkung der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer für München und Oberbayern erwies sich beispielsweise bei der Akquisition der Firmen als sehr vorteilhaft.³⁹

Bei der Auswahl der Betriebe wurde in München darauf geachtet, dass Umweltschutzmaßnahmen für sie profitabel sind und zugleich zur Entlastung der städtischen Umwelt beitragen können. Die Mitglieder einer Arbeitsgruppe ÖKOPROFIT⁴⁰ definierten entsprechende Kriterien, um die für die Projektteilnahme geeigneten Betriebe zu ermitteln: Breitenwirkung (Übertragbarkeit der Ergebnisse auf weitere Niederlassungen); Abfallaufkommen (Restmüll, Sonderabfälle); Ressourcenverbrauch (Energie, Wasser); Einsatz gefährlicher Stoffe (z.B. Desinfektionsmittel, sons-

³⁵ Vgl. Magistrat Graz (1995); vgl. Gemeinderat Graz (1995); vgl. List (1997); vgl. Müller (1998a) 99ff.

³⁶ Bernhardt (1998a) 2.

³⁷ Vgl. List (1997) 66f.; vgl. Bernhardt (1998a) 2.

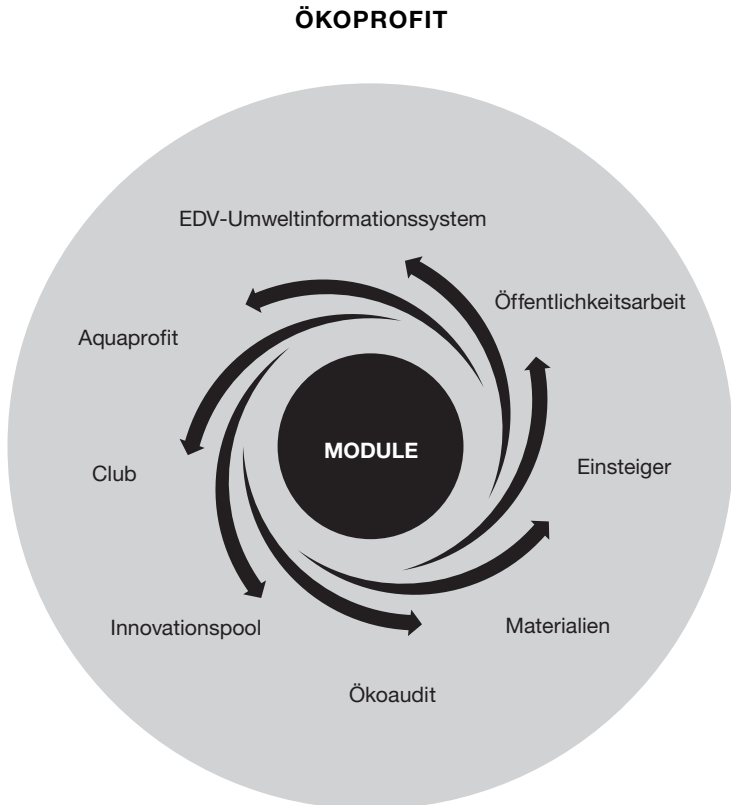
³⁸ Müller (1998a) 99, 101.

³⁹ Vgl. Müller (1998a) 101.

⁴⁰ Mitglieder: Referate für Arbeit und Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit, Amt für Abfallwirtschaft, Energieservice der Stadtwerke München, IHK, Handwerkskammer, B.A.U.M.

tige Reinigungsmittel); genehmigungsbedürftige Tätigkeiten oder Anlagen; vorhandenes Potenzial an Umweltentlastung und innerbetriebliche Übertragbarkeit (z. B. ausreichende Mitarbeiterzahl).⁴¹

Abbildung 10



Quelle: Germanwatch (1998b) 2.

Anhand der aufgeführten Kriterien wurden vor allem Betriebe aus folgenden Branchen ausgewählt:

- Ernährungsgewerbe und Handwerk (z. B. Metzgereien, Bäckereien),
- Wäschereien,
- Papier-, Verlags- und Druckgewerbe,

⁴¹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998a) 2f. www.wirtschaft@muc.m.eunet.de.

- Medien,
- Gaststättengewerbe einschließlich Hotels,
- Gesundheitswesen,
- Metallbearbeitung und Metallverarbeitung und
- KFZ-Gewerbe (u. a. Werkstätten, Lackierereien).⁴²

Anstelle der ursprünglich geplanten 15 wurden 26 Unternehmen ausgewählt. Mit diesen Unternehmen haben von der Stadt beauftragte Umweltberater (eine Arbeitsgemeinschaft aus den Firmen Arqum und B.A.U.M.) nach Zustimmung durch die Stadt Verträge mit den Betrieben über eine Laufzeit der jeweiligen ÖKOPROFIT-Projekte abgeschlossen.

Die externen Projektkosten der Stadt betragen für den ÖKOPROFIT-Jahrgang 1998/1999 ca. 170.000 DM (einschließlich Überarbeitung der Arbeitsmaterialien aus Graz und einer Evaluierung), für die beiden geplanten Folgejahrgänge werden sie auf jeweils ca. 190.000 DM geschätzt. Die erforderlichen Finanzmittel bringen die zuständigen Referate für Arbeit und Wirtschaft sowie für Gesundheit und Umwelt sowie die teilnehmenden Betriebe auf; die Beiträge der Firmen reichen im ersten Jahr – in Abhängigkeit von der Betriebsgröße – von jeweils 3.500 bis 6.000 DM (netto).⁴³

Es gibt zwei Gruppen, für die jeweils gemeinsame Workshops durchgeführt werden, eine Gruppe speziell für Krankenhäuser und andere medizinische Einrichtungen sowie eine sogenannte „gemischte“ Gruppe, in der alle anderen oben genannten Branchen vertreten sind. Die Betriebe beschäftigen 15 bis ca. 3.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insgesamt ca. 17.000. Die Workshops und die betriebspezifischen Beratungen laufen seit September 1998 bis zum Sommer 1999. Die erfolgreiche Teilnahme an ÖKOPROFIT wird dann Ende 1999 mit der Auszeichnung „Münchner ÖKOPROFIT-Betrieb des Jahres 1999“ bescheinigt, die im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung verliehen wird.⁴⁴

Bereits jetzt ist absehbar, dass beträchtliche Einsparungen bei Ressourcen und bei den betrieblichen Ausgaben erreicht werden können. Gemäß einer Zwischenbilanz vom Juni 1999 werden die beteiligten Betriebe allein mit der Durchführung der jeweils erfolgreichsten Maßnahme pro Jahr 4,4 Mio. Kilowattstunden Strom, 8 Mio. Liter Wasser und 227 Tonnen Restmüll einsparen. Hierdurch werden pro Jahr Einsparungen in Höhe von 1,05 Millionen DM erzielt.⁴⁵

Der Münchner Stadtrat hat Ende 1998 die Fortführung und Weiterentwicklung von ÖKOPROFIT München für den Jahrgang 1999/2000 beschlossen: Für diesen Jahrgang wird eine neue Einsteigerworkshopreihe durchgeführt, für die es eine Vermerkliste mit 27 Betrieben gibt. Gleichzeitig werden Betriebe, die ein Umwelt-Audit ma-

⁴² Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998a) 2.

⁴³ Vgl. Müller (1998a) 101; vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998a) 3f.; vgl. Müller (1999).

⁴⁴ Vgl. Müller (1998b) 6.

⁴⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Gesundheit und Umwelt (1999).

chen wollen, durch den Baustein „Vom ÖKOPROFIT zum Ökoaudit“ unterstützt und alle Betriebe des ersten Jahrgangs können am sogenannten „Klub“ teilnehmen. Hier wird den Betrieben durch vier bis fünf Workshops und weitere Beratung vor Ort bei der Verbesserung ihrer Umweltleistungen geholfen. Durch eine über das Jahr 2000 hinausgehende geplante Fortführung von ÖKOPROFIT München und die Einbindung weiterer Kooperationspartner soll das ÖKOPROFIT-Netzwerk für eine nachhaltige Entwicklung ausgebaut werden.⁴⁶

Die Bemühungen der Münchner Stadtverwaltung, der Landeshauptstadt Graz sowie weiterer Akteure, ÖKOPROFIT im Münchner Umland, aber auch im weiteren Bundesgebiet zu verbreiten, zeitigen Erfolge: Wolfratshausen/Geretsried, Kempten und Göppingen (unter dem Namen GRIPS-Projekt) haben mit den Workshops begonnen; Hannover, drei Gemeinden und ein Landkreis der Region München und der Landkreis Schwandorf haben die Einführung von ÖKOPROFIT beschlossen, in weiteren Landkreisen und Städten wie Regensburg, Hamburg und Wiesbaden wird eine Einführung diskutiert. Auch Nordrhein-Westfalen erwägt zum Zeitpunkt dieser Analyse, das Modellprojekt zu übernehmen. München stellt seine Erfahrungen und die im Hinblick auf deutsche Verhältnisse überarbeiteten Grazer Arbeitsmaterialien anderen deutschen Gebietskörperschaften zur Verfügung. Diese werden infolgedessen ÖKOPROFIT sogar mit geringeren Kosten als in München durchführen können.⁴⁷

7.3.3 München: Projekt „Banken-Elf“

Auch die Banken bringen sich in München in den Agenda-Prozess ein:⁴⁸ Elf Finanzinstitute mit Hauptsitz in München haben einen ersten branchenspezifischen Arbeitskreis zur Lokalen Agenda 21 gegründet (Projekt „Banken-Elf“).⁴⁹ Ziel ist es bankenintern durch Einführung einer Umweltberichterstattung nachhaltig, d. h. energiesparend und im Hinblick auf bürotypische Roh- und Betriebsstoffe materialsparend zu wirtschaften und gleichzeitig extern im Kreditgeschäft Betriebe, die ökologisch nachhaltig wirtschaften, bei der Darlehensvergabe bevorzugt zu behandeln.

Zur Umsetzung dieser Ziele des Arbeitskreises einigten sich die beteiligten Akteure auf drei Verfahrensschritte: (1.) Definition der konkreten Aktionsfelder, (2.) Gewichtung der Aktionsfelder, (3.) Bearbeitung der gewählten Aktionsfelder durch Arbeitsgruppen. Der Arbeitskreis wählte drei Schwerpunkte: Die größte Bedeutung wurde

⁴⁶ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998a) 8f.

⁴⁷ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998a) 7; vgl. Müller (1999).

⁴⁸ Folgende Finanzinstitute nehmen am Projekt „Banken-Elf“ teil: Bayerische Hypotheken- und Wechsel-Bank AG, Bayerische Landesbank Girozentrale, LBS Bayerische Landesbausparkasse, Bayerische Vereinsbank AG, Stadtparkasse München, Kreissparkasse München, Münchener Hypothekenbank eG, Heimstatt Bauspar-AG, Internationales Immobilien-Institut GmbH, Merck Finck & Co Privatbankiers, mh Bausparkasse AG.

⁴⁹ Vgl. zum Gesamtkomplex Projekt „Banken-Elf“: Stadtparkasse München (1998) 4f; IHK, HWK (1998) 78f.; Schubert (1998b) 108–110.

dem Aktionsfeld Umweltberichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit beigemessen. Im Juni 1997 fand ein Workshop mit einer bankerfahrenen Umweltberaterin statt, um auch Finanzinstituten, die nicht über eigene Umweltextperten verfügen, die Möglichkeit zu geben, Umweltdaten zu erheben und zu bewerten. Außerdem wurde ein Standard zur Vereinheitlichung betriebsinterner Umweltdaten entwickelt, um Vergleiche von veröffentlichten Daten zu ermöglichen.

Der zweite Schwerpunkt konzentriert sich auf die Konsequenzen aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Der dritte Schwerpunkt bezieht sich auf die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und hier besonders auf die Möglichkeiten des öffentlichen Personennahverkehrs (insbesondere dessen Nutzung durch die eigenen Mitarbeiter).⁵⁰

7.3.4 München: oeco capital Lebensversicherung AG

Abschließend ist das Beispiel der oeco capital Lebensversicherungs AG mit Hauptsitz in München anzuführen; es ist die erste ökologische Lebensversicherungsgesellschaft Deutschlands, ferner die einzige, die das Kapital ihrer Kunden zu 100 Prozent in ökologisch sinnvolle Projekte investiert – „ohne Renditeverzicht“, wie die Informationsmaterialien und die „Business News“ der Gesellschaft ausweisen.⁵¹ Gegründet wurde sie im Jahre 1996 und schon ein Jahr später, 1997, wurde oeco capital der Umweltpreis der Stadt München verliehen. In die Satzung verpflichtend aufgenommen ist der Grundgedanke der ökologischen Lebensversicherung: Die Kapitalbildung mit Risikovorsorge wird unter Anwendung umwelt- und sozialverantwortlicher Investitionskriterien vorgenommen. Aus diesem Grunde erwirbt oeco capital keine Aktien, Wertpapiere oder Darlehen von Unternehmen oder Institutionen, die ihren Umsatz in der Rüstungsindustrie, der Automobilindustrie, der Chemieindustrie, der Atomindustrie, der Gentechnologie (sofern nicht ökologische und rechtliche Minimalbedingungen für Anwendungen der Gentechnik im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor eingehalten werden) und der Rohstoffindustrie (es sei denn, es handelt sich um nachwachsende Rohstoffe) erwirtschaften. Auch Geldinstitute und Versicherungen werden dazugerechnet, soweit kein direkter Zusammenhang zu ökologischen Investitionen nachgewiesen werden kann.

Oeco capital erwirbt hingegen Aktien, Wertpapiere oder Schuldscheindarlehen von denjenigen Unternehmen, die „entweder durch ihr Handeln selbst der Umwelt einen positiven Nutzen bringen oder die Umwelt beim Gebrauch ihrer Produkte entlasten.“⁵² Folgende Projekte und Maßnahmen werden unterstützt: (1) Natur- und Artenschutz, (2) Lärm- und Strahlenschutz, (3) Klima-, Gewässer- und Bodenschutz, (4)

⁵⁰ Vgl. Schubert (1998b) 108; vgl. IHK, HWK (1998) 78.

⁵¹ Vgl. auch im Folgenden: ökom (1998) XI; vgl. oeco capital Lebensversicherung AG (1996); vgl. oeco capital Lebensversicherung AG (1998).

⁵² oeco capital Lebensversicherung AG (1996) 1. Um den selbstgesetzten Anforderungen einer Vereinbarung von Ökonomie und Ökologie gerecht zu werden, lässt sich die Lebensversicherung von erfahrenen Beratern unterstützen: für die Einhaltung ökologischer Kriterien steht die Öko-Rating-Agentur ökom GmbH zur Verfügung; für die Entscheidungen unter Renditegesichtspunkten sind es Finanzanalysten des Bankhauses Delbrück & Co.

Altlastensanierung, (5) Abluft- und Abwasserreinigung, (6) Regenerative Energien und (7) Energieeinsparung und Recycling.

7.3.5 Nürnberg: Regionalkaufhaus und Regional-Agentur

Weite Teile der Wirtschaft sind in Nürnberg als Akteure in den 1995 begonnenen Agenda-Prozess eingebunden, da dieser auf bereits gut funktionierenden Strukturen der Zusammenarbeit von Wirtschaft und anderen Akteuren in der Region aufbauen konnte. Schon 1993 haben die benachbarten Städte Nürnberg, Erlangen und Fürth auf Initiative der jeweiligen städtischen Wirtschaftsreferate ein Wirtschaftsforum gegründet, das mit Repräsentanten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Bereichen der Kommunalverwaltung Leitprojekte für eine positive Entwicklung der Region erarbeitet. Aus einem Arbeitskreis des Forums hat sich dabei im Agenda-Prozess der Runde Tisch „Wirtschaft und Umwelt“ entwickelt. Er setzt sich dafür ein, die Anzahl von Arbeitsplätzen im Umweltbereich zu erhöhen, neue umweltverträgliche Verfahren zu fördern und insgesamt auf ein positives umweltbezogenes Standortklima hinzuwirken.⁵³ Ein Drittel der ca. 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieses Runden Tisches, dessen Fachkoordination ein Vertreter der IHK Mittelfranken innehat, kommen aus Unternehmen. Der Runde Tisch hat zwei Projekte initiiert, die für Berlin von besonderem Interesse sein könnten: das Regionalkaufhaus Nürnberg – es wird bis Ende 1999 bezugsfertig sein⁵⁴ – und die Regional-Agentur.

Durch das Regionalkaufhaus Nürnberg sollen regionale Wirtschaftskreisläufe gefördert werden. In einem Radius von 100 Kilometern (Stichwort „Region 100“) soll der wesentliche Teil der Wertschöpfung erfolgen, d. h. der überwiegende Teil der angebotenen Produkte und Dienstleistungen soll möglichst innerhalb der 100-Kilometer-Region um Nürnberg hergestellt worden sein. Der größte Teil der Lebensmittel und Dienstleistungen wird aber mit Sicherheit aus dem engeren Umfeld Nürnbergs stammen. Allerdings ist das geplante Kaufhaus kein ökologisches Nischenprojekt, denn der Schwerpunkt liegt auf der Regionalvermarktung: Neben Lebensmitteln werden Konfektionsartikel, Möbel, Bücher, Haushaltswaren, Zeitschriften, Elektroartikel, Bedarf für Heimwerker, Korbwaren, Pflanzen etc. angeboten, die durchaus aus konventioneller Herstellung stammen können. Darüber hinaus sollen auch Dienstleistungen angeboten werden wie ein Vermittlungsservice (handwerkliche Dienstleistungen, regionale Tourismusangebote, regionale Kulturveranstaltungen), ein Vor-Ort-Service (Reparaturzentrale, Spielecke, Gastronomie, Ausstellungen) und ein Infoservice (Verbraucherservice, Mobilitätsservice). Unterstützer dieses Projekts sind die Fachhochschule Nürnberg, eine Vertreterin des Bayerischen Bauernverbands, das Nord-Süd-Forum Nürnberg, Naturkost direkt, der Fränkische Albverein u. a.⁵⁵

⁵³ vgl. CAF/Agenda -Transfer (1998c) 3.

⁵⁴ Das Regionalkaufhaus kann man bereits im Internet unter folgender Adresse „besuchen“: www.regionalkaufhaus.de.

⁵⁵ Vgl. www.regionalkaufhaus.de.

Anfang 1998 gründeten auf Initiative des Nürnberger Umweltamtes die Landkreise und Städte der Region zusammen mit Initiativen aus dem Bereich Naturschutz, der IHK, der Handwerkskammer und Verbänden eine Regional-Agentur, die von der Konzeption ähnlich angelegt ist wie das Regionalkaufhaus.⁵⁶ Bürgerinnen und Bürger, die ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung von einem regionalen Betrieb suchen, erhalten von der Agentur die entsprechenden Informationen. Die Agentur dient damit als Vermittlerin zwischen Anbieter und Konsument. Ziel ist es, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher 25 % ihres Konsums aus der Region decken. Dies würde durch die erhebliche Verkürzung der Transportwege sowohl die CO₂-Emissionen verringern als auch die Wertschöpfung innerhalb der Region deutlich erhöhen. Ferner wird der regionale Umwelt- und Landschaftsschutz dadurch gestärkt, dass sich die von der Agentur vermittelten Anbieter dazu verpflichten müssen, in ihrer Wirtschaftsweise zum Erhalt der Kulturlandschaft beizutragen und den Natur- und Umweltschutz zu berücksichtigen.⁵⁷

7.4 Ernährung

Der Bereich Ernährung liegt an der Schnittstelle der Komplexe (Land-)Wirtschaft, Nahrungsmittelproduktion, Haushaltswirtschaft, Lebensstil und Konsumverhalten (siehe Kapitel 9.2, Seite 435). Somit sind, wie es in der Sozialwissenschaft seit geraumer Zeit diskutiert wird,⁵⁸ in diesem Bereich gesellschaftliche Makrostrukturen und Rahmenbedingungen mit Mikrobereichen, d. h. den lebensweltlichen Wertvorstellungen, Erfahrungen und Alltagshandlungen der Individuen, in besonderer Weise verschränkt. Eine Ernährung ist nachhaltig, wenn sie das Ernährungsbedürfnis heutiger Generationen befriedigt, ohne die Lebensgrundlagen kommender Generationen zu gefährden. Wichtige Ansatzpunkte für die Realisierung einer nachhaltigen Ernährung bietet dabei die Außer-Haus-Verpflegung – wie das unten dargestellte Projekt „Zukunftsfähige Kantine“ zeigt. Für den Bereich des Verkaufs von Nahrungsmitteln im Einzelhandel kann das Vermarktungskonzept „Brucker Land“ als zukunftsfähiges Modell für einen regionalen Wirtschaftskreislauf (für Nahrungsmittel) dienen (siehe Kapitel 7.4.2).

7.4.1 München: Projekt „Zukunftsfähige Kantine“

Im Jahre 1997 begannen zwei Münchner Kantinen im Rahmen der Agenda-Aktivitäten das Projekt „Zukunftsfähige Kantine“ als Modell für nachhaltige Außer-Haus-Verpflegungen. Die besondere Bedeutung dieses Projekts beruht auf dem anhaltenden Trend zur außerhäuslichen Nahrungsaufnahme. Das gilt sowohl für die Individualverpflegung (in Gaststätten jeglicher Art) als auch für das Essen in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung (in Kantinen und Mensen).⁵⁹ Das Projekt verfolgt

⁵⁶ Vgl. CAF/Agenda-Transfer (1998b) 8ff.

⁵⁷ Vgl. CAF/Agenda Transfer (1998c) 3.

⁵⁸ Vgl. Berger, Hradil (1990); vgl. Vester, von Oertzen, Geiling u. a. (1993); vgl. Manrique (1998).

⁵⁹ Vgl. Bischofberger, Karg (1999) 207; vgl. Bischofberger, Karg, Karhausen-Beermann (1998) 127–130; vgl. Beck-Gernsheim (1998).

zwei Ziele. Einerseits sollen die Qualität der Speisen erhöht und die bei deren Erstellung anfallenden Umweltbelastungen verringert, andererseits sollen im Sinne der Agenda 21 Diskussionsprozesse über nachhaltige Ernährung in Betrieben der Gemeinschaftsverpflegung ausgelöst werden.

Die Münchner Aktionswerkstatt G'sundheit (MAG's) übernahm die organisatorische Zusammenführung der mannigfaltigen Projektaktivitäten und plante auch die Übertragung der Erfahrungen auf weitere Münchener Kantinen. Das Projekt begann 1997 und gliederte sich in drei Phasen:⁶⁰

1. „Analyse der Ausgangssituation“ (objektive und subjektive Verpflegungsqualität, Umweltqualität der gesamten Stoff- und Energieströme der Kantinen, also aller Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Lebensmittel, Abfälle, Reinigungsmittel);
2. „Entwicklung des nachhaltigen Ernährungsprogramms“ (Maßnahmen und Ziele zur Verbesserung der Verpflegungs- und der Umweltqualität in Bezug auf alle Funktionsbereiche und Zielgruppen, also Gäste, Mitarbeiter/-innen und Öffentlichkeit);
3. „Umsetzung und Bewertung des nachhaltigen Ernährungsprogramms“ (alternatives Ernährungsprogramm im Rahmen einer Agenda 21-Aktionswoche, d.h. Zubereitung von frischen Lebensmitteln aus der Region, sowie durch Informationen die Unterstützung der Gäste zu erhalten).

Mit Ablauf der zweimonatigen Untersuchung hatte sich die objektive Qualität der Verpflegungsleistung aufgrund eines veränderten Speiseangebots deutlich verbessert. Es standen nun frische Lebensmittel, vegetarische Gerichte, mehr Salat und Gemüse auf der Speisekarte. Im Hinblick auf die subjektive Zielsetzung war es im Vergleich zur Ausgangsanalyse gelungen, die Sensibilität der Essensgäste gegenüber den Kriterien einer nachhaltigen Ernährung zu steigern.

7.4.2 Fürstenfeldbruck: „Brucker Land“

„Brucker Land“ ist – neben anderen Beispielen in Bayern – eine erfolgreich praktizierte Initiative eines regionalen Wirtschaftskreislaufs im Landkreis Fürstenfeldbruck. Das zugrunde liegende Prinzip der Vermarktung lautet „aus der Region – für die Region“. Das Ziel ist hierbei, mit regionalen Wirtschaftskreisläufen „dem Bedürfnis der Bevölkerung nach sicheren und gesunden Lebensmitteln gerecht zu werden und durch kurze Transportwege zur Schonung unserer natürlichen Ressourcen beizutragen.“⁶¹ Auf den Punkt gebracht wird dieses Ziel durch das Leitmotto „Über's Essen in die Köpfe.“⁶² Die Initiative „Brucker Land“ will dadurch den Erhalt der heimischen Landwirtschaft, des mittelständischen Handwerks und der Kulturland-

⁶⁰ Vgl. Bischofberger, Karg, Karhausen-Beermann (1998) 127ff; vgl. Bischofberger, Karg (1999) 207ff; vgl. dazu grundsätzlich Beck-Gernsheim (1998).

⁶¹ StMLU (1998) BII-1.

⁶² Vgl. StMLU (1998) BII-5.

schaft fördern und so letztlich die Lebensgrundlagen von Pflanzen, Tieren und Menschen in der Region verbessern.

Zur Verwirklichung dieser Ziele wurde 1994 die BRUCKER LAND Solidargemeinschaft e.V. gegründet. Darin arbeiten Landwirtschaft, Handwerk, Verbraucher, Umweltverbände und Kirchen zusammen. Aus diesem Verein ging im Jahre 1995 die BRUCKER LAND GmbH hervor: „Sie kauft von heimischen Bauern landwirtschaftliche Rohprodukte, verarbeitet sie zum Teil selbst, gibt sie an das verarbeitende Handwerk weiter und organisiert den Vertrieb über Lebensmittelläden und Supermärkte im Landkreis. Mittlerweile wurde eine reiche Produktpalette heimischer Grundnahrungsmittel aufgebaut. Sie reicht von Milch und Brot über Kartoffeln und Nudeln bis hin zu Fleischerzeugnissen und Bier.“⁶³ Aufgrund professionell betriebener Öffentlichkeitsarbeit liegt der Bekanntheitsgrad der Produktmarke BRUCKER LAND im Landkreis Fürstentfeldbruck bei 90 %. Der Jahresumsatz beträgt ca. 2 Mio. DM.

Brucker Land

Die Landwirte im „Brucker Land“ betreiben Landwirtschaft auf Grundlage des kontrollierten Anbaus nach eigenen, öffentlich zugänglichen Produktionsrichtlinien,⁶⁴ dessen Merkmale u. a. der Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel im jeweiligen Anbaujahr und eine verminderte mineralische Düngung nach entsprechenden Bodenanalysen sind. Seit Bestehen der „Brucker Land“-Initiative konnte der jährliche Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Wachstumsreglern um ca. 1.700 l und der Gebrauch von mineralischen Düngemitteln um mehrere Dezitonnen reduziert werden. Im Jahre 1997 wurden nach diesen Anbau- und Verarbeitungsrichtlinien ca. 1.200 t Getreide auf fast 300 ha Vertragsanbaufläche geerntet, 504.000 Liter Milch erzeugt (davon wurden 176.000 zu Käse verarbeitet) und 5.000 Pfund Honig produziert. 1997 beteiligten sich an „Brucker Land“ 170 landwirtschaftliche Betriebe (darunter 75 Betriebe mit Äpfeln aus Streuobstbeständen, 29 Betriebe mit Brotgetreide, 6 Betriebe mit Braugerste, 34 Betriebe mit Milcherzeugnissen und 6 Betriebe mit Kartoffeln). Fast alle Bäckereien im Landkreis verarbeiten „Brucker Land“ Mehl nach vertraglich geregelten Produktionsrichtlinien zu „Brucker Land“ Brot. „Sieben große Bäckereien haben sogar ihr gesamtes Brotsortiment umgestellt. (...) Auch in 27 Metzgereien können BRUCKER LAND Produkte erworben werden. (...) Großabnehmer sind Kantinen, das Kreiskrankenhaus und Gastronomiebetriebe im Landkreis.“⁶⁵

Die Initiative „Brucker Land“ ist auch ein gutes Beispiel gelungener Akteurskooperation: In der Gründungsphase ist „Brucker Land“ durch konstruktive Zusammenarbeit der Bäcker- und der Metzgerinnung und der Bayernhof Erzeugergemeinschaft unterstützt worden; nach anfänglicher Zurückhaltung auch vom Amt für Landwirt-

⁶³ StMLU (1998) BII-1.

⁶⁴ StMLU (1998) BII-11.

⁶⁵ StMLU (1998) BII-15.

schaft und Ernährung und dem Bayerischen Bauernverband. Ferner haben sowohl der Kreistag als auch die Gemeinden ihr Eintreten für die Initiative „Brucker Land“ dokumentiert, sei es durch Mitgliedschaft im Verein (fünf Gemeinden), durch ideelle Unterstützung oder durch einen entsprechenden Passus im Entwurf ihrer Lokalen Agenda 21.⁶⁶

7.5 Arbeit und Erwerbslosigkeit

Eine Reihe von Städten haben Phantasie entwickelt, um den negativen Entwicklungen, die durch die neuen Entwicklungen der Produktion und durch gesellschaftliche Umbrüche entstehen (siehe Kapitel 8.2.1, Seite 173), im Kleinen entgegenzuwirken.⁶⁷ Dabei handelt es sich zumeist um staatliche (kommunale) Initiativen, Langzeitarbeitslose sowie Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen in den zweiten (staatlich geförderten) oder gar den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

7.5.1 Duisburg: Gemeinnützige Beschäftigungsförderung

Der Rat der Stadt Duisburg hat 1998 die Gründung einer Gemeinnützigen Gesellschaft für Beschäftigungsförderung mbH (GfB) beschlossen. Die GfB sorgt für die Ausbildung, Qualifizierung, Fortbildung, Umschulung und zeitlich befristete Beschäftigung von arbeitslosen Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfänger/-innen und setzt sie in gesellschaftlich nützlichen Beschäftigungsfeldern ein. Qualifizierung in nachfrageorientierten Tätigkeitsfeldern, Hilfen zur generellen Integration in die Arbeitswelt und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt mit Unterstützung und in Kooperation mit der Privatwirtschaft sind die vorrangigen Unternehmensziele. Die Arbeit der GfB ist zeitlich unbefristet, denn die Ziele des Projekts können nur mittel-, wenn nicht gar langfristig erreicht werden. Vor Gründung der GfB wurden Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in Duisburg jeweils von eigenständigen, unabhängig voneinander arbeitenden Institutionen betreut. Mit der Zusammenfassung in einer gemeinnützigen Gesellschaft erhofft sich die Stadt neue, wirksame Lösungsansätze zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut und insofern einen Beitrag zur sozialen Nachhaltigkeit.

Die Tätigkeit der GfB ist für die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten besonders auf die Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft angewiesen. Ziel ist es deshalb, die Industrie- und Handelskammer, den Unternehmerverband und die Kreishandwerkerschaft als Mitgesellschafter zu gewinnen. Geplant ist zudem, andere Qualifizierungs- und Jugendhilfeorganisationen in die GfB aufzunehmen. Ins-

⁶⁶ Vgl. StMLU (1998) BII-7.

⁶⁷ Ein Beispiel für eine „kleinteilige Ökonomie“ sind sog. „Tauschringe“, bei denen jenseits der privatwirtschaftlichen und staatlich-öffentlich verfassten Erwerbsarbeit Tätigkeiten (informelle Dienstleistungen u.ä.) getauscht werden. Ein anderes Beispiel ist der „Ökumenische Trägerkreis Armut – Reichtum – Gerechtigkeit“ in Mannheim. Dort unterstützt der Trägerkreis (der beiden Kirchen) Langzeitarbeitslose und Obdachlose bei der Wiedereingliederung und entwickelt Kontakte zu anderen Verbänden der Wohlfahrtspflege.

gesamt gesehen handelt es sich um ein Projekt, bei dem es auf die kooperative Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure für das langfristige Gelingen ankommt; Arbeitsamt, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften werden in die kooperative Arbeit mit einbezogen.⁶⁸

7.5.2 München: Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Der Bereich Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik hat im Rahmen der Konsultationsphase der Lokalen Agenda 21 in München einen wichtigen Stellenwert. Als Forum für die Diskussion zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, Unternehmen und Betriebsräten, Arbeitsamt, Beschäftigungsgesellschaften und weiteren Verbänden fanden zwischen 1993 und 1997 sechs Beschäftigungskonferenzen unter der Leitung des Oberbürgermeisters statt. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ) und eine Arbeitsförderungsinitiative durchgeführt, die ca. 150 Arbeitsplätze in umweltbezogenen Projekten geschaffen hat. Die Initiative umfasste zunächst den Bereich des Autorecyclings, später kam der Bereich Elektronik-Recycling als neuer Schwerpunkt hinzu.⁶⁹

In diesem Zusammenhang wurde das 1996 gemeinsam vom Arbeitsamt München und der Elektroinnung München das Pilotprojekt „Recycling und Umweltschutz“ ins Leben gerufen, das von der Münchner Arbeitsverwaltung als Pilotprojekt zu 100 % gefördert wurde.⁷⁰ Anlass für dieses Vorhaben waren rund 400 arbeitslos gemeldete Fließbandmontierenden im Berufsbereich „Elektro“ des Arbeitsamts München, deren Wiedereingliederung in ihren angestammten Arbeitsbereich angesichts der Automatisierung der Elektronikproduktion problematisch erschien. Arbeitsamt und Innung machten es sich deshalb zur Aufgabe, neue, zukunftsorientierte Tätigkeitsfelder zu finden, die gleichwohl einen Bezug zu den früheren Tätigkeitsgebieten dieser Berufsgruppe aufweisen sollten: Die ehemaligen Fließbandmontierenden wurden von der Elektroinnung zu Elektronik-Recycling-Spezialistinnen umgeschult.⁷¹ Der erste Lehrgang startete mit 15 Teilnehmerinnen.

Allerdings konnte nur ein Teil der umgeschulten Arbeiterinnen anschließend in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen werden. Schon die Vermittlung von Praktika erwies sich als problematisch, weil Recyclingfirmen zumeist mit einem Minimum an angelerntem Personal auskommen und im fraglichen Falle eher männliche Arbeits-

⁶⁸ Vgl. Stadt Duisburg (1998) 12f; Internet-Adresse: www.duisburg.de.

⁶⁹ Vgl. Wieczorek (1998) 14.

⁷⁰ Vgl. Lamparter (1998) 53ff.

⁷¹ Die Ausbildungszeit erstreckte sich über einen rund siebenmonatigen Zeitraum, gefolgt von einem dreimonatigen Betriebspraktikum. Folgende Unterrichtsthemen wurden u.a. während der Ausbildungszeit behandelt: Was ist Recycling?, Elektro-Schrottaufkommen, Erkennen und Sortieren von Bauteilen, Materialkunde und Giftstoffe, Zerlegen von Geräten, Wiederaufbereitung, Umgang mit dem PC, Bewerbungstraining. Das Elektronik Zentrum München hat die Vermittlung der Praktikumsplätze bei Recycling-Unternehmen vorgenommen, auch mit dem Ziel, diese Tätigkeit in eine feste Anstellung münden zu lassen.

kräfte bevorzugten. Einige Betriebe verhielten sich eher abwartend (hinsichtlich des Gesamtprogramms der Münchner Arbeitsverwaltung), andere Betriebe lagen außerhalb Münchens, sodass für manche Teilnehmerinnen (Mütter mit kleinen Kindern) der Anfahrtsweg zu lang war. Aufgrund dieser Erfahrungen wird das Programm in Zukunft auf Praktikumsbetriebe außerhalb der Recycling-Branche ausgeweitet.

7.5.3 München: Projekt „21 Häuser“

Ein Projekt, das verdeutlicht, wie sich unterschiedliche Dimensionen der Nachhaltigkeit integrieren lassen, ist das Pilotprojekt „21 Häuser: Beschäftigung durch Klimaschutz“ des Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramms in München⁷² gegründet Ende 1997 und auf eine dreijährige Laufzeit angelegt.⁷³ Zwei Ausgangspunkte führten zu diesem Projekt:⁷⁴ Erstens fanden sich in dem Bereich der Bau- und Energieerzeugung große Beschäftigungspotentiale. Zweitens baut das Projekt auf der einhelligen Feststellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 2. Münchner Klimagipfels auf (einem vom Umweltschutzreferat organisierten klimaschutzorientierten Fachgespräch der Münchner Wohnungswirtschaft), dass auf dem Gebiet der Sanierung von Altbau-Wohngebieten weit weniger geschieht, als technisch machbar und sowohl unter ökologischen als auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten notwendig wäre.⁷⁵ Das Hemmnis der energetischen Sanierung von Altbauten beruht auf folgendem Dilemma. Die Sanierung ist für die Hauseigentümer nicht interessant, denn es gibt weder einen gesetzlichen Zwang zur Sanierung von alten Heizungsanlagen, noch lohnen sich die Investitionen aus finanziellen Gründen, da die Nebenkosten auf die Mieter umgelegt werden. Die Mieter, denen die Senkung der Nebenkosten nach einer Sanierung unmittelbar zugute käme, können die notwendigen Maßnahmen allein nicht durchführen.

Das Projekt bezieht daher alle für den Mietwohnungsbereich relevanten Akteure mit ein. Es richtet sich an Vermieter (Verwaltungen, Eigentümer), Mieterinnen und Mieter und an Mietervereine, ferner an Ingenieurbüros, Architekten, an Wirtschaftsakteure wie die Bauinnung sowie schließlich an Hersteller von Heizanlagen und Dämmstoffen. Kontaktiert wurden darüber hinaus lokale Medien und Fachzeitschriften für Baugewerbe und Multiplikatoren in den Verwaltungen.⁷⁶

⁷² Dieses Projekt darf nicht mit dem Projekt „21 Haushalte testen nachhaltige Lebensformen“ verwechselt werden. Hierbei geht es um die einjährige freiwillige Erhebung der Konsum-, Mobilitäts-, Freizeit- und Ernährungsgewohnheiten der in diesen Haushalten lebenden Personen durch Betreuer/-innen. Diese arbeiten mit verschiedenen Akteuren zusammen, die gemeinsam die erhobenen Daten auswerten: Stadtverwaltungen, Volkshochschulen, Stadtwerke, Verbraucherzentrale, Bund Naturschutz und die Bayerische Hausfrauenvereinigung. Ziel ist es, das Verhalten bzw. den jeweiligen Lebensstil im Sinne nachhaltigen Verhaltens und Handelns zu ändern. Vgl. Thome (1998) 122ff.

⁷³ Vgl. Hengstenberg (1998) 59ff.

⁷⁴ Vgl. Bahl-Benker (1998) 102.

⁷⁵ Vgl. Bahl-Benker (1998) 103.

⁷⁶ Konzeption, Koordination und fachliche Begleitung des Projekts der Sanierung von 21 Wohngebäuden (zusammen mit Fachfirmen und Wohnungswirtschaft) sowie der Öffentlichkeitsarbeit hat die Münchner „ArbeitsGruppeEnergie“ (AGE) übernommen.

Das Projekt ist insofern ein gutes Beispiel für gelungene Akteurskooperation, als die Akteure aus der Wohnungswirtschaft (Eigentümer und Wohnungsverwaltungen) schon im Vorfeld für die Teilnahme gewonnen werden konnten. Ebenso zugesagt hatten die Münchner Energieagentur, die beiden Mietervereine und der Haus- und Grundbesitzerverein. Diese Kooperation setzt sich bei der Durchführung der Sanierung selbst fort. Die „ArbeitsGruppeEnergie“ (AGE) errechnet z. B. für Vermieter und Mieter, welche Investitionskosten welcher Nebenkostenreduzierung pro m² gegenüberstehen. Da die Ersparnisse oft doppelt so hoch sind wie die Investitionskosten, lässt sich über eine Erhöhung der Kaltmiete verbunden mit einer darüber hinausgehenden Senkung der Nebenkosten ein für beide Seiten attraktiver Kompromiss finden, der als Rahmenvereinbarung vor Beginn der Sanierungsmaßnahmen festgehalten wird.

Von ebenso zentraler Bedeutung sind die Beschäftigungseffekte des Projektes. Ein kleines Team bislang arbeitsloser Ingenieurinnen und Ingenieure, Betriebswirte und Bürofachkräfte (u. a. Organisationsmanagement), die auf ABM-Basis eingestellt wurden, analysiert und koordiniert das Gesamtprojekt und erarbeitet übertragbare Lösungen. Die detaillierten Ausführungen der Sanierungsmaßnahmen erfolgen dann jeweils durch Fachfirmen der betreffenden Gewerke im Auftrag der Gebäudeeigentümer.⁷⁷ Setzt sich das Sanierungsmodell wie erhofft in weiten Teilen der Münchner Wohnungswirtschaft fort, dürfte ein geschätztes Investitionsvolumen von ca. 1 Mrd. DM allein im Raum München für viele weitere Dauerarbeitsplätze im Baugewerbe sorgen.

Das Projekt kann noch in anderer Hinsicht auf Erfolge verweisen. Für 10 Wohnhäuser, für die als Altbauten kein rechtlicher Sanierungszwang bestand, wurden im Rahmen des Projektes „21-Häuser“ bereits Sanierungskonzepte entwickelt. Die Umwelt profitiert dabei durch die Minderung der raumwärmebedingten CO₂-Emissionen, die Vermieter durch die Schaffung von Kostentransparenz bei der Planung von Sanierungen, durch die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit von Wohngebäuden und durch die Entwicklung eines funktionierenden Modells für die Verteilung von Sanierungslasten und -erfolgen. Die Mieter bzw. Hausbewohner gewinnen schließlich durch die dauerhafte Senkung der Nebenkosten.

7.6 Bauen und Wohnen: Flächennutzung

7.6.1 Einleitende Hinweise

Der Bereich Bauen und Wohnen hat für nachhaltige Entwicklungen einen hohen Stellenwert (siehe Kapitel 8.3.2, Seite 257 und 9.1, Seite 467): Hier „zeigen sich die Wechselwirkungen zwischen Umweltbeeinflussung und Lebensstilen, sozialen Strukturen und Bedürfnissen, Arbeits- und Konsumgewohnheiten. Die Neugestaltung dieses zentralen Lebensbereichs nach den Zielvorgaben einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung stellt eine zentrale Herausforderung dar, die auch

⁷⁷ Vgl. Bahl-Benker (1998) 104.

bei der 2. Weltsiedlungskonferenz der Vereinten Nationen (HABITAT II) eine große Rolle gespielt hat.“⁷⁸

Als beispielhaft für nachhaltige Flächennutzung im Bereich Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung sind im Folgenden Projekte aus Frankfurt am Main und Hamburg dargestellt.

7.6.2. Frankfurt/Main: Projekt „Agendawald“

Das Frankfurter Projekt „Agendawald“ ist ein Resultat der Arbeit zur Lokalen Agenda 21 Frankfurt, die Anfang 1996 – basierend auf 19 Fachforen zu allen relevanten ökologischen, ökonomischen und sozialen Themenbereichen – mit einem Beschluss der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung begann.⁷⁹ Die Beteiligten des Forums „Freiflächen“ haben im Dezember 1996 beschlossen, als sichtbares Zeichen für Nachhaltigkeit einen Wald von ca. 2,5 ha aufzuforsten. Es entstand die Idee, die dafür erforderlichen Mittel – rund 65.000 DM – auf eine der Finanzmetropole Frankfurt durchaus „angemessene“ Weise zu akquirieren: „Der Agendawald wird als ein Unternehmen angesehen, das sein Startkapital über symbolische Aktien beschafft. Eine Aktie im Nennwert von 50 DM erlaubt die Aufforstung von 20 m² Agendawald. Auf diesen 20 m² werden ca. 12 Bäume angepflanzt. (...) Insgesamt gibt das Umweltamt der Stadt Frankfurt am Main vom Sommer 1997 bis Herbst 1998 1.300 Aktien aus.“⁸⁰

Das für den Agendawald zugewiesene Gelände ist im Frankfurter Stadtwald am Rande der Schwanheimer Wiesen gelegen und somit Bestandteil des Frankfurter Grüngürtels.⁸¹ Es werden dort, zunächst vor Wildtieren geschützt, nur heimische Baum- und Straucharten, also keine exotischen Gewächse gesetzt. Das Forstamt der Stadt pflanzte Ende November 1997 zusammen mit den „Aktionärinnen“ und „Aktionären“ den ersten Hektar Wald an. Die Pflanzaktionen im Jahr 1998 fanden in der städtischen und regionalen Tagespresse ein breites Echo. Hervorgehoben wurde, dass es sich um die erste bundesweite Aktion dieser Art überhaupt gehandelt habe. Inhaber der Aktien seien sowohl Privatpersonen als auch Firmen und Großunternehmen (z.B. AEG, das Chemieunternehmen Clariant, der Lions-Club). Clariant und der Lions-Club waren – jedenfalls bis Sommer 1998 – die „Hauptaktionäre“, beide zusammen halten insgesamt 300 Aktien, im Wert von

⁷⁸ Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 232.

⁷⁹ Vgl. Projektgruppe Lokale Agenda 21 Frankfurt/Main (1998) 1ff.
Internet-Adresse: <http://www.stadt-frankfurt.de/stadtverwaltung/umweltamt>; Stadt Frankfurt/Main, Dezernat für Umwelt, Energie und Brandschutz (1997).

⁸⁰ Projektgruppe Lokale Agenda 21 Frankfurt/Main (1998) 15.

⁸¹ Das Gelände wurde bis 1996 durchgehend militärisch genutzt: Die deutsche Wehrmacht betrieb dort bis Kriegsende eine Sendeanlage; danach nutzten die US-Streitkräfte auf dem Gelände ein NATO-Eichlabor für Raketensprengköpfe. Im Jahre 1996 konnte dann die Stadt Frankfurt das Grundstück vom US-Militär erwerben. Mit der Aufforstung bekommt das Gelände eine „idealtypische“ ökologische Aufwertung.

15.000 DM.⁸² Nachdem der durch Kampfmittelrückstände aus dem 2. Weltkrieg kontaminierte Boden aufforstungsgerecht saniert worden war, wurde im April 1999 der zweite Abschnitt des Agendawaldes, wieder unter Mitwirkung der Aktionäre gepflanzt.

7.6.3. Hamburg: Nachhaltige Flächennutzung und Flächenrecycling

Die Projekte zum Bereich Flächennutzung und Flächenrecycling sind ab Mitte 1996 auf der Grundlage der Diskussionen und Projektvorschläge des Forums Lebensraum Stadt in Kooperation gemeinsam mit den zuständigen Senatsbehörden initiiert worden.⁸³ Das Forum ist Bestandteil der Hamburger Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21, die vom sog. „Zukunftsrat“ (zusammengesetzt aus Vertretern von Organisationen, Initiativen, Behörden, Kirchen, Wissenschaft und Einzelpersonen) entwickelt und gelenkt werden.⁸⁴

Die Projekte im Bereich der Raumplanung und Flächennutzung dienten der Umsetzung der Leitziele Innenverdichtung, Nutzungsmischung und Flächenrecycling. So begannen in einem ehemaligen Industriegelände die Bauarbeiten für ein autoarmes Wohnprojekt, dessen verdichtete gewerbliche Randbebauung als Lärmschutz dienen soll; ferner wurde die Bebauung eines ehemaligen Fußballstadions und Hochbunkers mit frei finanzierten Sozialwohnungen in hoher Dichte, mit Medienzentrum, Läden, Büros und Seniorenwohnungen in Angriff genommen.

Weitere Flächen für ähnliche Projekte der Innenverdichtung sind in Hamburg durchaus vorhanden: Die aktuell erkennbaren Konversionsflächen (Stand: August 1998) haben einen Umfang von etwa 325 ha. Die Konversionsziele der jeweiligen Flächen sind von den zuständigen Behörden teilweise bereits festgelegt, teilweise zeichnen sich lediglich Entwicklungsspielräume ab. Deren Ausgestaltung soll in bestimmten Projektfeldern mit Hilfe von Entwicklungsplänen erfolgen, von denen 15 bereits in der Entstehung sind. Inhaltlich wie auch vom Verfahren her ist die Entwicklungsplanung am Ziel der Nachhaltigkeit orientiert. So haben die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen dieser Planungen die Möglichkeit, bei Planungswerkstätten als neuer Form der Bürgerbeteiligung (siehe ausführlich Kapitel 8.5.3, Seite 336) in einen kooperativen Dialog einzutreten mit den Akteuren des Planungsgeschehens (Verwaltung, Architekten, Firmen).

Zum Problemkomplex Flächenrecycling/Altlasten hat sich der Hamburger Senat mit der Fortschreibung des Flächensanierungsprogramms „Altlasten 2010“ ein ehrgeizi-

⁸² Vgl. Anonym (1998a), Anonym (1998b).

⁸³ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drs 16/1260, 1998) 1–10.

⁸⁴ Daneben beteiligen sich ein innerbehördlicher Arbeitskreis sowie Foren und Arbeitskreise auf bezirklicher Ebene am Agenda-Prozess. Es gibt allerdings eine recht harsche Kritik des Zukunftsrats Hamburg (Koordinierungskreis) an den bis zu diesem Zeitpunkt sich ereignenden Agenda-Prozessen: Von einem gleichberechtigten Dialog zwischen Stadt(verwaltung) und Bürger/-innen könne nicht gesprochen werden, da den Runden Tischen, Foren oder Arbeitskreisen keine langfristige politische Mitwirkung eingeräumt wurde. Die Gremien hatten hinsichtlich ihrer politischen Einflussmöglichkeiten lediglich den Charakter von „Eintagsfliegen“. Das Moment des „bottom-up-Prozesses“ – der beratenden und gestaltenden Mitsprache – war nicht gewährleistet. Vgl. Zukunftsrat Hamburg (1998) 5f.

ges, aber realistisches Ziel gesetzt: „Bis ins Jahr 2010 sollen alle Altlasten und Flächen im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand abschließend bearbeitet worden sein (dies sind etwa 60 % aller Altlastverdachtsflächen).“⁸⁵ Diese Flächen wurden dann auf Basis der im „Fachinformationssystem Altlasten“ vorliegenden Informationen daraufhin überprüft, ob sich der Altlastenverdacht bestätigt oder ob eine Entfernung aus dem Informationssystem gerechtfertigt war. Für diejenigen Verdachtsflächen, für die ein Bearbeitungsbedarf ermittelt wurde, kann das laufende Arbeitsprogramm mit dem Ziel angewendet werden, die Gefährdungsabschätzung und eventuelle Sanierung bis zum Jahre 2010 abzuschließen.

„Die Aktivierung und verdichtete Nutzung von Gewerbebrachen ergänzt die Erschließung neuer Gewerbeflächen. Neben einer Verbesserung des Gewerbeflächenangebots für die Hamburger Unternehmen wird damit ein wichtiger Beitrag zum sparsamen Umgang mit der knappen Ressource Boden geleistet. Die Reaktivierung der Brache soll langfristig auch dazu beitragen, daß Wohnen und Arbeiten wieder näher zusammengeführt und die Verkehrswege zwischen Kunden/Mitarbeitern und Betrieben im Interesse der Ökologie verkürzt werden.“⁸⁶

7.7 Mobilität

Nachhaltige Mobilitätskonzepte haben eine zentrale Bedeutung für die zukunftsfähige Entwicklung einer Stadt bzw. Region – gehören aber (insbesondere hinsichtlich der Rolle des Individualverkehrs) zugleich auch zu den umstrittensten Themen in Politik und Bevölkerung. Im Folgenden werden anhand nationaler und internationaler Beispiele positive Ansätze zu nachhaltigen Alternativen benannt (Karlsruhe; ZEUS-Projekt in Bremen, London, Kopenhagen, Helsinki u. a.; Zürich). Die Darstellung erfolgreicher Beispiele aus anderen Ländern erschien insofern gerechtfertigt, als es im Bereich Mobilität bislang nur sehr wenige nationale Beispiele nachhaltiger Mobilitätskonzepte gibt – Karlsruhe und Bremen stellen eher Ausnahmefälle dar.

7.7.1 Karlsruhe: Vernetzung von Straßenbahn- und Zuggleisen

Bei der Grundidee des „Karlsruher Modells“ geht es darum, mit dem Verkehrssystem Stadtbahn (Straßenbahn) auch den Öffentlichen Personennahverkehr zwischen Karlsruhe und der Region im Umkreis von etwa 30 Kilometern zu verbessern. Dabei wurde und wird beim Ausbau des Netzes soweit wie möglich auf die vorhandene Infrastruktur zurückgegriffen, insbesondere auf Nebenstrecken der Deutschen Bahn AG (DB AG), die teilweise umgerüstet wurden, ohne dass der DB AG die Möglichkeit genommen wurde, diese Strecken für den eigenen Personen- und Güterverkehr weiterhin zu nutzen.⁸⁷

⁸⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drs 16/1260, 1998) 6.

⁸⁶ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drs 16/1260, 1998) 6.

⁸⁷ Die Vernetzung von Straßenbahn- und Zuggleisen wurde bereits in den 80er Jahren geplant und dann zu Beginn der 90er Jahre verwirklicht und stufenweise ausgebaut.

Die Verknüpfung der Trassen der stadteigenen Straßenbahn und der Deutschen Bahn AG als wichtiger Baustein des Karlsruher Erfolges hat augenfällige Vorteile. So kann das Straßenbahnnetz kostengünstig ausgeweitet werden, mehr umsteigefreie Strecken aus dem Umland führen in die Stadt, und schließlich können im Außenbereich der Stadt energiesparendere Wagen statt der schweren Waggons der DB AG eingesetzt werden. Übergangsstellen verbinden das Netz der Straßenbahn mit dem der Deutschen Bahn AG. Außerdem sind die beiden unterschiedlichen Fahrstromsysteme miteinander verknüpft, so dass ein regulärer Straßenbahnbetrieb auf Eisenbahngleisen durchgeführt werden kann. Technisch wurde diese Verknüpfung der Trassen durch den eigens dafür entwickelten Zweisystem-Stadtbahnwagen verwirklicht, der es ermöglicht, sowohl die Gleichstromversorgung im Straßenbahnnetz als auch die Wechselstromversorgung der Eisenbahn zu nutzen.

Weitere Grundlage des Karlsruher Modells ist die besonders nutzerorientierte Planung in Kooperation mit allen Betroffenen. Als Resultat zeichnet sich der Karlsruher ÖPNV durch einen sehr dichten Fahrplan aus. Sämtliche innerstädtischen Straßenbahnlinien werden den ganzen Tag (frühmorgens bis spätabends) jeweils im 10-Minuten-Takt befahren. Ferner wurden zusätzliche siedlungsnahе Haltepunkte installiert und mehr Direktverbindungen in die Innenstadt eingerichtet. Das Umsteigen vom Auto auf den ÖPNV wird so spürbar erleichtert. Das Karlsruher Modell hat auf diesem Wege einen starken Zuwachs der Fahrgastzahlen erreicht und damit einen Erfolg des Gesamtkonzepts zu verzeichnen. So stieg zwischen 1986 und 1992 die Fahrgastzahl um fast 60 %, allerdings ist der Pkw-Verkehr zwischen 1982 und 1996 nicht in gleichem Maße, sondern wesentlich geringfügiger zurückgegangen. Dennoch: „Bei der Verkehrsmittelwahl der Karlsruher zeigt sich, daß der Umweltverbund (zu Fuß, Fahrrad und ÖPNV) für 56 % aller Wege genutzt wird.“⁸⁸

7.7.2 Bremens Beitrag im Rahmen des europäischen ZEUS-Projekts

Bei „ZEUS“ handelt es sich um ein europäisches Modellprojekt energiesparender Mobilität, das 1994–1996 in Stockholm zusammen mit der Europäischen Kommission konzipiert wurde.⁸⁹ Seit 1996 schlossen sich sieben weitere Städte (Athen, Bremen, Helsinki, Kopenhagen, London, Luxemburg und Palermo) dem Modellprogramm an, das über das EU-Programm THERMIE mit einer Größenordnung von 10,7 Mio DM gefördert wird, um innovative Ansätze in der städtischen Mobilitätsgestaltung zu entwickeln. Die Gesamtkoordination für ZEUS obliegt der Umwelt- und Gesundheitsverwaltung in Stockholm.⁹⁰

⁸⁸ EURONET/ICLEI Consortium(1996) in: www.cities21.com/europractice.

⁸⁹ Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz (1998) 1ff; „ZEUS“ steht für „Zero and Low Emission Vehicles in Urban Society“ („Null- und Niedrigemissions-Fahrzeuge in der Stadtgesellschaft“).

⁹⁰ Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz (1998) 1ff; vgl. ZEUS Newsletter (1999); Internet-Adresse: <http://www.zeus-europe.org>.

Das ZEUS-Projekt soll dazu beitragen, Markthindernisse für die derzeit noch kaum verbreitete Anwendung von Null- und Niedrigemissions-Fahrzeugen zu überwinden. Bei den Markthindernissen handelt es sich vor allem um die hohen Kosten der derzeit angebotenen Fahrzeuge, um die wenig entwickelte Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und deren Wartung sowie um ungenügende Anreize für einen frühen Marktdurchbruch. Zum Abbau dieser Hindernisse auf supranationaler Ebene werden die genannten acht europäischen Städte in einer gemeinsamen Anstrengung über 1.000 Null- und Niedrigemissions-Fahrzeuge in Dienst stellen. Die Beschaffung eines Großteils dieser Fahrzeuge erfolgt gemeinschaftlich. Des Weiteren wird im Rahmen des Projektes untersucht, welche Anreize und Initiativen notwendig sind, um die Nutzung von energieeffizienten Verkehrsarten im öffentlichen Raum zu unterstützen.⁹¹

Die Art der Beiträge der acht Städte zum Modellprojekt sind durchaus unterschiedlich (siehe Tabelle 2). Einige Städte – wie Kopenhagen, London/Coventry und Palermo – setzen auf Elektrofahrzeuge; andere – wie Bremen und Helsinki – auf flüssiggas- und erdgasbetriebene Fahrzeuge, wieder andere, wie Athen und Palermo, bevorzugen einen Energiemix.⁹² Die Stadt Palermo beschreitet folgenden Weg: „As part of its contribution to ZEUS, the City of Palermo has constructed a shaded parking structure for electric vehicles which will not only keep the vehicles cool, it will also recharge them! It is located close to a commuter train station, to encourage public transportation use. The parking structure is roofed with solar cells which feed electricity directly into the city grid. A small fleet of electric vehicles, which will be used in a local car sharing system, can recharge while they are parked under the array. The parking facility opened in April and has already enough electric energy to drive over 100.000 clean kilometres.“⁹³

Bremen beteiligt sich seit 1997 am ZEUS-Projekt, dessen Finanzvolumen 5,65 Mio. DM beträgt (ca. 1,95 Mio DM aus europäischen Mitteln und ca. 3,7 Mio. aus Komplementärfinanzierung).⁹⁴ Bremens Umweltressort schätzt, dass durch die von Bremen ergriffenen verkehrs- und umweltpolitischen Maßnahmen im Rahmen des ZEUS-Projekts rund 2.200 t CO₂ an verkehrsbedingten Emissionen jährlich eingespart werden können. Die Maßnahmen werden unter Koordination des Umweltressorts mit den genannten Partnern im Einzelnen wie folgt umgesetzt (bzw. sind bereits umgesetzt):

- 1) Einsatz von Erdgasfahrzeugen als ein Kernelement;
- 2) Ausbau des Modellprojekts Car Sharing;

⁹¹ Vgl. Coordinator for the ZEUS project (o. J., vermutlich 1997); vgl. auch www.zeus-europe.org.

⁹² Vgl. Coordinator for the ZEUS project (o. J., vermutlich 1997).

⁹³ ZEUS Newsletter (1999) 3.

⁹⁴ Zu den folgenden Ausführungen vgl.: Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz (1998) 1ff; zu Punkt 3 („AutoCard“) vgl. BSAG/ Opel-Beckmann+Co/StadtAuto Bremen Car Sharing GmbH (o. J., vermutlich 1998).

- 3) Kooperation zwischen ÖPNV und Car-Sharing seit Juni 1998 in Form eines Gemeinschaftsangebots von BSAG, StadtAuto Bremen Car-Sharing GmbH und Opel-Beckmann: mit einer Zeitkarte des ÖPNV kann auch der (smart-card gestützte) Zugriff auf StadtAuto-Fahrzeuge erfolgen. Diese „AutoCard“ kostet einmalig 60 DM und gilt ein Jahr lang für alle Monate, in denen Car-Sharing-Mitglieder eine „Bremer Karte“ (für den ÖPNV) haben;
- 4) Neuentwicklung des diesel-elektrischen Busses mit vermindertem Energieverbrauch, geringerer Lärmerzeugung und wesentlich geringerer Partikelemission;
- 5) Die Stadt Bremen wird eine Studie über „Hemmnisse und Anreize auf nationaler Ebene für umweltgerechte Mobilität“ übernehmen, die im Rahmen der Aufgaben für jede am ZEUS-Projekt beteiligte Stadt anfallen.

7.7.3 Zürich und der erlebnistheoretische Ansatz des „trendy-lifestyle-product“

In den Sozialwissenschaften wird seit einigen Jahren die These diskutiert, dass vor dem Hintergrund der starken Zunahme der Freizeitindustrie unter Massenproduktionsgesichtspunkten – auch als „Kulturindustrie“ bezeichnet – eine spezifische „Erlebnissteigerung“ im Alltagshandeln der Individuen in einigen wohlhabenden Industrieländern zu beobachten ist: Sehr viele Daseinsdimensionen des Alltags werden nach ihrem Erlebniswert und dessen Maximierung beurteilt. Demzufolge beherrscht der Wunsch nach einer Steigerung der Alltagsästhetik nicht wenige Teile der Bevölkerung, dessen Erfüllung allerdings abhängig ist von der Einkommenssituation.⁹⁵

Ausgerüstet mit dem analytischen Raster der erlebnisspezifischen Forschungsmethode und gekoppelt mit den Instrumenten der Werbungs- und Designkampagnen, übertrugen die Referenten und Mitarbeiter des Departements der industriellen Betriebe in Zürich diesen Ansatz auf Probleme der Mobilität vor Ort: sie entwickelten eine Zürcher Mobilitätspolitik als „trendy lifestyle product.“⁹⁶ Diese Mobilitätspolitik umfasst drei Eckpfeiler:

1. Kultur der stetigen Innovation

Prinzipiell bedeutet dies, dass mit den Mitteln des sog. „Operations Research“⁹⁷ flexible und kleinräumige Antworten auf Verkehrsprobleme erarbeitet werden müssen. Die Verkehrsplaner kämpfen um jeden Meter, weil unsere Städte nur mit einer spürbaren Kosten- und Raumeinsparung überleben können.⁹⁸ So konnte in einer

⁹⁵ Vgl. Schulze (1992); vgl. Opaschowski (1988).

⁹⁶ Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen: Vögeli (1999).

⁹⁷ Unter „Operations Research“ versteht man den Einsatz von mathematischen Modellen und Rechenverfahren zur Ableitung von Aussagen zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen.

⁹⁸ Vgl. Vögeli (1999).

Tabelle 2

Überblick über die Aktivitäten der acht am ZEUS-Projekt beteiligten Städte

Stadt	Fahrzeuge	Kraftstoffe	Systeme & Ausstattung	Stadtplanung & Infrastruktur
Athen	5 Busse, 25 Pkw (elektrisch)	Erdgas, Elektrizität	Car-Sharing, ÖPNV	Parkraum, bevorzugte Fahrbahnen, Gastankstellen, Ladestationen für EV
Bremen	100 Erdgasfahrz., 2 diesel-elektrische Gelenkbusse	CNG, elektrischer Hybridantrieb	Car-Sharing mit integrierten Chips	Integration in die Stadtplanung
Helsinki	5 LPG-Busse, 11 CNG-Busse	LPG, CNG	ÖPNV-abhängige Ampelschaltung	Tankmöglichkeiten, Öffentlichkeitsarbeit
Kopenhagen	50 Elektroautos, 4 Biokraft-Busse, 600 Stadträder	DME, Elektrizität, „Beinkraft“	Telematik, verbesserte Fahrrad-Infrastruktur gekoppelt mit Einrichtungen in/bei Bahnhöfen	Anreize für Elektrofahrzeuge, Lademöglichkeiten für EV, Radverkehrsnetz
London	286 Pkw, Vans, Busse, 52 Taxis, 25 Busse, 281 private Fahrzeuge	CNG, LPG, Elektrizität	Car-Sharing und „Flottenmanagement“, Busse auf Fahrgastabruf	CNG, elektrische Schnell-Ladestationen, Car-Sharing, Fahrgemeinschafts-vermittlung, Evaluation der Umwelteinflüsse
Luxemburg	45 RME-Busse, Nachrüstung der Fahrzeuge des ÖPNV	100% RME	Motornachrüstung für RME-Nutzung	Bevorzugte Busspuren
Palermo	25 CNG-Busse, 10 CNG-Taxis, 210 CNG-Pkw, 100 E-Autos, 10 elektrische Güterfahrzeuge	Fotovoltaik zur Elektrizitätsgewinnung, CNG	Car-Sharing, 4 Umsteige-Parkräume	Gasbetankung, Lade-einrichtungen, Innenstadtzugang für Niedrigenergiefahrzeuge
Stockholm	222 Fahrzeuge (Pkw, Klein-Lkw [Vans], leichte Lkw), 6 Hybrid-Niederflur-Busse, 3 Biogas Müllfahrzeuge, 1 Biogas Lkw	Biogas und Ethanol, Elektrizität und elektrischer Hybridantrieb	Infrastruktur für elektrische und Biogas-Fahrzeuge	Elektrische Fahrzeuge in „Flotten“ (bei kommunalen Betrieben etc) und bei Fahrzeugvermietern, Untersuchung des Verkehrssystems

CNG = Erdgas (compressed natural gas); DME = Diesel-Ersatzstoff (Di-Methyl-Ether); EV = Elektrofahrzeuge
 LPG = Flüssiggas (liquefied petroleum gas); RME = Raps-Diesel [Biodiesel] (Raps-Methyl-Ester)

Quelle: Coordinator for the ZEUS project (o. J., vermutlich 1997) 2.

langwierigen Auseinandersetzung mit allen Akteuren der Verkehrspolitik zu Beginn der 80er Jahre nachgewiesen werden, dass 1 Kilometer Straßenbahntrasse achtmal weniger kostet als 1 Kilometer Straßenbau, dass dagegen eine Straßenbahnlinie viermal so viele Personen pro Stunde transportieren kann wie eine 4-spurige PKW-befahrene Straße. Das Mobilitätsverhalten gab den Stadtplanern recht: die Automenge in der Stadt Zürich ist seit Anfang der 80er Jahre konstant geblieben. Die Verkehrsbetriebe bewältigen 60 % des Verkehrs in Zürich, was auch dank eines hohen technischen Ausstattungsstandards der Busse und Straßenbahnen mit datengesteuerten Betriebsfahrssystemen reibungslos gelingt.

2. Umweltgerechte Mobilität als Inszenierung

Dieses Mittel ist erforderlich, um die Massen(verkehrs-)psychologie der Bevölkerung zu ändern, denn die Behörden haben keine Möglichkeit, direkt, rational und nachhaltig mindernd auf den Autobestand einzuwirken: „Die öffentlichen Verkehrsmittel müssen immer wieder neu und spannend inszeniert werden, sie müssen einen Erlebniswert bekommen.“⁹⁹ Mit den Mitteln der Werbepsychologie und Erlebniskultur („trendy lifestyle product“) wird beispielsweise durch ein „Restaurant auf Rädern“ für die Tram geworben.

3. Vernetzung im Sinne einer kombinierten Mobilität

Ein „markanter Mehrwert“ in der Verkehrspolitik entstünde durch Vernetzung unterschiedlicher Konzepte im Sinne einer „kombinierten Mobilität“. Da der maximale Ausbau aller (öffentlichen) Verkehrssysteme in Zürich nicht mehr finanzierbar sei, müssten vorhandene Konzepte, Ressourcen und Mittel intelligent kombiniert werden, wie beispielsweise der ÖPNV mit dem Car-Sharing-Konzept („Züri Mobil“). Diese Mobilitätskonzeption hat sich bewährt. Im Jahre 1998 gab es 5.000 Kunden – und dies bei zweistelligen Wachstumsraten in den letzten Jahren. Bei den Kunden handelt es sich vorwiegend um Personen mittlerer bis hoher Einkommenslage zwischen 21 und 49 Jahren und mit höherer Bildung, d.h. eine Personengruppe, die sich problemlos ein Auto leisten kann (55 % sind Singles).

7.8 Eine Welt (Migration)

Die Entwicklungszusammenarbeit und die Bewältigung der Probleme der Migration sind zentrale Themen der Agenda 21. Sie, insbesondere der Bereich Migration, werden dennoch oft nur ungenügend in den Agenda-Prozess einbezogen. Deshalb sollen hier positive Beispiele aus Münster und Bremen erläutert werden. Eine systematische Darstellung zum Thema „Eine Welt und Migration“ folgt in Kapitel 8.4 (Seite 279).

⁹⁹ Vögeli (1999).

7.8.1 Münster: Fairer Handel

Die Idee, einen regionalen Kaffee, der aus ökologischem Anbau und fairem Handel stammt, als „Münster-Kaffee“ zu vermarkten, ist ein Ergebnis der Münsteraner Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21. Der Münsteraner Agenda-Prozess wird von unterschiedlichen Facharbeitskreisen und Fachforen gestaltet, die im „Forum Zukunftsfähiges Münster“ zusammengeschlossen sind.¹⁰⁰ Ende Juni 1996 gründete sich aus einer Arbeitsgruppe, an der auch Unternehmer beteiligt sind, das „Fachforum Fairer Handel: Kaffee/Tee“, das die Idee für den „Münster-Kaffee“ entwickelte.¹⁰¹

Der „Münster Kaffee“ ist fair gegenüber den mexikanischen Kaffeebauern, denen ein „fairer“ Preis – über dem Weltmarktpreis – für die Kaffeebohnen garantiert wird; fair gegenüber dem Röster und dem lokalen Händler – sie müssen gerecht entlohnt bzw. die Arbeitskräfte müssen gerecht bezahlt werden; fair gegenüber der Umwelt, die durch ökologischen Anbau und recyclebare Verpackung schonend behandelt wird und schließlich fair gegenüber dem Verbraucher, der ein qualitativ hochwertiges, damit aber auch teures Endprodukt erhält (DM 6,95 für ein halbes Pfund¹⁰²). Außerdem wird mit dem Kauf des Kaffees die regionale Wirtschaft insofern gefördert, als durch Gewährung einer „gerechten“ Handelsspanne Arbeitsplätze in der regionalen Rösterei gesichert werden. Der Leiter und Koordinator des Fachforums „Fairer Handel“ kommt zu folgendem optimistischen Schluss: „Münster Kaffee‘ ist als Ergebnis des Münsteraner Agenda-Prozesses ein Spitzenprodukt und zeigt damit, daß Lebensqualität, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und soziale Gerechtigkeit durchaus in Einklang zu bringen sind.“¹⁰³

7.8.2 Bremen und die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

Das Bremer Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel unterstützt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Lokale Agenda-Prozesse im südlichen Afrika und im südlichen Asien. Dabei kooperiert Bremen mit den internationalen Organisationen „Towns and Development“ und „IULA“ (siehe auch Kapitel 2, Seite 27). Außerdem werden eine Reihe von Projekten und Programmen von NRO gefördert, wobei ein wichtiges Entscheidungskriterium für diese Unterstützungen die Förderung von Frauen zur Stärkung ihrer Partizipationskompetenz („Women Empowerment“-Trainingsmaßnahmen) ist.¹⁰⁴

Bremen konzentriert seine Entwicklungszusammenarbeit auf die Förderung von Strukturen, die der Stärkung von Demokratie und Menschenrechten in dem unterstützten Land dienen. Ein weiteres zentrales Entscheidungskriterium für die Bewilli-

¹⁰⁰ Darüber hinaus fördert die Stadt im Rahmen des Agenda-Prozesses auch mehrere Migrant/-innen-Organisationen; vgl. CAF/Agenda-Transfer (1998a) 55.

¹⁰¹ Vgl. Stadt Münster, Agenda-Büro (Hrsg.) (1998) 1f; Breitenstein(1998) 47ff.

¹⁰² Stand: Herbst 1998

¹⁰³ Breitenstein (1998) 50.

¹⁰⁴ Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel (1998b)

gung von Fördermitteln sind daher die positiven Auswirkungen des Projektes auf den Demokratisierungsgrad und die Beachtung der Menschenrechte in dem jeweiligen Land. Solche Arbeit findet oft in Staaten statt, deren Regierungen diese Kriterien nicht erfüllen. So hat Bremen z.B. die Befreiungsbewegungen African National Congress (ANC) und South West Africa People's Organization (SWAPO) fast 20 Jahre lang konkret in ihrer Anti-Apartheid-Arbeit unterstützt und sich auf die Förderung rechtsstaatlicher Strukturentwicklung lokaler Demokratie- und Frauenförderung konzentriert. Diese Arbeit wird heute mit den freigewählten Regierungen Namibias und Südafrikas fortgesetzt. In China unterstützt Bremen in Kooperation mit lokalen Gebietskörperschaften und Wissenschaftseinrichtungen Projekte zur Förderung regenerativer Energie und versucht dabei, alle Kontakte mit zentralstaatlichen Einrichtungen, die für die massiven Menschenrechtsverletzungen in China Verantwortung tragen, zu vermeiden.¹⁰⁵

Im Jahr 1998 hat Bremen insgesamt rund 1,6 Mio. DM für Projekte mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten, zumeist im südlichen Afrika und Asien (China, Indien), ausgeben:

- Bereich soziale und umweltgerechte Entwicklung/Berufliche Bildung/Stärkung von Selbsthilfegruppen und Demokratieentwicklung: in *China*: Maßnahmen zur Wasserversorgung und -reinigung und der Einsatz erneuerbarer Energien sowie Projekte der beruflichen Bildung; in *Namibia*: Maßnahmen zu Bildung, Hafenbewirtschaftung, Meeresumweltschutz, Pflege des Kulturerbes, dezentrale Demokratieentwicklung und Agenda 21-Prozesse;
- Bereich Informations- und Bildungsarbeit: Förderung z.B. der Aktivitäten der Nord-Süd-Foren Bremen und Bremerhaven, des Bremer Informationszentrums für Menschenrechte und Entwicklung (BIZ); allgemeine Unterstützung der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 für Bremen unter Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Akteure sowie der Partizipation der Bevölkerung (in 7 Arbeitsgruppen, in denen jeweils Vertreter aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen vertreten sind, werden Projekte und Leitziele für ein zukunftsfähiges Bremen entwickelt); die Bevölkerung hat die Möglichkeit, sich im BIZ über Agenda-Projekte – speziell zur Problematik „Eine Welt“ – zu informieren;
- Bereich maritime Aus- und Fortbildung in den Gebieten südliches Afrika, Asien und Lateinamerika (Küstenmanagement, Qualitäts- und Umweltmanagement, Kommunales Trinkwasser- und Abwassermanagement, nachhaltige Fischwirtschaft, sanfter Tourismus);
- Bereich Aus- und Fortbildung im Handel und Qualitätsmanagement: Unterstützung der Außenwirtschaftsakademie in Pune (Indien) im Rahmen der Ausbildung von Führungskräften; allgemeine Aus- und Weiterbildungsangebote in Form von Seminaren, Workshops, Symposien im südlichen Afrika, Lateinamerika, Asien;

¹⁰⁵ Vgl. Hilliges in KDRs. 13/6.2a (1998) 4 IV.

- Förderung von Netzwerken lokaler Initiativen für globalen Wandel: das Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit in Bonn, die Carl-Duisberg-Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, die bundesweite Initiative Germanwatch sowie Towns & Development.¹⁰⁶

Schließlich fördert Bremen auch entwicklungspolitische Projekte, die die „Eine Welt“-Problematik in der eigenen Stadt betreffen. Bremen hat aus den Niederlanden ein Beispiel praktizierter Partnerschaft mit Migrantinnen und Migranten in der Stadt übernommen, das unter dem Stichwort „systematisches Trainingsprogramm für den öffentlichen Dienst“¹⁰⁷ durchgeführt wird. Um das Verständnis der Beamten für andere Kulturen und die Probleme von Fremden in der eigenen Stadt zu erhöhen, findet einerseits ein Austausch von Fachbeamten zwischen Bremen und seiner Partnerstadt Pune in Indien statt, andererseits nehmen Verwaltungsbeamte aus der Sozialverwaltung Sozialhilfeempfänger aus Dritte-Welt-Ländern für einen begrenzten Zeitraum bei sich zu Hause auf.

7.9 Handlungsempfehlungen

Die dargestellten Beispiele aus anderen Städten und Kommunen bilden einen Erfahrungsschatz, von dem Berlin profitieren kann und der die eigene Rolle Berlins im Prozess der Nachhaltigkeit zu schärfen vermag: „Eine notwendige Voraussetzung für das erfolgreiche Engagement in Projekten für Nachhaltigkeit ist die Definition der eigenen Rollen und Funktionen im Nachhaltigkeitsprozeß. Am Anfang sollte eine realistische Selbsteinschätzung erfolgen, eine Reflexion der eigenen Interessen und Bedürfnisse, der verfüg- und mobilisierbaren Ressourcen und Erfahrungen und schließlich eine konstruktive Selbstkritik angesichts der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung.“¹⁰⁸

Insofern sollten die am Berliner Agenda-Prozess beteiligten Akteure (siehe Kapitel 8.5.3, Seite 336) prüfen, inwieweit die vorgestellten Projekte, Maßnahmen und Aktivitäten in anderen Städten in Berlin übernommen werden können. Ein erster konkreter Schritt für die Umsetzung eines positiven Beispiels könnte z.B. in der Teilnahme an dem europäischen Modellprojekt „ZEUS“ bestehen.

¹⁰⁶ Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel (1998a); Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel (1998b).

¹⁰⁷ Vgl. Hilliges KDrs 13/6.9 (1998) 141 I.

¹⁰⁸ Göll, Knoll, Kreibich (1999) 39.

8 Analyse und Empfehlungen zu den Dimensionen der Nachhaltigkeit

8.1 Nachhaltiges Wirtschaften

8.1.1 Ziele nachhaltigen Wirtschaftens

Zukunftsfähiges Wirtschaften sollte die Stärkung der ökonomischen Tragfähigkeit, den sozialen Ausgleich und die Umweltvorsorge miteinander vereinen. Ökonomische Tragfähigkeit setzt eine Wirtschaftsordnung voraus, die „persönliche Initiative fördert (Eigenverantwortung) und das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls stellt (Regelverantwortung) um das Wohlergehen der derzeitigen und künftigen Bevölkerung zu sichern.“¹ Dies soll durch gut funktionierende Märkte gewährleistet werden, auf denen Unternehmen sich durch Wettbewerbsfähigkeit und Innovation bewähren müssen. Aussichtsreich sind nur Strategien, welche die verschiedenen Anforderungen der Nachhaltigkeit von vornherein integrieren, kompatibel machen und eine schrittweise Annäherung anstreben.

In der Diskussion zum nachhaltigen Wirtschaften wird wiederholt darauf hingewiesen, dass ein solcher Anspruch mit einer Einengung des Fokus auf die Marktökonomie nicht zu erfüllen ist: Die klassische Auffassung der Marktökonomie als autonomer Handlungsraum, der unabhängig von den natürlichen und sozialen „Ressourcen“ existiert und diese lediglich als unerschöpfliche „Quelle“ und beliebig aufnahmefähige „Senke“ betrachtet, hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Vielmehr müssen neben der Marktökonomie auch die Versorgungsökonomie und die Gemeinwesenökonomie in ausgewogenem Maße berücksichtigt werden. „Dies schließt eine Veränderung des Verständnisses von Wirtschaften und Arbeiten in dem Sinne ein, daß neben den produktiven auch die reproduktiven Funktionen (Wiederherstellen, Gestalten und Regenerieren ökologischer und humaner Potenziale) gesellschaftlich aufgewertet werden.“² Das Ziel einer nachhaltigen Wirtschaftsweise ist nicht nur die Produktion kommerziellen Wohlstands, sondern v. a. ein Optimum an Versorgung der Bevölkerung unter Erhaltung und Erneuerung des produktiven Potenzials der natürlichen Umwelt.³

Eine Behandlung nachhaltigen Wirtschaftens unter einer ausgewogenen Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen konnte hier aufgrund des engen zeitlichen Rahmens der Kommissionsarbeit nicht erfolgen. In diesem Kapitel wird durch die Schwerpunktlegung auf das Themengebiet „regionales Stoffstrommanagement“ (siehe Kapitel 8.1.3, Seite 157) v. a. die Verträglichkeit zwischen ökologischen und ökonomischen Anforderungen bei Steuerungsansätzen für eine zukunftsfähige Gestaltung der Stoffströme in der Region Berlin-Brandenburg thematisiert.⁴

¹ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 48.

² Kujath in KDRs 13/3.1a (1998) 6.

³ Vgl. Busch-Lüty (1992).

⁴ Zur Bedeutung des Stoffstrommanagements für eine nachhaltigen Entwicklung vgl. UBA (1997) 174 ff; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994).

Umfassender werden die Handlungsfelder „Bauen und Wohnen“ und „Ernährung“ in Kapitel 9 (Seite 407) behandelt.

Die ökologischen Erfordernisse nachhaltigen Wirtschaftens sind in den „Managementregeln“ der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages beschrieben.⁵ Die Umsetzung dieser Grundsätze erfordert bei Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren eine verstärkte Umsteuerung:⁶

weg von	hin zu
Durchflusswirtschaft	ökologisch angepassten Stoffströmen
Materialverschwendung	Materialproduktivität
Energieverschwendung	Energieeffizienz
Produktororientierung	Funktionsorientierung
nachsorgendem Umweltschutz	Umweltvorsorge
Verbrauch von Naturkapital	nachhaltiger Nutzung von Naturkapital
Naturbeherrschung	Orientierung an der Natur
Wegwerfmentalität	Wertschätzungsmentalität

Die gesamte Produktionsweise und die Struktur der Produktion, der Verteilung und des Konsums sind so zu verändern, dass durch eine extreme Erhöhung der Effektivität und der Konsistenz bei der Nutzung der Naturressourcen eine radikale Senkung der Ressourcenintensität erreicht werden kann.⁷

Die Verringerung des materiell-stofflichen Verbrauchs kann durch erhebliche Verbesserung der Langlebigkeit der Verbrauchsgüter, durch Reparaturfähigkeit, durch gemeinsame Nutzung ressourcenintensiver Güter u.ä. ohne Absenkung des tatsächlichen Lebensstandards erreicht werden. Die Umkehr zu einer Ökonomie des Vermeidens sollte einhergehen mit der Hinwendung zu Lebensqualitäten jenseits des stofflichen Mehrverbrauchs, zu einer anderen Wohlfahrt, in der neue Räume der Persönlichkeitsentfaltung und mehr freie Zeit dafür wichtiger werden.

Aus marktwirtschaftlicher Perspektive müssen v.a. die Innovationspotenziale mobilisiert und Innovationshemmnisse abgebaut werden, um die ökonomischen sozialen und ökologischen Ziele des Agenda-Prozesses zu erreichen. Dazu gehört v.a.:

- Wohlstand schaffen durch effizientes Wirtschaften. Das bedeutet insbesondere die vielfältigen Umwandlungsprozesse im Wirtschaftsgeschehen effizient zu gestalten und Kreisläufe zu schießen.
- Die Funktionsfähigkeit der gesellschaftlichen Institutionen kontinuierlich verbessern, sodass sie ihren Steuerungsaufgaben nachkommen können. Hier muss

⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 46. Aspekte sozialer Nachhaltigkeit werden in Kapitel 8.2, Seite 173, behandelt (vgl. auch Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 51).

⁶ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994) 67; vgl. Göll (1998) 8.

⁷ Nach der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal-Institutes müsste der Verbrauch von fossilen Energieträgern und anderen entscheidenden Rohstoffen bis zum Jahre 2050 um 80–90 % gesenkt werden; vgl. BUND, Misereor (1996) 80.

den Fähigkeiten und den Potenzialen individueller Gestaltung und dezentraler Problemlösungskompetenz mehr Freiheit gegeben werden.

- Stärkung der Eigenverantwortung aller Wirtschaftsakteure, um die notwendigen Handlungsspielräume für kreative, nachhaltigkeitsfördernde Lösungen möglichst weit auszuschöpfen und die Bereitschaft zur Veränderung zu intensivieren.

Den Anforderungen und Instrumenten notwendiger Veränderungsprozesse der Wirtschaft stehen die marktwirtschaftlichen Erfordernisse gegenüber, denen sich private Unternehmen zu stellen haben. Zu diesen Erfordernissen gehören aus der Sicht eines typischen Unternehmers:

1. Beständige Steigerung des Unternehmenswertes
2. Auf- und Ausbau von Wettbewerbsvorteilen gegenüber in- und ausländischen Konkurrenten
3. Beständige Beschäftigung eines kompetenten und loyalen Mitarbeiterstamms
4. Absicherung eines konstanten Wachstums oberhalb des Branchenwachstums
5. Erzielung konstanter Renditen oberhalb der Branchenrendite
6. Absicherung langfristig konstanter Investitionen zur Erhaltung der Unternehmenssubstanz und zur Erschließung von Wachstumspotenzialen

Konzepte wie das nachhaltige Stoffstrommanagement oder die Minimierung des Flächenverbrauchs spielen für einen Unternehmer – Ausnahmen bestätigen die Regel – nur als Teil der gesetzten Rahmenbedingungen eine Rolle.

Gegenüber dieser eher traditionellen Sichtweise von Unternehmen entwickeln und verbreiten sich zunehmend innovativere Ansätze und Strategien (vgl. nachhaltigkeitsorientierte Unternehmerperspektiven, wie sie vor allem in bzw. mit Unternehmerverbänden wie B.A.U.M, future e. V., UnternehmensGrün, BJU, BKU, ASU, etc. diskutiert werden).

Die eben skizzierte Sichtweise wäre durch diejenigen weiterer Akteure der Wirtschaft zu vervollständigen, sie zeigt jedoch deutlich, und darauf kommt es hier an, dass die Schnittmenge zwischen den eingangs skizzierten Zielen und dem unternehmerischen Bild nachhaltigen Wirtschaftens verhältnismäßig klein ist.⁸ Weiterhin wird klar, dass nachhaltige Entwicklung eine Annäherung und letztlich eine weitgehende Synthese zur Zeit konkurrierender Wertvorstellungen und Handlungsrichtlinien erfordert.

Hierzu gibt es unterschiedliche Strategien:

- Die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften. Dies ist sowohl auf globaler als auch auf nationaler und regionaler Ebene erforderlich. Für Berlin ist als erster Schritt eine Analyse Berliner Rahmenbedingun-

⁸ Dies gilt natürlich tendenziell bei jedem Vergleich von Nachhaltigkeitskonzepten, die aus verschiedenen Interessenzusammenhängen stammen (siehe Kapitel 3, Seite 45).

gen zukunftsfähigen Wirtschaftens und des regionalen Handlungsspielraumes für eine Umsteuerung erforderlich. Dies konnte von der Kommission nur ansatzweise geleistet werden und wird von ihr als zentrale Aufgabe, z.B. für eine künftige Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“, empfohlen (siehe Kapitel 8.1.5, Seite 170).

- Die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten, die im Rahmen marktwirtschaftlicher Gegebenheiten ökologische und soziale Ziele realisieren. Dies ist ein Ziel des Stoffstrommanagements, das auf betrieblicher Ebene, entlang von Wertschöpfungsketten und im regionalen oder lokalen Unternehmensumfeld angewendet werden kann. Für eine Stadtregion wie Berlin und ihr Umland ist die Entwicklung und Implementierung von Konzepten des regionalen und lokalen Stoffstrommanagements ein wichtiger Baustein einer nachhaltigen Entwicklung. Aus diesem Grund wurde von der Kommission ein Gutachten an das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) zu diesem Thema vergeben. Die Ergebnisse dieses Gutachtens werden in Kapitel 8.1.3, Seite 157, dargestellt.
- Die Verstärkung der Kommunikation und des gemeinsamen Handelns verschiedener gesellschaftlicher Akteure z.B. im Rahmen Lokaler Agenda 21-Prozesse. (siehe Kapitel 8.1.4, Seite 165, und Kapitel 8.5.3, Seite 336).

8.1.2 Bestandsaufnahme

Ist-Zustand der Berliner Wirtschaft

Berlin hat die strukturellen Umbrüche der deutschen Vereinigung noch nicht überwunden. Im November 1998 betrug die Erwerbslosenquote in Berlin 17,6 % (bezogen auf die abhängigen zivilen Einzelpersonen). Das strukturelle Haushaltsdefizit lässt sich, trotz großer Konsolidierungsbemühungen für das Jahr 1999 auf ca. 8 Mrd. DM beziffern und das jährliche Wirtschaftswachstum wird für 1999 auf 0,5 bis 1,0 % prognostiziert. Der Strukturwandel ist sowohl im Osten als auch im Westen Berlins noch nicht abgeschlossen.

Im Osten Berlins fand nach der Wende ein fast vollständiger Zusammenbruch der Industrie statt, mit der Folge eines Beschäftigungsabbaus von ehemals 200.000 auf 65.000 Erwerbstätige⁹. Keines der 18 Kombinate mit Hauptsitz im Ostteil der Stadt konnte sich als selbständiges Unternehmen am Markt halten. Ihre Forschungs- und Entwicklungspotenziale wurden größtenteils nicht erhalten und neu gebündelt, sondern zerstreuten sich. Die privatisierten Betriebe versuchten sich größtenteils auf niedrigerem Beschäftigungsniveau als abhängige Zweigwerke westlicher Unternehmen oder zunächst als Subunternehmen für Lohnfertigungen zu etablieren. Die Handwerksbetriebe im Ostteil Berlins stehen, insofern sie direkt oder indirekt am Berliner Bauboom teilhaben können, verhältnismäßig gut da.

⁹ Stichtag 30.4.1997.

Die Situation der Industrie im Westen Berlins ist noch immer von den wirtschaftsstrukturellen Verzerrungen geprägt, die sich durch 40 Jahre Berlinförderung aufgebaut haben. Ein Teil der West-Berliner Industrie bestand aus „verlängerten Werkbänken“ westdeutscher Unternehmen, in denen – begünstigt durch die Förderstrukturen – wertschöpfungsarme und kapitalintensive Fertigungen betrieben wurden. „Dabei wurden Rohstoffe und Halbfertigprodukte oft aus fördertechischen Gründen speziell für bestimmte Fertigungsstufen aus Westdeutschland nach Berlin transportiert; d.h. die Fertigungsstrukturen der Berliner Industrie waren und sind noch immer durch einen ausgesprochen geringen Grad der Verflechtung mit anderen Berliner oder Brandenburger Unternehmen, einschließlich unternehmensorientierter Dienstleistungen, gekennzeichnet.“¹⁰ Industriebetriebe im Westteil der Stadt zeigen angesichts neuer Standortalternativen eine hohe Bereitschaft zur nachholenden Stadtrandwanderung. Ein Drittel der Industriebetriebe plant eine Betriebsverlagerung in den kommenden Jahren. Unter der Bedingung besserer räumlicher Verhältnisse und Logistik würde jedoch eine Mehrzahl der Betriebe des produzierenden Gewerbes (52 %) mit Priorität in Berlin bleiben.

Beide Teile Berlins waren in der Vorwendezeit durch einen überproportionalen Beschäftigtenanteil im öffentlichen Sektor gekennzeichnet. Seit 1990 zeichnet sich jedoch eine nachholende Expansion des Dienstleistungssektors und eine Anpassung der Beschäftigtenstruktur an das Muster westdeutscher Städte ab. Im westlichen Teil der Stadt hat sich die Zahl der sozialversicherten Beschäftigten im Dienstleistungssektor zwischen 1989 und 1994 um 21 % erhöht. Dass die Stabilisierung der industriellen Basis noch nicht gelungen ist, hat jedoch auch negative Folgewirkungen auf das Entwicklungspotenzial des Dienstleistungssektors in Berlin.¹¹

Die ökonomische Situation der Stadt wird sich auch in mittelfristiger Perspektive (ca. 7 Jahre) ohne eine aktive Politik nicht wesentlich bessern.

Potenziale

Standorttheoretisch bietet der Raum Berlin-Brandenburg Potenziale, die ihn als Wachstumsraum und internationales Zentrum prädestinieren: Lokalisations- und Urbanisationsvorteile, die zu internen und externen Ersparnissen, zu Produktionskomplementarität und Marktkomplementarität (Arbeits-, Absatz- und Zuliefermarkt) beitragen können. Mehr noch: In diesem Teilraum sind die Voraussetzungen für eine international orientierte Ökonomie um die Schwerpunkte Dienstleistungen sowie wissenschafts- und technologieorientierte Produktion vorhanden, deren Märkte auch außerhalb der Region und der nationalen Grenzen liegen.

Die Stadt und ihr Umland sind dabei, sich zu Kompetenzzentren im Bereich Verkehrssystemtechnik, Biotechnologie und Informations- und Kommunikationstechnik v. a. auch in Verbindung mit den vorhandenen Forschungskapazitäten zu profilieren.

¹⁰ Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998) 7.

¹¹ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998) 7.

ren. Junge innovative Unternehmen und wichtige global aktive Schlüsselbetriebe konzentrieren sich bereits in oder am Rande der Stadt. Der Berliner Raum könnte in Zukunft auch als Standort der Medien, Verlage, des Druckgewerbes, der elektronischen Medien, Messen und damit des internationalen Informationsaustauschs an Gewicht gewinnen. Die massive Konzentration staatlich geförderter Wissenschaftseinrichtungen, neben den Hochschulen v.a. die existierenden und trotz Finanzmittelknappheit im Aufbau befindlichen Wissenschaftsstädte (Adlershof, Buch), begünstigt auch nach den staatlichen Sparbeschlüssen das Zentrum als internationalen Standort für Hochtechnologie, internationalen Wissensaustausch und als Inkubator für Innovationen und neue Firmen. Von der Übernahme der Hauptstadtfunktion und der damit verbundenen zusätzlichen Attraktivität der Stadt für eine Vielzahl regierungsbezogener und regierungsnaher Dienstleistungseinrichtungen können weitere Entwicklungsimpulse ausgehen.

Im Kontrast zur Berliner Wirtschaftsstruktur sind in Brandenburg außerordentlich materialintensive Grundstoffindustrien vertreten – Energieerzeugung (Braunkohle), Papiererzeugung, chemische Grundstoffe, Petrochemie, Stahlerzeugung, Zementindustrien, Kiesabbau und Erzeugung von Baustoffen (Steine, Ziegel), industriell betriebene Landwirtschaft. Fast zwangsläufig führt diese Struktur, in Verbindung mit der derzeit noch die Gesamtregion prägenden wirtschaftlichen Schwäche dazu, dass die innerregionalen Transaktionssysteme v.a. zwischen Brandenburg und Berlin unentwickelt sind und innerhalb Brandenburger ein fragmentiertes innerregionales Beziehungsgefüge zwischen den Unternehmen existiert. Anders auch als in Berlin ist die Wirtschaft in Brandenburg – v.a. in den berlinfernen Teilen – von einer ausgeprägten dualen Struktur geprägt, wie sie sonst eher in weniger entwickelten Ländern zu erwarten ist. Merkmale einer solchen Struktur sind

- den Außenhandel tragende große, kapitalstarke „Inselbetriebe“ und
- eine wirtschaftlich schwache, sich wesentlich auf die Versorgung der Nahbereiche beschränkende kleinbetriebliche Unternehmensstruktur.

Berlin und Brandenburg bilden hinsichtlich der wirtschaftlichen Verflechtung derzeit nur ideell eine Region nicht aber einen, die wirtschaftlichen Aktivitäten und Stoffströme integrierenden Raum, auch wenn mittlerweile mehr als drei Viertel der Berliner und Brandenburger Unternehmen mit Partnern aus dem jeweils anderen Bundesland kooperieren.¹² Aus Berliner Sicht bietet es sich an, ergänzende Komplementaritäten zwischen der wirtschaftlichen Nachfrage der Stadt und den Anbietern in Brandenburgs ländlichen Räumen auszuloten und diese dann für wirtschaftlich tragfähige Vernetzungen zu nutzen. In Kapitel 8.1.3 wird die Förderung solcher Vernetzungen zwischen Firmen aus beiden Teilräumen unter dem Aspekt der nachhaltigen Gestaltung regionaler Stoffströme und der gleichzeitigen Stärkung der regionalen Wirtschaft behandelt. Durch ihre (potenziell) starke regionale Verflechtung bieten die in Kapitel 9 (Seite 407) besprochenen Bereiche „Bauen und Wohnen“ und „Ernährung“ besondere Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin.

¹² Vgl. Konjunkturumfrage 97/98 der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg.

Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften in Berlin

Eine Analyse der Berliner Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften ist dringend erforderlich. Sie konnte jedoch – wie schon erwähnt – hier nicht geleistet werden. Die genannten Fakten zur Berliner Wirtschaftsförderung mit explizit ökologischen Zielsetzungen dienen v.a. dazu, den dringenden Handlungsbedarf aufgrund des Fehlens verlässlicher Evaluationen aufzuzeigen: Die gesamte Wirtschaftsförderung müsste nach konstruktiven und destruktiven Faktoren bzgl. einer nachhaltigen Entwicklung Berlins untersucht werden.

Die ökologische Wirtschaftsförderung in Berlin ist ausgebaut worden. Im größten Förderprogramm, der Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), die vom Bund und der EU mitfinanziert wird, hat die ökologisch orientierte Förderung zwischen 1992 und 1998 im relativen Vergleich zur „konventionellen“ Förderung leicht zugenommen: von gut 8 auf knapp 13 %. Die „Umweltförderprogramme“ (UFP) zielten dabei überwiegend auf integrierten technischen Umweltschutz in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Im Jahre 1991 gab es zudem das erste „Landesprogramm zur Förderung ökologischen Wirtschaftens“, das im Jahre 1994 durch die „Zukunftsinitiative Ökologisches Wirtschaften“ (ZÖW) abgelöst wurde. Auch hier liegt der Schwerpunkt bei den KMU, aber der Ansatz ist umfassender. Gefördert werden v.a.: umweltentlastende Produktions- und Produktverbesserungen, die Kreislaufführung von Stoffen, Umweltberatung, Umweltmanagementsysteme und die Verzahnung von Forschung und Entwicklung mit konkreten Veränderungsvorhaben. Ansätze des Stoffstrommanagements auf betrieblicher Ebene werden im Rahmen des Öko-Audits praktiziert und durch Förderprogramme unterstützt. In Berlin gibt es inzwischen 48 zertifizierte Betriebe. Nach einer ersten Welle ist die Ausbreitung des Öko-Audits aber ins Stocken geraten, so dass man im Senat, bei der Industrie- und Handelskammer etc. über entsprechende Initiativen nachdenkt (siehe auch Kapitel 8.5.3.6, Seite 378). Ein weiteres Programm ist das Programm „Innovationen für die Kreislaufwirtschaft“. Hier wird auch die Entwicklung von umwelttechnischen Verfahren gefördert, die an die Bedingungen in Entwicklungsländern angepasst sein sollen.

Eine offizielle Bewertung der EU-Strukturfonds wurde für den Zeitraum von 1994 bis 1996 von Prognos vorgenommen. Es wird kritisch angemerkt, dass eine Evaluation der Umweltwirkungen weitgehend fehlt. Bei der Befragung wurden Emissionsminderung und Energieeinsparung als häufigste Effekte der Förderung genannt, vereinzelt im Rahmen der ZÖW auch Produktinnovationen.¹³ Jede weitere Differenzierung und Quantifizierung fehlt. Weiter stellt Prognos für die ZÖW fest: „Die wirtschaftsfördernden Aspekte der Umweltförderung (stehen) im Vordergrund vor den umweltentlastenden Effekten.“¹⁴

Neben staatlichen Förderungen und Verordnungen sind freiwillige Vereinbarungen ein wichtiges Instrument zur Umsetzung nachhaltigen Wirtschaftens. Umweltentlastun-

¹³ Vgl. Prognos (1997) 51.

¹⁴ Prognos (1997) 128.

gen, die von der Umsetzung gesetzlicher Regelungen erwartet werden, sollen durch einen flexiblen „Mix“ von freiwilligen Maßnahmen in gleichem oder stärkerem Maße erzielt werden. Eine Erfolgskontrolle des Maßnahmenpaketes ist jedoch erforderlich.

Beispielhaft sei hier die „Vereinbarung der Berliner Wirtschaft und des Landes Berlin zur CO₂ – Minderung und zur Verbreitung von Solaranlagen“ genannt. Sie trat an die Stelle der ursprünglich geplanten Solaranlagenverordnung, die mit dem Ziel erlassen werden sollte, bei Neubauten grundsätzlich 60 % des jährlichen Energiebedarfs zur Warmwasserbereitung mit Solarenergie abzudecken. Stattdessen wurde zunächst der potenzielle CO₂ – Einspareffekt durch die Solaranlagenverordnung abgeschätzt und daraufhin ein integriertes Maßnahmenpaket (z. B. verbesserte Wärmedämmung, Nahwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung (BHKW), Energiespar-Contracting, Solarthermie, Photovoltaik) verschiedener Technologien mit dem Ziel angesetzt, gleichzeitig einen höheren Einspareffekt zu erzielen und die Verbreitung von Sonnenkollektoren zu fördern.¹⁵

„Die Parteien wollen (...) den Nachweis führen, daß sich durch richtig angelegte freiwillige Maßnahmen umweltentlastende Effekte mindestens in dem selben Maße, wenn nicht sogar besser erzielen lassen, als mit Hilfe entsprechender staatlicher Anordnungen. Die Parteien verstehen diese Vereinbarungen als gleichwertige Alternative zur Solarverordnung.“¹⁶

Das Monitoring der Maßnahmen hat ergeben, dass die erwarteten CO₂-Einsparungen im zweiten Halbjahr 1997 und 1998 deutlich überschritten und die angestrebten 3.500 m² Sonnenkollektorfläche erreicht wurden (ca. 3.482 m²).¹⁷

Weitere Aktivitäten in Berlin sind:

- die Umwelt Allianz (Vollzugserleichterungen für Unternehmen mit einem funktionierenden Umweltmanagementsystem),
- Umweltvereinbarung zur Verwertung von Bauabfällen (Kooperation der Industrie- und Handelskammern Berlin-Brandenburg, der bauwirtschaftlichen Verbände Berlin-Brandenburg und der Länder Berlin und Brandenburg),
- Sonderabfallgesellschaft Berlin-Brandenburg (Kooperation von Abfallerzeugern, -entsorgern und beider Länder),
- betriebliches (s. o.) und kommunales Öko-Audit und
- Energiespar-Partnerschaften.

Die Rolle von Selbstverpflichtungen, ihrer Erfolgskontrollen und des Wechselspiels mit gesetzlichen Rahmenbedingungen bedarf noch intensiver Diskussion (siehe auch Kapitel 8.1.5, Seite 170).

¹⁵ Durch die Solarverordnung wären 1998 ca. 12.000 m² Sonnenkollektorfläche installiert worden. Ziel der Vereinbarung waren 3.500 m².

¹⁶ IHK u. a. (1997) 1; Mit „Parteien“ sind hier die an der Vereinbarung beteiligten Partner gemeint.

¹⁷ Vgl. IHK u. a. (1999) 13.

8.1.3 Ein zukunftsfähiger Ansatz: Das regionale Stoffstrommanagement

Stoffstrommanagement ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung nachhaltiger Wirtschaftsweisen. Innerhalb der Stadtregion Berlin stellen sich die Fragen, welche Handlungsmöglichkeiten für eine zukunftsfähige Gestaltung der Stoffströme auf regionaler Ebene überhaupt bestehen und wie die Umsetzung eines ökologischen Stoffstrommanagements in Berlin mit der Stärkung der regionalen Wirtschaft (insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen) verknüpft werden kann. Die Enquete-kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ hat zur Untersuchung der in der Stadtregion Berlin vorhandenen Ansätze und Möglichkeiten eines lokalen bzw. regionalen Stoffstrommanagements ein Gutachten beim Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und dem Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) in Auftrag gegeben.¹⁸ Die Ergebnisse dieser Voruntersuchung liefern wichtige Erkenntnisse über

- die Relevanz der lokalen und regionalen Handlungsebene:
Ein realistischer Blick auf die Potenziale und Restriktionen, die auf regionaler Ebene existieren, ist notwendig, um zu klären, welche Stufen der Wertschöpfungsketten sich überhaupt in der betrachteten Region befinden und in welcher Weise sie politischer Steuerung zugänglich sind.¹⁹ Dies wird in dem Gutachten durch konzeptionelle Betrachtungen und die Analyse von Fallbeispielen geleistet. Es handelt sich hierbei um einen ersten Schritt auf dem Weg zu konkreten Aussagen für die Region Berlin-Brandenburg.
- die fundamentale Bedeutung der Akteursbeziehungen für das Stoffstrommanagement:
Ein großer Teil der Ansätze des Stoffstrommanagements bezieht sich auf die technische Realisierbarkeit (Analyse von Stoffflüssen und deren Umgestaltung auf technischer Ebene). Das Gutachten zeigt auf, dass die Beachtung der Interessen und der Transaktionsbeziehungen der wirtschaftlichen Akteure für den Erfolg und Misserfolg eines Managementkonzepts von wesentlicher Bedeutung ist. Es wird ein Modell zur Analyse der Akteursbeziehungen und die daraus folgenden unterschiedlichen strategischen Ansätze vorgestellt und an Fallbeispielen überprüft.

Stoffstrommanagement

Der traditionelle nachsorgende („end-of-pipe“) Umweltschutz ist darauf ausgerichtet, den Stoffeintrag in die Ökosphäre und gerade nicht den Stoffumsatz in der Antroposphäre zu regulieren. Das heißt, dass am „Endpunkt“ eines industriellen Prozesses diejenigen Stoffe herausgefiltert werden, welche als schädlich für die

¹⁸ Vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999).

¹⁹ Die Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen regionaler Ansätze ist oft von der Diskrepanz zwischen Wunschkonzeptionen bzgl. einer weitgehend regionalisierten Produktion und der relativen Bedeutungslosigkeit regionaler Wirtschaftszusammenhänge angesichts der Globalisierung und nationaler Rahmenbedingungen geprägt.

Ökosphäre bewertet werden. Die hiermit – teilweise mit großem finanziellen Aufwand – erzielten Erfolge bei der Reduktion von Schadstoffen haben jedoch ein generelles Anwachsen der Belastungen aus diffusen Quellen (z. B. durch nicht erfasste Stoffe und Massenströme) nicht verhindern können.²⁰ Der Ansatz des Stoffstrommanagements unterscheidet sich dadurch von der klassischen Herangehensweise, dass er zum Ziel hat, ökologische Prinzipien entlang der gesamten Stoffflussskette (von der Rohstoffentnahme bis zur Abfallentsorgung und der Rückführung der Stoffe in den Naturhaushalt) in ökonomische Prozesse zu integrieren. Er ist damit prinzipiell geeignet, Widersprüche zwischen Ökonomie und Ökologie langfristig aufzuheben. Die ökologische Optimierung von Stoff- und Energieflüssen führt in vielen Fällen schon jetzt zu ökonomischen Vorteilen; Veränderungen der Rahmenbedingungen können die Konvergenz von Ökonomie und Ökologie beschleunigen.

Stoffstrommanagement zielt, neben der Verminderung einzelner Schadstoffe, auch auf die quantitativen Aspekte von Stoffströmen mit dem Ziel der Ressourcenschonung und der Sicherung der Leistungsfähigkeit des Natursystems. Im Zuge des Paradigmenwechsels vom nachsorgenden Umweltschutz zur Umweltvorsorge wird zunehmend das Gesamtausmaß der Umweltbelastungen berücksichtigt. Daraus ergeben sich folgende erweiterte Aufgaben für eine nachhaltige Ressourcen- und Stoffstromwirtschaft:

- Reduzierung und Vermeidung von schädlichen Stoffen im Natur- und Wirtschaftskreislauf,
- Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und Erhalt der verfügbaren Ressourcen auch für künftige Generationen,
- Erhalt der Produktivität und der Leistungsfähigkeit des Natursystems durch Vermeidung und Reduzierung von Belastungen.

Zur Umsetzung eines Stoffstrommanagementansatzes stehen grundsätzlich drei Prinzipien der Steuerung zur Verfügung:

1. Beeinflussung der Märkte über Preise (Energie- und Ressourcensteuern, Umweltlizenzen usw.),
2. „weiche“ Instrumente einer Stimulierung der Koordination und Kooperation einzelwirtschaftlicher Aktivitäten (Beratung, Herstellung von Informationstransparenz, Aufbau der Logistik einer stoffstromtechnischen Kooperation usw.) sowie
3. rechtliche Regulierungen (Gesetze, Verordnungen, rechtsverbindliche Satzungen, Pläne, usw.).

²⁰ Vgl. UBA (1997) 174.

Regionales Stoffstrommanagement

Auf der regionalen Ebene bietet v.a. das zweite Steuerungsprinzip geeignete Ansatzpunkte. So bestehen durch gesetzgebende Maßnahmen nur begrenzte Möglichkeiten, auf Stoffströme im Sinne des Steuerungsprinzips (3) einzuwirken.²¹ Auch lassen sich Ansätze einer Internalisierung von Umweltkosten über Steuern und Umweltlizenzen (Steuerungsprinzip 1) nur in wenigen speziellen Fällen regional organisieren, weil die Wirtschaft in andere Regionen ausweichen kann. Ergänzend zu nationalen und internationalen umweltrechtlichen Regulierungen können regional v.a. „weiche“ Instrumente eingesetzt werden (z.B. Beratung, Informationsbereitstellung, Hilfen bei der Planung etc.).

Allgemeine Ziele im Rahmen eines regionalen Ressourcen- und Stoffstrommanagements für die Stadtregion müssen durch konkrete Zielpunkte (Benchmarking) konkretisiert und operationalisiert werden. Ein solches konkretes Ziel hat Berlin z.B. in der Umweltpolitik formuliert: Reduktion der CO₂-Emissionen um 25 % bis zum Jahre 2010 auf der Basis der Emissionen von 1990. Solche Zielfestlegungen müssen in jedem Einzelfall die regionalen Besonderheiten und Voraussetzungen beachten, um geeignete Maßnahmen entwickeln zu können.

Ausgangspunkt für ein regionales Ressourcen- und Stoffstrommanagement sind die ökologischen Erfordernisse. Getragen und umgesetzt werden muss ein derartiger Ansatz von den ökonomischen und sozialen Akteuren. Deren Interessen müssen sich also mit einer ökologischen Umorientierung des Wirtschaftens verbinden lassen. Ausgehend von den ökonomischen Potenzialen (z.B. regionale Wirtschaftsstruktur, Handwerkstradition, Beschäftigungssituation), den sozialen (z.B. Ausbildung, Kenntnisse der Bevölkerung) und den ökologischen Potenzialen (z.B. landwirtschaftliche und Baurohstoffe) der Region müssen Strategien zur Stabilisierung der Wertschöpfung in einer Region zur Förderung von Kooperationen und zur Engerführung von Stoffströmen erarbeitet und umgesetzt werden.²² Hierzu bedarf es leistungsfähiger Netzwerkstrukturen zwischen Unternehmen, Staat, intermediären Institutionen und Konsumenten, die es ermöglichen nicht nur in Wertschöpfungs- sondern auch in Stoffflussketten zu denken und zu handeln.

Nur die regional verorteten Bereiche wirtschaftlicher Aktivitäten (Stufen der Wertschöpfungskette, Branchen) können Ansatzpunkte für ein Ressourcenmanagement auf der regionalen und kommunalen Ebene Berlin-Brandenburgs sein. Die Wertschöpfungsketten sind daraufhin zu überprüfen, welche Produkte und Transaktionen jeweils an die Region gebunden bzw. innerhalb der Region organisiert sind. Häufig liegen die Stufen der Wertschöpfung und die damit verbundenen Umweltbelastungen räumlich weit auseinander und der regionspezifische Handlungsraum bezieht sich nur auf einige Stufen der Wertschöpfung.

²¹ So sind z.B. im Abfallrecht einige Möglichkeiten zur Beeinflussung von Stoffströmen auf landespolitischer Ebene gegeben (z.B. Verpflichtung der Betriebe, Abfallbilanzen zu erstellen).

²² Vgl. Peters, Sauerborn, Spehl u.a. (1996) 9.

Für das Stoffstrom- und Ressourcenmanagement bietet es sich aus Berliner Sicht an, ergänzende Komplementaritäten zwischen der wirtschaftlichen Nachfrage der Stadt und den Anbietern in Brandenburgs ländlichen Räumen auszuloten. Für Berlin und Brandenburg lassen sich folgende Besonderheiten feststellen: Die Region setzt sich aus zwei sehr gegensätzlichen Raumtypen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Schwerpunkte und Transaktionsstrukturen zusammen. Diese Struktur wird bisher kaum für sich ergänzende innerregionale Wirtschafts- und Stoffstrombeziehungen genutzt. Die Berliner Wirtschaft ist relativ schwach mit den übrigen Regionsteilen und vergleichsweise stark mit den alten Bundesländern vernetzt.

Das Ziel eines regionalen Stoffstrommanagements ist die Aktivierung erstens innerbetrieblicher und zweitens zwischenbetrieblicher regionaler Handlungspotenziale. Letztere werden durch die Transaktionsbeziehungen – d.h. die Art und Weise, wie die Betriebe die wirtschaftlichen und stofflichen Austauschprozesse untereinander regeln – definiert. Entscheidend für die Aktivierung dieser Potenziale zugunsten eines nachhaltigen Ressourcen- und Stoffstrommanagements in der Region wird es also sein, an den bestehenden Transaktionsbeziehungen der Wirtschaft anzuknüpfen. Es muss sichergestellt werden, dass bei den stoffstrombezogenen Handlungsstrategien auch die betriebswirtschaftlichen Interessen der beteiligten Unternehmen berücksichtigt werden, d.h. der Koordinationsaufwand des Stoffstrommanagements (Transaktionskosten) neben dem angestrebten ökologischen Nutzen auch einzelwirtschaftliche und darüber hinaus regionalwirtschaftliche Vorteile mit sich bringt. Wenn es sich nicht gerade um ökologische Pionierunternehmen handelt, werden sich auf regionaler Ebene die Stoffstrombeziehungen dauerhaft nur dann im Sinne einer Umweltentlastung gestalten lassen, wenn die beteiligten Betriebe/Unternehmen langfristig erwarten können, Nettogewinne (Einspareffekte und/oder umweltwirtschaftliche Erlöse übersteigen die Koordinationskosten) erzielen zu können.

Steuerungskonzepte für ein regionales Stoffstrommanagement

Am IRS wurde ein Ansatz des Stoffstrommanagements formuliert, der die Akteurskonstellationen ausdrücklich in die Konzeption eines Managementansatzes einbezieht. Dies ist von großer Bedeutung, da die Nichtbeachtung vorhandener Transaktionsmuster beim Einsatz von Instrumenten zu Blockaden oder Reibungsverlusten führen kann. Zur Entwicklung zieladäquater Ansätze wurden vereinfachend vier Transaktionsformen (vernetzt, hierarchisch, fragmentiert und kartelliert²³) unterschieden und anschließend herausgearbeitet, welche Konsequenzen die Transaktionsstrukturen für die Formulierung eines gleichzeitig die Wirtschaftlichkeit sichernden Ansatzes haben muss.²⁴

Vernetzte Transaktionsbeziehungen

Unternehmensnetzwerke etablieren sich zur Schaffung eines innovativen, technologischen Umfelds verwandter Branchen zum Transfer von Wissen und Informatio-

²³ Auf Letztere wird hier wegen fehlender Beispiele in der Region nicht näher eingegangen.

²⁴ Vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 11–20.

nen.²⁵ Zentral ist z.B. das gemeinsame Ausnutzen einer neuen Technologie oder neuartigen Prozesswissens. In derartigen Netzwerken kann relativ leicht eine Informationstransparenz zur Steigerung der Ressourceneffizienz oder der wirtschaftlichen Nutzung umweltfreundlicher Produktionsweisen hergestellt werden. Die Bedingungen für ein nachhaltiges Stoffstrommanagement sind also potenziell bereits vorhanden, unter den gegebenen marktwirtschaftlichen Bedingungen sind jedoch die Anreize zu Steigerungen der Ressourceneffizienz – auch in hochinnovativen Unternehmen – noch relativ gering. Insbesondere in kleinen und mittleren, meist hochspezialisierten Unternehmen fehlt zudem häufig das Wissen über ressourcensparende Alternativen bzw. auch die Zeit für den aufwendigen Suchprozess. Weiche Steuerungsmaßnahmen, wie Informations- und Beratungsangebote, die alle in regionalpolitischer Kompetenz liegen, bilden hier wichtige Ansatzpunkte. Des Weiteren können stoffliche Ziele in bereits vernetzten Systemen durch Planung und Gestaltung von Raum- und Siedlungsstrukturen sowie der Entwicklung von angepassten Infrastrukturmaßnahmen sinnvoll unterstützt werden.

Fragmentierte Transaktionsbeziehungen

Fragmentierte Beziehungen zwischen Unternehmen bestehen, wenn sie nicht in ein Netzwerk oder eine andere Form eines regionalen Clusters eingebunden sind. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und auch Handwerksbetriebe, agieren oft in einem engen lokalen Marktumfeld, ohne kooperative Beziehungen zu anderen Unternehmen der Region. Diese „Abschottung“ verhindert eine rasche Diffusion von neuem Wissen und die Umsetzung gemeinsamer Interessen.²⁶ Bei fragmentierten Transaktionsmustern existieren vielfach Potenziale, die durch geeignetes Netzwerkmanagement aktiviert werden können. Wichtig ist die gezielte Ansiedlung von Schlüsselbereichen und -unternehmen für die Entwicklung innerregionaler Vernetzungen. Dieser Aspekt sollte auch mit dem Ziel einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung aufgegriffen werden. Insgesamt kommt es für eine nachhaltige Entwicklung darauf an, bei fragmentierten Transaktionsmustern den regionalen Beziehungsrahmen herzustellen und die Region zu einem „Kommunikationsraum“ zu entwickeln.²⁷

Hierarchisch abhängige Transaktionsbeziehungen

In einigen Lieferbeziehungen befinden sich die wirtschaftlichen Akteure einer Region in einer hierarchischen Abhängigkeit von interregional und international verflochtenen Unternehmen.²⁸ Ihre Handlungsspielräume sind wegen der vertragli-

²⁵ In Berlin werden solche Netzwerke z.B. in den Bereichen Bio- und Medizintechnologie aus EU-Mitteln gefördert (vgl. RITTS (1998, 1999)). Im Bereich Umwelttechnik existiert das „Kompetenzzentrum Umwelt“ (gefördert von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen) und die „Kreislauf- und Verwertungsagentur“ (KVA) (gefördert von der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe).

²⁶ Beispiele fragmentierter Beziehungen finden sich in der Berliner Bauindustrie (vgl. Kapitel 9.1, Seite 407) und beim Berliner Malerhandwerk; vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 31 ff.

²⁷ Vgl. Brugger (1984).

²⁸ Z.B. die Vertragswerkstätten des KFZ-Handwerks in Berlin; vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 31 ff.

chen Bindungen an die Auflagen der vorgelagerten Produzenten in der vertikalen Wertschöpfungskette stark eingeschränkt. Die Unternehmensstruktur bei diesem Transaktionstypus bietet wenige direkte Einflussmöglichkeiten für ein regionales Ressourcen- und Stoffstrommanagement. Allerdings sind unter den – auch in Berlin-Brandenburg bestehenden – Bedingungen eines „wirtschaftlichen Dualismus“ von extern gesteuerten Zweigwerken auf der einen Seite und einer hiervon getrennten regionalen Unternehmenslandschaft auf der anderen Seite große Potenziale der Entwicklung von innerregionalen Kreislaufsystemen ungenutzt. Eine ökonomisch wie ökologisch innovationsorientierte Regionalpolitik muss in diesem Zusammenhang Verknüpfungsmöglichkeiten der regionalen Wirtschaftsakteure mit Akteuren der weltwirtschaftlich eingebundenen Unternehmen der Region unter Ressourcen- und stoffpolitischen Aspekten herausfinden sowie das regionalpolitische Angebot für Importsubstitutionen überprüfen.

Entsprechend der unterschiedlichen Transaktionsmuster die in verschiedenen Problembereich existieren, sind also unterschiedliche strategische Ansätze angemessen.

Das Ziel *regionaler Branchenkonzepte* ist es, innovative Lösungswege der Stoffverwendung zu finden, die zur Minimierung der Sonderabfälle und zu innovativen neuen Produkten/Dienstleistungen führen. Die Betriebe können dabei Kosten der Sonderabfallverwertung minimieren und sich zugleich mit neuen Produkten und Dienstleistungen auf den Märkten positionieren. Die Rahmenbedingungen für eine solche Strategie haben sich mit der allgemeinen Kostensteigerung für die Entsorgung von Sondermüll deutlich verbessert. Hinzu kommen Neuerungen in der Umweltgesetzgebung (Kreislaufwirtschaftsgesetz) sowie verschärfte Vorschriften der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes. Eine zwischen den Firmen herzustellende horizontale Koordination kann an entsprechende Informationsnetze (z. B. durch Innungen, Verbände, Kammern) anknüpfen. Da die Betriebe einer Branche gleichzeitig in einem scharfen Wettbewerb gegeneinander stehen und deshalb Vertrauen zwischen den Akteuren zugunsten eines punktuellen gemeinsamen Vorgehens hergestellt werden muss, ist jedoch ein zusätzliches Netzwerkmanagement notwendig.

Das IRS hat zwei Fallbeispiele von Branchenkonzepten untersucht, deren unterschiedlicher Erfolg auf unterschiedliche Transaktionsmuster und ihnen mehr oder weniger angepasste Umsetzungsstrategien zurückzuführen ist.

Beim *Umweltentlastungskonzept für die Kfz-Branche*²⁹ wurde zur Beratung und Betreuung der Betriebe eine Umwelt-Service-Gesellschaft (USG) eingerichtet. Die Akzeptanz der Umweltdienstleistung entwickelte sich jedoch zögerlich, da zuvor die Schlüsselakteure für mögliche bestehende Informationsbeziehungen (z. B. vertikal über die Konzernzentrale oder horizontal über den Branchenverband) nicht einbezogen wurden. Ein regional tätiger Umweltdienstleister wie die USG hat bei hierar-

²⁹ Vgl. SenStadtUm (1992); vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 29 ff.

chisch abhängigen Unternehmen wenig Chancen für eine regionale Vernetzung und Markterschließung, wenn es nicht gelingt, bestehende Transaktionsbeziehungen (auch überregionale) zu identifizieren und an diese anzuknüpfen.

Auch das *Umweltentlastungskonzept für das Maler- und Lackierhandwerk*³⁰ wurde durch eine Umweltagentur – die „Gemeinschaft Saubere Umwelt“ (GSU) – realisiert. Diese bietet u.a. Betriebsanalysen, Organisation für kostengünstigen Einkauf von Umwelttechnologien und Schulungen der Mitarbeiter im Rahmen eines Komplettservices an. Aufgrund der fragmentierten horizontalen Beziehungsstruktur war der Bedarf an Information, Beratung und Koordinierung in allen Bereichen eines Stoffstrommanagements sehr hoch. Das Umweltbewusstsein und das Verhalten hat sich durch das Kooperationsprojekt in den Betrieben erheblich gewandelt; der Einsatz von lösemittelfreien/ -armen Einsatzstoffen ist z.B. weitgehend angenommen worden und wird auch von den Kunden zunehmend nachgefragt. Nach Auslaufen der Fördermaßnahmen haben ca. 140 Betriebe einen Pauschalvertrag mit der GSU für die Inanspruchnahme der Beratungs- und Betreuungsleistungen im Rahmen des o. g. Komplettservices geschlossen. Durch die Einbeziehung der Innung als Schaltstelle für die horizontalen Informationsbeziehungen und Koordination hat sich der regionale Verwertungsansatz über eine Umweltagentur auch nach Auslaufen der Fördermaßnahmen als tragfähig erwiesen.

Der Ansatz der *lokalen/regionalen Stoffverwertungsnetze* (z.B. in einem Gewerbegebiet) setzt sich zum Ziel, kreislaufwirtschaftliche Austauschprozesse zwischen Betrieben aus unterschiedlichen Branchen zu realisieren. Es geht also um die Erschließung neuer Verwertungswege von unerwünschten Outputs (Abfällen), die als Sekundärrohstoffe (Inputs) an anderer Stelle wieder in den Produktionsprozess eingeführt werden. Damit wäre – im Sinne von Nachhaltigkeit – gleichzeitig ein Beitrag zur Verringerung des Ausmaßes der Abfallproduktion und zur Ressourcenschonung, zur Schließung von Stoffkreisläufen und zur Realisierung von Kosteneinsparungen geleistet.

Neue Anstöße zur Umsetzung dieses konzeptionellen Ansatzes sind u.a. vom Kreislaufwirtschaftsgesetz zu erwarten. Unter diesen veränderten nationalen Bedingungen wird der Anreiz zur Abfallvermeidung durch eine möglichst enge Stoffkreislaufführung auch für die unternehmerische Planung rational. Das Problem einer kreislaufwirtschaftlich organisierten industriellen Produktion besteht zur Zeit im Wesentlichen darin, potenzielle Anbieter von Sekundärrohstoffen und Abnehmer zusammenzubringen und Kenntnis über die Nutzbarkeit von bisherigen Abfällen als Rohstoffe zu gewinnen.

Beim *Umweltentlastungskonzept für das Gewerbegebiet Neukölln*³¹ wurde durch die Errichtung eines Blockheizkraftwerks in Kraft-Wärme-Koppelung sowie durch die Einrichtung eines Nutzdampfverbundes für Heizzwecke eine Ressourcenvernetzung im Energiebereich realisiert. Die Gründung einer Betreiber- und Trägergesell-

³⁰ Vgl. SenStadtUmTech (1998c); vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 31 ff.

³¹ Vgl. SenStadtUm (1988); vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 35 ff.

schaft für Blockheizkräfte (BTB) als privates intermediäres Unternehmen ist ein Beispiel dafür, wie sich mittels einer intermediären Einrichtung im Umweltbereich lokale Stoffstromnetzwerke dauerhaft entwickeln lassen. Das Beispiel zeigt auch, wie sich regionalwirtschaftlich positive Effekte durch die Förderung von innovativen Dienstleistungen erzielen lassen: So hat sich die BTB von einer kleinen intermediären Organisation zu einem wirtschaftlich tragfähigen Unternehmen von beachtlicher Größe entwickelt.

Regionale Produktlinienansätze haben das Ziel, dass Rohstoffe und Nahrungsmittel regional erzeugt und in vertikalen Verwertungsketten regional weiterverarbeitet und vermarktet werden. Derartige Konzepte eignen sich nur in den Fällen, in denen sich realistisch ein größerer Teil der in einer Wertschöpfungskette anfallenden Stoffströme regional organisieren lässt, z. B. in der Bauwirtschaft, in Teilen der Landwirtschaft oder in neuen innovativen Produktionsschwerpunkten, die in der Regel die räumliche Nähe innerhalb einer Region suchen. Eine ausführliche Diskussion der Chancen und Vorteile regionaler Produktlinien in den Bereichen Ernährung und Bauen und Wohnen befindet sich in Kapitel 9, Seite 407.

Strategische Bedeutung von Intermediären des Stoffstrommanagements

Die Analysen des IRS und des IÖW haben gezeigt, dass professionelle Intermediäre (Umweltagenturen und Stoffstrommanager und andere Dienstleister), welche die richtige Balance zwischen Kooperation und Konkurrenz herstellen, Informationsflüsse kanalisieren und Transaktionskosten minimieren, eine Schlüsselstellung im Bereich des regionalen Stoffstrommanagements einnehmen.³²

In Berlin wurden im Rahmen der Umsetzung von Umweltförderprogrammen (UFP) zahlreiche Initiativen zur Entwicklung von Umweltagenturen und Umweltservice-Einrichtungen geschaffen. Die Einrichtung dieser neuen intermediären Unternehmen ist vor folgendem Problemhintergrund zu sehen: Die vielfältigen Aufgaben des Umweltschutzes stellen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) hohe Anforderungen dar, denen sie aufgrund von Wissens- und Informationsdefiziten sowie Zeit- und Kostenproblemen häufig nicht nachkommen können. Vielfach sind in den KMU nicht einmal alle gesetzlichen Anforderungen des Umweltschutzes für die eigene Branche bekannt.³³ Die Betriebe sind aufgrund der Fülle und der Unübersichtlichkeit der gesetzlichen Vorschriften auf Hilfen angewiesen, die Transaktionsbarrieren zu diesem Wissen abbauen und ihnen z. B. Möglichkeiten der Verminderung von Schadstoffen durch veränderte Produktionsprozesse oder Alternativen in der Entsorgung aufzeigen können.

³² Die strategische Bedeutung von Intermediären geht weit über die des Stoffstrommanagements hinaus. Kleine und mittlere Unternehmen sind für die Bündelung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten auf eine Vielzahl von Vernetzungen angewiesen, z. B. für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungs- oder Marketingaktivitäten.

³³ Seit der Einführung der Umwelt-Audit-VO der EU und der Durchführung in KMU wurde dieses Defizit besonders deutlich.

Für die Entwicklung des ökologischen Modernisierungsprozesses in Berlin ist es notwendig, dass diese „Problemlöser“ eine tragfähige wirtschaftliche Basis erlangen. Inwieweit diese, durch Anschubfinanzierung geschaffenen intermediären Organisationen als wirtschaftlich erfolgreich und langfristig tragfähig bezeichnet werden können, zeigt sich immer erst nach der öffentlich geförderten Anschubphase, nach Auslaufen der Fördermaßnahmen. Nach Abschluss des Umweltförderprogramms (UFP I) in Berlin wurde eine Befragung der eingerichteten Umweltdienstleistungsagenturen hinsichtlich ihrer Überlebensfähigkeit im freien Wettbewerb durchgeführt. Diese Befragung erbrachte folgende Ergebnisse:³⁴

- Der extern erzeugte Problemdruck (durch Umweltgesetze etc.) stellt eine entscheidende Ausgangssituation für die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Umweltdienstleistungen dar. Wie auch am Beispiel der Entwicklung der Abfallwirtschaft durch den Einfluss des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gezeigt werden kann, verbessern sich dadurch die Rahmenbedingungen für die Umsetzung neuer Problemlösungen. Auch durch die hierdurch bewirkte tendenzielle Auflösung verkrusteter Strukturen der Abfallwirtschaft finden neue Dienstleistungen eine wirtschaftliche Basis.
- Umweltagenturen können dann ihre Funktion zur Bildung neuer Netzwerke und Kooperationen erfüllen, wenn sie zu den bestehenden Transaktionsbeziehungen der Wirtschaft passen bzw. diese sogar weiterentwickeln können. Die Verbindungsmöglichkeiten mit den bestehenden Strukturen der Wirtschaft sowie die Vereinbarkeit mit den Interessenlagen der (regionalen) Wirtschaftsakteure stellen daher entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen von regionalen Ressourcen- und Stoffstrommanagementsystemen dar. Für die Beteiligung von Unternehmen an Stoffstromnetzwerken sollte daher, soweit dies sinnvoll ist, auf bestehende Interaktionsbeziehungen (z.B. Innungen, Kammern, Verbände) zurückgegriffen werden. Dieses Vorgehen senkt den Akquisitionsaufwand und erleichtert den Informationsfluss sowie die Koordinierung der Netzwerke.
- Vor Erstellung eines Angebots an Umweltdienstleistungen im Rahmen eines Stoffstromnetzwerks sollten die konkreten Interessenlagen der teilnehmenden Unternehmen analysiert werden. Das Aufzeigen möglicher betrieblicher Vorteile, wie Kosteneinsparmöglichkeiten, Herstellen von Entsorgungssicherheit und Nutzung der Reststoffe als Sekundärrohstoffe, erleichtert die Überzeugungsarbeit ganz erheblich. Diese Tatsache wurde auch im Rahmen eines Pilotprojekts eines Stoffnetzwerkes in Heidelberg bestätigt.³⁵

8.1.4 Wirtschaft und Lokale Agenda 21

Die besprochenen Ansätze eines regionalen und lokalen Stoffstrom- und Ressourcenmanagements beruhen auf Netzwerken von Unternehmen, die durch politische Steuerung und Intermediäre (wie z. B. Umweltagenturen) zustande kommen und be-

³⁴ Vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) 41 f.

³⁵ Vgl. Sterr (1998).

trieben werden. Kooperationen von Unternehmen untereinander sind, insbesondere auf regionaler Ebene, wichtige Voraussetzungen zukunftsfähigen Wirtschaftens. Sie sind jedoch nur einer von vielen notwendigen Komponenten einer nachhaltigen Entwicklung, die eine verstärkte Kooperation und Koordination sämtlicher gesellschaftlicher Akteure erfordert. Die Verknüpfung von Arbeits-, Wirtschafts- und Umweltinteressen unter dem Leitbild einer zukunftsfähigen Entwicklung „bedeutet auch einen jahrzehntelangen Lernprozess. Angesichts der damit verbundenen großen Unsicherheiten, des notwendigen hohen Flexibilitätsgrades und des unumgänglichen breiten gesellschaftlichen Konsenses, der besonders die betroffenen Akteursgruppen miteinbezieht, bedarf dieser Lernprozess eines interaktiven und partizipativen Dialogs. Dies ergibt sich aus der neuen gesellschaftlichen Situation entwickelter Industrieländer, mit der die Veränderung staatlicher Steuerungsfähigkeit und gesellschaftlicher Steuerbarkeit einhergeht.“³⁶ Unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure muss sich ein flexibles, für Konsensbildung offenes Instrumentarium zur Begegnung der Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung herausbilden. Dass dies kein reines Wunschdenken ist, zeigen Entwicklungen in umweltpolitisch vergleichsweise fortschrittlichen Ländern wie Dänemark, Niederlande, Schweden oder Neuseeland. Hier spielen Kooperationen und organisierte, plural angelegte gesellschaftliche Diskurse eine bedeutende Rolle. Es kann sogar von einem weltweiten Trend zur Anwendung dialog- und kooperationsbasierter Verfahren gesprochen werden.³⁷

Auf städtischer, regionaler und lokaler Ebene entwickeln sich im Rahmen der Lokalen Agenda 21-Prozesse kooperative Verfahren zur Implementierung von Nachhaltigkeitszielen. Hier liegen besondere Chancen, eine breite Vielfalt gesellschaftlicher Akteure zu integrieren. Es bestehen aber diesbezüglich auch große Defizite, insbesondere bei der Einbeziehung der Wirtschaft (siehe auch Kapitel 8.5.3.6., Seite 378). Noch immer ist die Beteiligung von Unternehmen an den Lokalen Agenda 21-Prozessen in den Kommunen nicht sehr ausgeprägt. Dabei wird die nachhaltige Entwicklung im Bereich der Wirtschaft durchaus thematisiert. Ihr wird auf sehr unterschiedliche Weise und mit sehr verschiedenen Interessen begegnet und zwar „je nach Branche, Größe, Internationalisierungs- und regionalem Verflechtungsgrad, Ressourcen und Arbeitskräfteeinsatz, sowie der Stellung im Wertschöpfungsprozess bzw. der Nähe zum Endverbraucher. Das Problembewusstsein ist weitgehend von Umweltgesichtspunkten dominiert, (...) aber auch soziale, kulturelle, und partizipative Ziele sind mit ökonomischen Interessen von Unternehmen kompatibel.“³⁸

Es ist jedoch nicht erstaunlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Lokalen Agenda 21-Initiativen nur zögernd zustandekommt, da hier unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen, Sprachen – und oft sogar Kleidungsstile der beiden Kulturen – aufeinandertreffen.³⁹

³⁶ Blazejczak, Hildebrandt, Spangenberg u. a. (1998) 24.

³⁷ Vgl. Jänicke, Weidner (1997).

³⁸ Mayer-Ries (1998) 38.

³⁹ Vgl. Bals (1998) 1.

Unternehmer/-innen haben meist

- wenig Interesse an allgemeinen Weltverbesserungsdiskussionen,
- zu wenig Zeit für langatmige Veranstaltungen,
- Sorge, auch noch auf kommunaler Ebene wettbewerbshindernde Restriktionen auferlegt zu bekommen,
- Befürchtungen von einem über das eigene Unternehmen hinausgehenden Dialog über ökologisch-soziale Zusammenhänge überfordert oder gar öffentlich kritisiert zu werden.

Auf der anderen Seite befürchten umwelt- und nord-süd-politisch Engagierte,

- dass sie sich auf einen Dialog mit den prinzipiellen Verursachern ökologischer und sozialer Probleme (also mit dem „Gegner“) einlassen,
- dass sie in einem Dialog zwischen ungleichen Partnern die Schwächeren sind,
- dass sie in Detailfragen nicht kompetent genug sind,
- dass sie lediglich für Werbeaktionen benutzt werden könnten.

Für Unternehmer/-innen und Verbandsvertreter/-innen stellt sich häufig die Frage, ob der Agenda-Prozess mehr ist als eine lose Sammlung vager Absichtserklärungen und Zukunftswunschvorstellungen. Es ist somit deutlicher herauszuarbeiten, welche in angemessenen Zeiträumen zu realisierenden Handlungsmöglichkeiten tatsächlich existieren. In einer Auswertung der Erfahrungen der Lokalen Agenda 21-Prozesse in Nordrhein-Westfalen wurden 10 „goldene Regeln“ zur Zusammenarbeit von Agenda-Engagierten mit Wirtschaftsvertretern entwickelt.

Strategieempfehlungen zur Einbeziehung der Wirtschaft in die Lokale Agenda 21:⁴⁰

1. Zu Beginn eines Dialoges sollten Inhalt und Ziel der Agenda 21-Aktivitäten kurz und präzise kommuniziert werden.
2. Die Initiatoren eines Dialogs mit der Wirtschaft sollten klar benennen können, warum es aus Sicht von Unternehmen sinnvoll ist, sich an dem Dialog zu beteiligen.⁴¹
3. Vorreiter sollten in den Agenda 21-Dialog einbezogen und bereits existierende Dialogstrukturen mit Wirtschaftsvertretern genutzt werden.
4. Nach Möglichkeit sollte die (Ober-)Bürgermeisterin/der (Ober-)Bürgermeister persönlich zum Dialog einladen. In allen Fällen eines zustande gekommenen Dialogs in NRW ging dieser von den Kommunalverwaltungen zumindest mit Unterstützung der kommunalen Spitze aus.

⁴⁰ Vgl. Germanwatch (1999) 16.

⁴¹ Eindrucksvoll wurde dies z. B. in München dokumentiert ; vgl. ökom (1998).

5. Zwischen Teilnehmern des Agenda 21-Prozesses bestehen nicht nur ideologische Differenzen und praktische Interessengegensätze, sondern zudem „Kulturunterschiede“. Deshalb empfiehlt es sich, die Wirtschaft durch Agenda-Engagierte aus ihren eigenen Reihen ansprechen zu lassen. Derartige Vermittler- und Moderationsfunktionen werden im Idealfall von Vorreitern oder etwa von öffentlichen Banken (Sparkassen, Volksbanken, Raiffeisenbanken) übernommen. Den öffentlichen Banken könnte wegen ihrer flächendeckenden Präsenz, ihres Gemeinwohlauftrags und ihrer engen Kontakte zur öffentlichen Hand sowie zur lokalen Wirtschaft eine zentrale Rolle bei der Initiierung von Dialogprozessen mit der Wirtschaft zukommen.
6. Eine externe professionelle Moderation der Diskussionen hat sich als erfolgreich erwiesen.
7. Treffen mit Unternehmensvertretern sollten zeitlich begrenzt werden und zwar sowohl in ihrer Häufigkeit als auch in ihrer Länge. Ganz allgemein gilt: Je strukturierter der Dialog, je straffer die Tagesordnung, umso besser wird die Resonanz sein. Sich zunächst für einen überschaubaren Zeitraum zu verabreden, z. B. für ein Jahr, könnte die Einstiegsschwelle für interessierte Unternehmer/-innen senken.
8. Um den erzielten Nutzen, die Fortschritte im Gesprächsverlauf und im Ausarbeiten von Empfehlungen so weit wie möglich messbar zu machen, sollten Erfolgskontrollen eingeführt werden. Hierzu empfiehlt es sich, zu Beginn einen Arbeitsplan zu entwerfen, dessen Einhaltung Aufschluss über den Arbeitsprozess geben kann. Denkbar ist auch die Nutzung geeigneter Indikatoren, die zunehmend im Rahmen von Agenda 21-Prozessen ermittelt werden.
9. Im Allgemeinen ist es sinnvoll, im Dialog mit der Wirtschaft projektbezogen zu arbeiten und die Dialogthemen entsprechend festzusetzen. Es sollte vorrangig über konkrete Vorhaben, in denen der Agenda 21-Prozess anschaulich, nachvollziehbar und praktikierbar wird, gesprochen werden. Zeitig sind Fragen der Umsetzung und Finanzierung zu klären. Motivationssteigernd wird sich der Rückgriff auf bereits in anderen Städten erfolgreich umgesetzte Projekte (z. B. ÖKOPROFIT in Graz, Wien, München etc.) auswirken. Je deutlicher Wirtschaftsvertreter den Eindruck erhalten, den Agenda 21-Prozess praktisch und effektiv unterstützen zu können, umso größer ist ihre Motivation, sich kontinuierlich zu beteiligen und auch heikle Themen anzusprechen.
10. Zunächst sollten solche Handlungsfelder ausgewählt werden, bei denen sich öko-soziale Ziele und ökonomische Interessen zumindest teilweise kombinieren lassen (z. B. Ressourceneinsparungen).

Der Dialog mit der Wirtschaft sollte anfangs allgemeine Leitbild- und Weltverbesserungsdiskussionen vermeiden. Stattdessen ist es sinnvoll, sich zunächst auf Probleme zu konzentrieren, in deren Lösung für alle Beteiligten ein direkter praktischer Nutzen liegt, beispielsweise Ressourceneffizienz. Dies beugt dem Verdacht vor, es ginge im Agenda 21-Prozess lediglich darum, öko-soziale Probleme auf Kosten der

Wirtschaft unter Vernachlässigung ökonomischer Interessen und Notwendigkeiten lösen zu wollen. Das bedeutet auch, dass eine Thematik wie ökonomische Nachhaltigkeit in den Debatten dringend berücksichtigt werden sollte.

Auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene sind in Berlin und Brandenburg Wirtschaftsverbände am „Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ vertreten (siehe Kapitel 8.5.3, Seite 336). Hier werden zwei Beispiele zur Integration wirtschaftlicher Aktivitäten in Lokale Agenda 21-Prozesse in den Berliner Bezirken dargestellt. Diese sind im Kontext des vorhergehenden Kapitels 8.1.4, Seite 165 besonders interessant, da es um Konzepte von Stoffverwertungsnetzen geht:

Berlin Köpenick

In einem längeren Prozess wurde eine Arbeitsloseninitiative „Innovations- und Ideenbörse für den Lokale Agenda 21-Prozess“ geschaffen, die Innovationen, Leitbilder der Lokalen Agenda 21 und Fördermöglichkeiten miteinander zu Projektskizzen verbindet und den kleinen und mittleren Unternehmen in Köpenick anbietet. Gleichzeitig wird in dieser Phase geprüft, inwieweit die Projektidee auch für die Partnergemeinde in Cajamarca und anderen Partnerkommunen einsetzbar ist. Bei positivem Ausgang ist vorgesehen, Arbeitslose aus der Arbeitsloseninitiative in die Umsetzung, d.h. in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Unter Beteiligung des Arbeitsamtes wird so ein lokaler Übergangsarbeitsmarkt geschaffen. Eines der anvisierten Projekte ist die Realisierung eines Stoffverwertungsnetzes im Innovationspark Wuhlheide. Eines der Unternehmen in diesem Gewerbegebiet hat der Initiative kostenlose Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt, d.h. die Arbeitsloseninitiative befindet sich nicht in einer ausgegrenzten Nische, sondern an einem Knotenpunkt mit Kontakten zu potenziellen Auftraggebern und Zugang zu Informationen.

Marzahn und Hellersdorf

Hier ist im Rahmen der Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 das Konzept zur „kommunalen Verwertung biogener Abfälle/nachwachsender Rohstoffe zur Energiegewinnung in Marzahn und Hellersdorf“ entstanden. Der Bezirk Marzahn ist durch seine Hochhäuser, einen vergleichsweise hohen Anteil an öffentlichen Grünflächen und acht Industrie- und Gewerbegebiete geprägt. Die in diesen Bereichen anfallende Biomasse soll über eine Biogasanlage und ein Blockheizkraftwerk in Wärme- und Elektroenergie umgewandelt und in Marzahn wieder eingesetzt werden. Zur Analyse der notwendigen Voraussetzungen zur Realisierung des Projektes ist die Beschäftigung arbeitsloser Akademiker vorgesehen. Dieses Projekt erscheint ideal für eine Erweiterung zu einem umfassenderen Stoffverwertungsnetzwerk unter Anwendung der am IRS entwickelten Methode der Analyse der Interessen- und Transaktionsmuster.

Weitere Kooperationen zwischen Lokalen Agenda 21-Initiativen und lokalen Unternehmen gibt es z.B. in den Bezirken Wedding und Prenzlauer Berg (Lokale Partnerschaften) (siehe Kapitel 8.2, Seite 173). Beschreibungen verschiedener „best practice“ Beispiele in anderen deutschen Städten wie „Öko-Profit“ und „Banken-Elf“ in München oder das Regionalkaufhaus in Nürnberg befinden sich in Kapitel 7.3 (siehe Seite 121).

8.1.5 Ausblick und Handlungsempfehlungen

Ein so weitreichendes Thema wie „Nachhaltiges Wirtschaften in Berlin“ konnte in dem engen zeitlichen und personellen Rahmen der Kommission nur punktuell behandelt werden. Insbesondere die Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften in Berlin konnten nur vereinzelt untersucht werden. In Kapitel 9 (Seite 407) wird umfassender auf die Handlungsfelder „Bauen und Wohnen“ und „Ernährung“ eingegangen. Die Kommission stellt die Notwendigkeit einer Analyse der Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften in Berlin fest und empfiehlt die folgenden weiterführenden Schritte:

- Die Evaluation des Berliner Haushaltes nach Nachhaltigkeitskriterien:
Da dies voraussichtlich ein sehr ambitioniertes Vorhaben ist, empfiehlt die Kommission die Vergabe einer Machbarkeitsstudie durch das Abgeordnetenhaus in der nächsten Legislaturperiode.

Ein zentraler Teilaspekt dieses Vorhabens ist die Evaluation der in Berlin laufenden Programme zur Wirtschaftsförderung nach Nachhaltigkeitskriterien:

Die Förderprogramme sind auf Treffsicherheit, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen. Im 5. Rahmenprogramm der EU „Stadt der Zukunft“ und den Vorgaben für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2000 – 2007 spielen Nachhaltigkeitskriterien eine bedeutende Rolle. Dies ist in der Umsetzung und der Gegenfinanzierung von Berliner Seite aus konsequent umzusetzen. Das bedeutet z. B. für konkrete Förderprojekte, dass „qualifizierte und quantifizierte Aussagen getroffen werden, ob, wie und in welchem Ausmaß die Förderung eines Vorhabens Beschäftigungswirkungen hat und den Zuwendungsempfänger zu einem effektiveren Ressourceneinsatz veranlaßt.“⁴²

- Nachhaltiges Wirtschaften muss durch veränderte Anreizstrukturen befördert werden. Es geht darum, die Einsparung von natürlichen Ressourcen, von Energie und Rohstoffen zu belohnen, statt wie bisher Rationalisierung zu Lasten von Natur und Arbeitsplätzen. Eine künftige Enquetekommission sollte die Handlungsspielräume Berlins neben dem bundesweiten Umbau des Steuersystems erkunden und Vorschläge für die Schaffung ökonomischer Anreizsysteme (Abgaben, Zertifikate usw.) unterbreiten. Außerdem sind die ordnungspolitischen und ordnungsrechtlichen Instrumente des Landes Berlin zur Verbesserung der Ressourceneffizienz zu bewerten.
- Die Untersuchung der Rolle „weicher“ und „harter“ Steuerungsinstrumente und der Notwendigkeit des Monitorings und der Evaluation von Selbstverpflichtungen:
In der 1. Anhörung „Nachhaltiges Wirtschaften“ der Kommission wurde von Wirtschaftsvertretern die zentrale Rolle weicher Instrumente – wie z. B. Selbstverpflichtungen – betont. Auch das von der Kommission in Auftrag gegebene

⁴² SenWiB (1998) 5.

Gutachten zum regionalen Stoffstrommanagement kommt für die regionale Ebene zu diesem Schluss, jedoch unter der Voraussetzung, dass entsprechende „harte“ Rahmenbedingungen, v.a. auf Bundesebene, die richtigen Impulse geben. Die richtige Balance harter und weicher Instrumente ist im Berliner Kontext zu untersuchen. In jedem Fall ist eine sorgfältige unabhängige Evaluation von Selbstverpflichtungen notwendig. Als Beispiel sei hier die in Kapitel 8.1.2 (Seite 152) erwähnte Evaluation der „Vereinbarung der Berliner Wirtschaft und des Landes Berlin zur CO₂-Minderung und zur Verbreitung von Solaranlagen“ genannt.

- Eine künftige Enquetekommission sollte auf der Grundlage vorliegender Studien und Gutachten zu Beschäftigungspotenzialen durch den ökologischen Umbau der Berliner Wirtschaft herausarbeiten, wie die arbeitsmarktpolitischen Effekte zum Tragen kommen können.

Die Fokussierung auf das Thema „nachhaltiges Ressourcen- und Stoffstrommanagement“ in diesem Kapitel war von der Einsicht bestimmt, dass auf regionaler und lokaler Ebene in diesem Bereich noch massiver Forschungs- und Handlungsbedarf besteht. In den von der Kommission in Auftrag gegebenen Voruntersuchungen des IRS und des IÖW über regionales Stoffstrommanagement sind, durch die konsequente Einbeziehung der Interessenlagen und Transaktionsbeziehungen der wirtschaftlichen Akteure der Region, wichtige Erkenntnisse über die Erfolgsbedingungen politischer Steuerungsmodelle erarbeitet worden. Hieran ist anzuknüpfen um die Erschließung regionenspezifischen Know-hows und wirtschaftlicher Potenziale mit einer zukunftsfähigen Gestaltung der Stoffströme der Region zu verbinden. Eine Politik der Nachhaltigkeit sollte alle innovativen Kräfte in eine Regionalisierungsstrategie einbinden. Die Kommission empfiehlt hierzu die folgenden Stränge weiterzuverfolgen:

- Die Weiterführung der Untersuchungen:
In einer systematischen Analyse der Stärken und Defizite Berlins und Brandenburgs sollte herausgearbeitet werden, wie die strukturellen Unterschiede als Komplementarität gleichzeitig zur Stärkung regionalwirtschaftlicher Strukturen und zu Umweltentlastungen durch Ressourcenmanagement genutzt werden können. Es gilt Potenziale, die in der Region Berlin-Brandenburg vorhanden sind und unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenschonung kaum von den Unternehmen selbst gesucht werden, zu erschließen, sowie adäquate Anreizsysteme zu entwickeln, welche an den Interessenlagen der Unternehmen ansetzen.
- Die Umsetzung von Branchenkonzepten, Stoffverwertungsnetzen und regionalen Produktlinien unter Anwendung der in der Studie entwickelten Methode:
Es wurde gezeigt, dass neben den quantitativen (stofflichen und monetären) Dimensionen ein Verständnis der Interessenlagen der wirtschaftlichen Akteure, ihrer Interaktionsbeziehungen sowie ihrer sozialen Motive notwendig ist, um politische Steuerung zieladäquat einsetzen zu können. Dieser Untersuchungsansatz sollte in die praktische Erprobung eines regionalen Stoffstromnetzwerkes einfließen.

- Pilotprojekte für ein räumlich orientiertes regionales Stoffstromnetzwerk und für die Entwicklung eines regionalen Produktlinienansatzes (z.B. für die Bauwirtschaft):
Hierzu sollten zur Umsetzung der Konzepte für ein regionales Ressourcenmanagement interdisziplinäre Teams von Praktiker/-innen und Wissenschaftler/-innen mit sozial-, natur/ingenieurwissenschaftlichen und ökonomischen Kenntnissen gebildet werden.

Besondere Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin und Brandenburg haben – aufgrund ihrer starken regionalen Verflechtungen – die Sektoren „Ernährung“ und „Bauen und Wohnen“. Aus diesem Grund werden diese beiden Bereiche in Kapitel 9 (Seite 407) gesondert behandelt. Diesen und anderen „klassischen“ Bereichen der Wirtschaft – wie Maschinenbau, Optik usw.⁴³ – sollte in Berlin eine weniger stiefmütterliche Behandlung von Seiten der Politik zuteil werden. Neben dem Ausbau der strategisch wichtigen High-Tech-Kompetenzzentren,⁴⁴ der Neuansiedlungen von Betrieben und der Förderung des Dienstleistungssektors muss die „Bestandspflege“ und der Ausbau der vorhandenen klassischen Sektoren in Berlin weitaus intensiver als bisher betrieben werden. Den Akteuren dieser Bereiche muss vermittelt werden, dass sie eine wichtige Rolle für die Zukunftsfähigkeit Berlins spielen.

Zur umfassenden Sichtweise nachhaltigen Wirtschaftens – unter einer ausgewogenen Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension – besteht nach wie vor großer Diskussions- und Forschungsbedarf. Eine künftige Enquetekommission sollte diesen Aspekt stärker thematisieren und z.B. die folgenden Fragestellungen behandeln: Wie ist die Marktökonomie in den größeren sozial-lebensweltlichen und ökologischen Kontext einzubetten? Wie sehen neue nachhaltige Formen des Wirtschaftens, Arbeitens und der Versorgung aus? Welche Rolle können Prozesse der Lokalen Agenda 21 in einer zukunftsfähigen Gestaltung ökonomischer Prozesse spielen? (Empfehlungen zur Übertragung von „best practice“-Beispielen zur Einbeziehung der Berliner Wirtschaft in Lokale Agenda 21-Prozesse befinden sich in Kapitel 8.5.3, Seite 336).

⁴³ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 127.

⁴⁴ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 103–119.

8.2 Soziales

8.2.1 Einleitung und Ausgangslage

In der Debatte um die nachhaltige Entwicklung wird bisher die Dimension der sozialen Entwicklung vernachlässigt. Während für die ökonomische und ökologische Dimension Definitionen und Aufgabenfelder mit entsprechenden Zielsetzungen formuliert sind, existiert noch keine Vorstellung von der Breite des Aufgabenfeldes für eine nachhaltige Entwicklung innerhalb der sozialen Dimension.¹ Die Zukunftsfähigkeit Berlins wird im Rahmen einer nachhaltigen wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung v. a. davon abhängen, ob und wie es gelingt, den sozialen Zusammenhalt (Soziale Kohäsion) zu sichern bzw. zu erhöhen. Der zentrale Ausgangspunkt für die Operationalisierung der sozialen Dimension ist Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität als die konstitutiven Elemente der Nachhaltigkeit.

Seit Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre haben neuere Entwicklungen der Produktion, gesellschaftliche Umbrüche und politische Veränderungen die Struktur der Erwerbsgesellschaften von Grund auf verändert. Die Anwendung neuer Produktionsverfahren – weitere Automatisierung, Technisierung und moderne Informations- und Kommunikationstechniken sowie arbeitsorganisatorische Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit – führen dazu, dass Produkte und Dienstleistungen mit immer weniger Arbeitsvolumen erstellt werden. Im Zusammenhang mit Strategien zur Steigerung der Rentabilität von Unternehmen gibt es Produktionsverlagerungen in Länder und Regionen mit geringerer Steuer- oder Lohnkostenbelastung.

Gleichzeitig führt die inländische Nachfrage nicht zu den gewünschten Beschäftigungseffekten. Der sektorale Wandel hin zu einer „industriellen Dienstleistungsgesellschaft“ hat sich nicht dergestalt entwickelt, dass der tertiäre Sektor gleichsam zum „Auffangbecken“ für „freigesetzte“ Arbeitskräfte industrieller Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprozesse geworden ist. Zudem ist auch innerhalb des tertiären Sektors (Dienstleistungssektor) ein Strukturwandel zwischen den öffentlichen und privaten Dienstleistungen, den produktionsnahen und den personenbezogenen Tätigkeiten sowie eine Verlagerung von bisher der Produktion zugeordneten Tätigkeiten in den Dienstleistungsbereich zu beobachten.

Diese sozioökonomischen Strukturumbrüche kommen einem tiefgreifenden zivilisatorischen Wandel gleich und stellen den Arbeitsmarkt, die Arbeitsbeziehungen und alle Sozialversicherungssysteme vor große Herausforderungen: Die dauerhafte Sicherheit des Arbeitsplatzes, der Renten usw. sind gefährdet, unsichere, risikoreiche Beschäftigungsverhältnisse nehmen erheblich zu. Herkömmliche politische Bewältigungs- und Problemlösungsstrategien – und damit die politische Steuerungsfähigkeit beispielsweise durch sozialstaatliche Maßnahmen – scheinen an ihre Grenzen gekommen zu sein.

¹ Dass die soziale Dimension erst relativ spät in die Nachhaltigkeitsdebatte in Deutschland Eingang gefunden hat, hängt u. a. damit zusammen, dass diese von Umweltpolitikern/-politikerinnen und Umweltinitiativen begonnen und geprägt wurde, für die die soziale Dimension anfänglich von nachgeordneter Bedeutung war.

Aus den genannten Gründen ist die Zukunftsfähigkeit der Stadt Berlin eng mit der sozialen Stadtentwicklung verbunden; vielfältige soziale Probleme sind zu lösen oder wenigstens deutlich zu reduzieren, damit der soziale Zusammenhalt gesichert bzw. erhöht werden kann. Berlin weist jedoch – wie jede andere Metropole – gesellschaftliche und soziale Problemverdichtungen auf, die es von Stadträumen geringerer Agglomeration unterscheidet und die sich in bestimmten Bezirken und ihren Kiezen zuspitzen: Wohnungslosigkeit, Arbeitslosigkeit, verändertes Sozialverhalten, Gewaltbereitschaft, Perspektivlosigkeit, erhöhte gesundheitliche Risikofaktoren, erhöhte Morbidität und Frühmortalität, schlechte Wohnqualität und schlechtes Wohnumfeld sind kennzeichnend für die soziale Situation v. a. in besonders belasteten Bezirken wie z. B. Kreuzberg, Wedding und Neukölln.

In den Jahren 1989/1990 vollzog sich in Berlin eine Veränderung, die mehr ist als ein historischer Wandel. Es ist ein Bruch in fast allen Dimensionen im Leben der Stadt. Vor allem im Ostteil Berlins kommen die Änderungen teilweise Eruptionen gleich. Doch die innerstädtischen Veränderungsprozesse verlaufen seit dieser Zeit nicht nur entlang der ehemaligen Ost-West-Trennungslinie. Sie betreffen ganz Berlin.

Berlin weist zu Beginn des Jahres 1999 die höchste Zahl von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern seit der Wiedervereinigung auf. Im März 1999 sind 271.807 Personen arbeitslos gemeldet. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 16%.² Doch steigende wirtschaftliche Leistungskraft führt nicht automatisch zu mehr Beschäftigung: Während das Bruttoinlandsprodukt in Berlin zwischen 1992 und 1997 um 9 % stieg, sank die Zahl der Erwerbstätigen um 6 %. Eingewanderte Mitbürgerinnen und Mitbürger sind in besonderem Maß von Arbeitslosigkeit betroffen.

Die Bewältigung der aufgeführten Probleme ist nicht nur ein Verfassungsgebot, sie ist ein Handlungserfordernis im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung selbst. Für die Zukunftsfähigkeit der Stadt Berlin im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist es von entscheidender Bedeutung, die sozialen Benachteiligungen der verschiedenen betroffenen Bevölkerungsgruppen und die soziale und regionale Problemverdichtung deutlich zu reduzieren.

8.2.2 Ansätze zu Leitbildern und Leitlinien

„Die Bedeutung sozialer Probleme wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Weil aber soziale Stabilität sowohl für das Individuum als auch für die Gemeinschaft unverzichtbar ist, liegt das Wesen der sozialen Dimension in ihrer Schutzfunktion und der Umsetzung von gesellschaftlich determinierten Gerechtigkeitsvorstellungen und -zielen und damit im sozialen Ausgleich. Soziale Zielsetzungen geben der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit in ihrer weiteren Entwicklung eine Orientierung und bestimmen, z. B. in Form verfassungsrechtlicher Grundrechte, eine erste Stufe qualitativer und normativer Vorgaben. Soziale Ziele legen Pflichten und Rechte

² Vgl. Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg; in: <http://arbeitsamt.de/LAA-BB>; Basis für die Quotenberechnung sind die zivilen Erwerbspersonen insgesamt.

fest, die aus dem Gemeinschaftsleben erwachsen. Über die Sicherung eines gesellschaftlich anerkannten und verfassungsrechtlich garantierten Grundbedarfs hinaus (z. B. Wohnen) geht es insbesondere um die Herstellung und Sicherung von Gesundheit, Erwerbsfähigkeit und -möglichkeit, Bildungs- und Ausbildungschancen, Arbeitsbedingungen, Altersversorgung und die Einkommens- und Vermögensverteilung als Anhaltspunkte für die Ermittlung sozialer Qualitätsziele.“³

In der Diskussion um das Leitbild der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit werden unterschiedliche Ansätze vertreten.

Ein Ansatz hebt die Verteilungsgerechtigkeit als zentralen Ausgangspunkt und eines der konstitutiven Elemente der Nachhaltigkeit hervor:

„Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit wirft die Frage nach einem anderen Wohlstandsmodell auf. Eine Voraussetzung der Diskussion um andere, zukunftsbeständige Lebensformen ist die Sichtbarmachung des ‚ökologischen Rucksacks‘ (...) und seine Verankerung in unserem Wohlstandsmodell. (...) Das Prinzip der internationalen Gerechtigkeit bezieht sich auch auf die Verminderung der sozialen Ungleichheit im nationalen Kontext und die damit verbundenen ökologischen Synergien (positive Wirkung, die sich aus dem Zusammenwirken zweier oder mehrerer Prinzipien / Konzeptionen / Sachverhalte ergibt).“⁴

Ein anderer Ansatz betont den Zusammenhang von individueller Freiheit und gesellschaftlicher Solidarität:

„Individuelle Freiheit, Freiräume zur Entfaltung und Weltgestaltung, gesellschaftliche Solidarität, Schutzräume durch soziale Sicherung und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen gehören zu den elementaren Bestandteilen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung.“⁵

„Soziale Stabilität und individuelle Freiheit sind unverzichtbare Pfeiler für eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung (...) Solidarität ist für eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung weit mehr als karitative Hilfe der Starken für die Schwachen, sondern gewährleistet gleiche, gerechte Entwicklungschancen für alle Menschen. Solidarität ist damit die Voraussetzung individueller Freiheit und Entwicklung für die Mehrheit der Menschen und keine Selbstverständlichkeit, auf die man aufgrund gleicher Lebenslagen, gleicher sozialer Herkunft und gleicher kultureller Bedingungen bauen kann. Sie ist stärker als früher Ergebnis von Einsicht, die geweckt und gestärkt werden muß. Gemeinsam verabredete und auf Solidarität gründende Regeln sind und bleiben Voraussetzung für Individualität und Selbstentfaltung.“⁶

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der weiteren Entwicklung sozialer Nachhaltigkeit mindestens folgende, noch nicht abschließend diskutierte Aspekte beachtet werden sollten:

³ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 40f.

⁴ Hildebrandt in KDRs. 13/4.2a (1998) 2.

⁵ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 43.

⁶ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 39.

- Die Sicherung der Grundbedürfnisbefriedigung der Menschen

Die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse⁷ sollen für jedes Mitglied der Gesellschaft befriedigt werden. Hierzu sollte ein gesellschaftlich akzeptiertes Minimum an finanzieller Unterstützung festgelegt werden, das für die Deckung grundlegender Bedürfnisse ausreichend ist. „Jedes Mitglied der Gesellschaft erhält Leistungen von der solidarischen Gesellschaft: 1. entsprechend geleisteter Beiträge für die sozialen Sicherungssysteme, 2. entsprechend seiner Bedürftigkeit, wenn keine Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme bestehen. (...) Jedes Mitglied der Gesellschaft muß entsprechend seiner Leistungsfähigkeit einen solidarischen Beitrag für die Gesellschaft leisten.“⁸

- Die Schaffung von Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugänge

Für jedes Mitglied der Gesellschaft sollte der gleichberechtigte Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen⁹ gewährleistet sein. Demgegenüber ist beispielsweise die Chancengleichheit der Geschlechter faktisch noch nicht erreicht.

- Eine Klärung unseres Wohlstandsmodells¹⁰
- Die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins für die gesellschaftliche Entwicklung und die Verbreitung kooperativer und solidarischer Verhaltensmuster
- Intergenerative Gerechtigkeit

Bezüglich der intergenerativen Gerechtigkeit sollte berücksichtigt werden, dass sich die derzeitige Finanz- und Sozialpolitik zukünftig nicht als Belastung erweist.¹¹

- Einkommens- und Vermögensverteilung

Zu diesem Punkt gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte:

Der Auffassung, der zufolge über die Sicherung der Grundbedürfnisbefriedigung hinaus keine weiteren staatlichen Eingriffe notwendig sind und nach der eine stärkere Einkommensspreizung befürwortet wird, steht eine andere Sichtweise gegenüber. Danach ist eine Verringerung des Einkommensabstands und sozialer Ungleichheiten für die Sicherung der gesellschaftlichen Stabilität notwendig.

⁷ Dazu zählen die Bedürfnisse nach Wohnen, (Umwelt-) Qualität des Wohnumfeldes, Ernährung, Bekleidung, Bildung, Arbeit, Gesundheit und Absicherung im Krankheitsfall, Sicherheit, Mobilität und die Teilnahme am kulturellen Leben; vgl. Schäfer, Schön (1999a) 4.

⁸ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 52.

⁹ So sollte der gleichberechtigte Zugang zu Politik, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Natur, Kultur für alle Individuen und gesellschaftlichen Gruppen gewährleistet sein. Vgl. Schäfer, Schön (1999a) 3f.

¹⁰ Vgl. Hildebrandt in KDrs. 13/4.2a (1998) 2.

¹¹ Siehe auch das Konzept des „Generational Accounting“ der Deutschen Bundesbank, vorge stellt im Monatsbericht November 1997.

Im Zusammenhang mit der gleichmäßigeren Verteilung der verschiedenen Arbeitsformen von Erwerbsarbeit, Versorgungsarbeit und gemeinnütziger Arbeit sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU zu berücksichtigen.

Diese zielen auf:¹²

- Die Verbesserung der „Beschäftigungsfähigkeit“ („employability“) durch Verhinderung von Ausgrenzung und Senkung der Barrieren zwischen „Insidern“ und „Outsidern“,
- Die Entwicklung von „Unternehmergeist“ („entrepreneurship“) durch Brücken in Existenzgründungen,
- Die Verbesserung der „Anpassungsfähigkeit“ („adaptability“) durch Brücken zwischen Bildung und Beschäftigung,
- Die Stärkung von „Chancengleichheit“ („equal opportunities“) durch Brücken zwischen unbezahlter privater, sozialer Arbeit und Erwerbsarbeit.

Eine zukunftsfähige Stadt ist eine pluralistische Stadt. „Sie weist einen Reichtum menschlicher Möglichkeiten aus, räumt unterschiedlichen Menschen die Freiheit ein, die ihnen zusagende Möglichkeit zu leben, und verbindet diese Freiheit, indem sie sie allen gewährt, mit sozialer Fairneß und Gemeinsinn.“¹³ Eine pluralistische Gesellschaft ist immer mit einer sozialen und räumlichen Differenzierung verbunden. Eine zukunftsfähige soziale Differenzierung zwischen Lebensverhältnissen und Stadtteilen in einer städtischen Region ist dann gegeben, wenn durch diese Differenzierung die menschlichen Entwicklungspotenziale in ihren produktiven und regenerativen Möglichkeiten nicht geschädigt werden, so dass alle sozialen Gruppen und räumlichen Teile einer Stadt ihre Entwicklungschancen wahrnehmen können – ohne dass dabei gleichzeitig eine andere Gruppe in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt wird.

Sozialräumliche Segregation innerhalb von Stadtregionen ist zunächst ein ganz normales Phänomen. Es wäre falsch, ein ausschließlich negatives Bild der sozialen Entwicklung in den Berliner Bezirken seit 1990 zu zeichnen. Die neuen Verhältnisse bedeuten zunächst für alle Bürger Berlins seit Jahrzehnten ungekannte Freizügigkeit und damit auch Entfaltungsmöglichkeiten. Darüber hinaus gibt es in Ost wie West Bevölkerungsgruppen, die auch ihre materielle Situation verbessern konnten. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen sozialen Veränderungen zutreffender mit der Unterscheidung zwischen „Gewinnern und Verlierern“ zu umschreiben – und zwar nicht einfach entlang der Ost-West-Linie. Die Unterscheidung zwischen Gewinnern und Verlierern verweist auf die neuen Bedingungen der sozialen Differenzierung zwischen den Stadtteilen und die neuen Muster sozialräumlicher Segregation.

¹² Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 144.

¹³ BUND, Misereor (1996) 351.

Die sozialräumliche Segregation wird problematisch, wenn die Gewinner einen freiwilligen Ausschluss aus der Gesellschaft vollziehen, der durch eine Vielzahl von Faktoren ausgelöst werden kann. Durch den freiwilligen Ausschluss der Gewinner wird die in allen Phänomenen sozialräumlicher Segregation angelegte Gefahr aktiviert, dass bestimmte soziale Gruppen mitsamt ihren Räumen aus unterschiedlichen Gründen benachteiligt werden. So kann sich für bestimmte Gruppen die funktionale Einbindung in den Wirtschaftskreislauf verringern, oder es kann sich im Zuge sozialräumlicher Restrukturierungen innerhalb einer Stadt die Lage eines Stadtquartiers verändern und benachteiligend wirken.

Soziale Kohäsion hat v.a. die Integration der sozialen Gruppen und ihre Räume am „oberen“ Ende und am „unteren“ Rand der Gesellschaft im Blick. Erreicht werden sollen die Sicherung von Lebens-, Entwicklungs- und gesellschaftlichen Teilhabechancen für alle Gruppen der Stadt. Bezüglich der individuellen Dimension geht es dabei um die psychische, die physische, die intellektuelle und die kulturelle Fähigkeit sowie räumliche und zeitliche Verfügbarkeit von Möglichkeiten, um die sich in der Stadt anbietenden Lebens- und Entwicklungschancen wahrzunehmen und an der Gesellschaft teilzuhaben. Dies gilt insbesondere für die derzeit sehr unterschiedlichen Lebens- und Entwicklungschancen von Männern und Frauen. Zugleich geht es in einer sich wirtschaftlich rasch wandelnden Gesellschaft um die konstante Beschäftigungsfähigkeit und hinreichende Beschäftigungsmöglichkeit aller erwerbswilligen Bürgerinnen und Bürger einer Stadt. Eine nachhaltig wirtschaftende soziale Stadt gibt allen Potenzialen, Erfahrungen und Bildungspotenzialen eine Chance. Dies bezieht sich auf alle Bildungs- und Ausbildungskategorien, auf alle Generationen und ethnischen Zugehörigkeiten.

Eine erfolgreiche intergenerationelle und multiethnische Integration in einer Stadt ist dann gegeben, wenn durch die generationelle, ethnische und kulturelle Differenzierung die menschlichen Entwicklungspotenziale in ihren produktiven und regenerativen Möglichkeiten nicht geschädigt werden, so dass alle Bürger der Stadt gleiche Entwicklungschancen wahrnehmen können.

Die wechselseitigen Abhängigkeiten der „Gewinner“ und „Verlierer“ haben sich nur scheinbar gelockert. Zum einen kann es Gewinner nur geben, weil und insoweit ihnen ein anderer Teil zuarbeitet. Zum anderen sind auch die Gewinner an Voraussetzungen gebunden, die sie bei ihrem freiwilligen Ausschluss aus der Verantwortung für die gesamte Stadt aufs Spiel setzen: Eine Stadt im sozialen Frieden bleibt nach wie vor ein kollektives Gut, das nur all ihre Bewohner gemeinsam erstellen und nutzen können. Die Kosten einer gespaltenen, sozial angespannten Stadt mit den Folgen von „No-Go-Areas“, latenter Aggressivität und Gewalt tragen nämlich alle, auch die Modernisierungsgewinner. Deshalb bedeutet die sozial nachhaltige Stadt eine sozialräumlich gleichberechtigte Figuration. Das manifestiert sich darin, dass sie ihren Wohlstand nicht zu Lasten anderer Regionen erhöht, dass das Gesundheitswesen in allen Teilen und für alle attraktiv ist, die Kriminalitätsrate nicht in die Höhe schnellte und sich in bestimmten Stadtteilen verfestigt. Und es bedeutet, über eine bestimmte Qualität und breite Zugänglichkeit von Bildung und Ausbildung zu verfügen.

Die Grundlage einer sozial nachhaltigen Stadt besteht darin, das Bewusstsein der real existierenden Abhängigkeiten zwischen den Gewinnern und Verlierern sowie den Verantwortlichkeiten neu zu begründen. Auf dieser Basis können die sich in Berlin vollziehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modernisierungen als Chance begriffen werden. Eine Leitlinie könnte deshalb lauten: Modernisieren ohne auszuschließen.

In diesem Sinne hieße gesellschaftliche Modernisierung zweierlei: zum einen Verantwortungsfähigkeit. Die Eliten der Stadt müssen sich als fähig erweisen, über ihre eigenen Rationalitätsfallen – des kurzfristigen Gewinns bei langfristigen Kosten – hinaus zu denken und die langfristigen sozialen Kosten zu berücksichtigen. Zum anderen geht es um Beteiligungsfähigkeit: Erst wenn jene, die von der „Solidargemeinschaft“ Unterstützung empfangen, ihr nach Kräften zurückgeben können, wird die Praxis sozialer Kohäsion sinnfällig und für alle Gruppen der Stadt plausibel.

Die Verantwortungsfähigkeit und die Beteiligungsfähigkeit bedingen sich gegenseitig. In Phasen der Unsicherheit, wie die der Veränderungen in Berlin, können beide Fähigkeiten nur wachsen, wenn eine grundsätzliche Sicherheit in Bezug auf eine gesamtstädtische Innovation besteht. Anders formuliert: Beide Fähigkeiten können erst wirksam werden, wenn sich die Einsicht durchsetzt, sich über eine aus Skepsis, Ärger, Furcht und Enttäuschung gespeiste Zurückhaltung hinaus nicht nur auf das Risiko des Wandels einzulassen, sondern auch auf die mit dem Wandel verbundene Chance. Ohne die Sicherheit und das Vertrauen, dass diese Entwicklung der Stadt für jede soziale Gruppe auch einen Zugewinn bedeutet, wird das nicht gehen. Diese Sicherheit und dieses Vertrauen sind von der Stadtpolitik zu gewährleisten. Sozialräumlich integrativ ist eine Stadtpolitik nach diesem Leitbild dann, wenn sie die Rahmenbedingungen so setzt, dass aus dem Zusammenspiel von Verantwortungsfähigkeit und Beteiligungsfähigkeit ein sozialer Mehrwert entstehen kann. In diesem Sinne tut die Stadtpolitik viel für die Bürger, wenn sie die für diese Rahmenbedingungen notwendige Infrastruktur und Moderation vorhält und in die Anschlussfähigkeit aller Bürger an die Modernisierung investiert (Bildung und Ausbildung, Gesundheit etc.). Die Leitlinie sollte sein, dass die Stadtpolitik zwischen den „Verlierern“ und „Gewinnern“ Brücken baut, anstatt lediglich „Krücken“ für die „Verlierer“ bereitzuhalten. Darüber hinaus muss eine nachhaltige Sozialpolitik nicht nur in der Gegenwart auf soziale Anschlussfähigkeit und Gerechtigkeit achten, sondern auch für die Zukunft die Bedingungen der Möglichkeit gesellschaftlicher Solidarität erhalten und verbessern.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder

Pia Paust-Lassen, Prof. Dr. Sabine Hofmeister, Jochen Querengässer und Delia Hinz:

Da in der Enquetekommission keine Übereinstimmung darüber zu erzielen war, nach welchen Leitbildern in Berlin eine nachhaltige Stadtentwicklung für die soziale Dimension gestaltet werden sollte, konnten auch keine gemeinsamen Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. Die in sich widersprüchlichen Ansätze in Kapitel 8.2.2 sind aus Zitaten der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages entstanden, welche allerdings nicht vollständig und damit an einigen Stellen sinnentstellend zusammengestellt wur-

den. So konnte z. B. keine Einigung herbeigeführt werden zu dem Satz: „Solidarität bestimmt den Kern unseres Sozialstaatsverständnisses und hat unsere Gesellschaft sozial, wirtschaftlich und kulturell gestaltet.“ (Seite 39) und über: „Solidarität und soziale Gerechtigkeit sind die Voraussetzung für die Freiheit des einzelnen.“ (Seite 40)¹⁴. Die VertreterInnen eines eher neoliberalen politischen Konzeptes konnten daher auch die im Folgenden wiedergegebenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Entwicklung einer nachhaltigen Gesellschaft nicht akzeptieren. Für die nächste Enquetekommission bleibt deswegen noch die Aufgabe zu bewältigen, die folgenden Vorschläge intensiv zu diskutieren und ein entsprechendes Leitbild der Sozialen Stadtentwicklung zu erarbeiten. Viele dieser Konzept- und Maßnahmenvorschläge sind allerdings in anderen Teilen der Gesellschaft schon intensiv diskutiert, die Umsetzung und Erprobung neuer Wege könnte begonnen und intensiviert werden.

Ausgehend von der Vision einer nachhaltig lebenden und wirtschaftenden modernen Gesellschaft, die den ökologischen Reduktionserfordernissen gerecht werden kann, ist die Verteilungsgerechtigkeit für die soziale Dimension der Nachhaltigkeit von entscheidender Bedeutung. Das umfasst einerseits die globale Verteilungsgerechtigkeit, andererseits die intergenerative Gerechtigkeit und bedeutet eine Umverteilung von Macht, Geld, Ressourcen und den jeweils daran geknüpften gesellschaftlichen Stellungen. Wollen wir wirklich einen Umbau hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft, dann sind konkrete Schritte erforderlich, die diesen Weg beginnen, denn eine nachhaltige Gesellschaft ist eine andere als die heutige, und alle sind davon betroffen.

Die klassischen Ziele von Sozialpolitik in modernen Gesellschaften, die Befriedigung der Grundbedürfnisse, die Angleichung der Lebensverhältnisse und die Angleichung der Lebens- und Entwicklungschancen, müssen mit den ökologischen, ökonomischen und kulturellen Zielsetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in Verbindung gebracht werden. In der heutigen gesellschaftlichen Struktur sind die Grundlagen der Arbeits-, Wirtschafts- und Lebenswelt von kulturellen Normen und Werten geprägt, die einer nachhaltigen Entwicklung nicht gerecht werden. So beinhaltet der Arbeitsbegriff noch immer überwiegend nur die Erwerbsarbeit. Damit werden weite Teile der Arbeit, beispielsweise die Versorgungs- und Gemeinwesenarbeit, die mehr als die Hälfte der Gesamtarbeit ausmachen, ausgeblendet. Die sozialen Sicherungssysteme, die gesellschaftliche Teilhabe, die Identitätsbildung, die Lebens- und Entwicklungschancen sind auf die Erwerbsarbeit ausgerichtet, gleichzeitig werden immer mehr Menschen aus der Erwerbsarbeit ausgegrenzt. Diese Arbeitskultur ist nicht kompatibel mit nachhaltiger Entwicklung. Nachhaltigkeit erfordert die Erweiterung des dominierenden Arbeitsbegriffes um die lebensweltliche Arbeit sowie den Abbau der hierarchischen Struktur zwischen den beiden Sphären. In diesem Zusammenhang darf auch nicht ausgeblendet werden, in welchem Umfang diese hierarchischen Strukturen Hand in Hand gehen mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die zu diskriminierenden Lebens- und Entwicklungsbedingungen für Frauen geführt haben. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, wie wesentlich für die Menschen eine in erster Linie als sinnvoll erachtete Tätigkeit ist, wobei deren Entlohnung keineswegs immer dem sozialen und ökologischen Wert der Arbeit entspricht. Grundlage für die heutige Konsumgesellschaft und ihren systemimmanenten Zwang zur endlosen Steigerung der Positionsgüter ist das auf dem herkömmlichen Arbeitsbegriff beruhende und auf Hierarchien gebaute kompensatorische Wohlstandmodell. Lohn und damit Konsummöglichkeiten gelten als Entschädigung für sinnreduzierte und hochverdichtete Arbeit.¹⁵ Deswegen ist ein gesellschaftlicher Diskurs über die Zielsetzung eines nachhaltigen Wohlstandsmodells dringend erforderlich; die Politik muß dafür den Rahmen schaffen.

Für Berlin ist das Leitbild von gleichwertigen Lebensverhältnissen eine Voraussetzung für die Lebensqualität in der Stadt und für die wirtschaftliche Entwicklung. Noch ist Berlin eine Stadt, in der die Menschen weitgehend friedlich miteinander leben und Armut noch kein Massenphänomen ist, obwohl die Zahl der unter der Armutsgrenze Lebenden kontinuierlich zunimmt, ge-

¹⁴ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 39, 40.

¹⁵ Vgl. Schäfer, Schön (1999a).

rade auch die der Kinder. Sozialstaatliche Regulative und Normen u.a. zur Wohnsicherheit, Kinderbetreuung und medizinischen Versorgung existieren zwar, werden aber in der öffentlichen Diskussion mit Kostenargumenten und dem Bild von der „sozialen Hängematte“ entwertet. Es zeichnet sich ein Stimmungsumschwung ab. Der neoliberale Politikansatz scheint die Grenze seiner Akzeptanz zu erreichen, zumal der erwartete sozialpolitische Effekt in Form neuer Arbeitsplätze ausbleibt und die sozialen Folgekosten überzogener sozialer Polarisierung spürbar werden. Gerade in der Dämpfung sozialer Ungleichheit, in gleichen Bildungschancen und zufriedenstellenden Wohnverhältnissen für alle, in guter Umweltsituation und infrastruktureller Ausstattung aller Stadtbezirke usw. ist ein erstrangiger Standortvorteil Berlins zu sehen. Die Stadtpolitik steht vor der Aufgabe, die soziale Polarisierung nicht so weit kommen zu lassen, dass der soziale Frieden gefährdet ist und damit Lebensqualität sowie wirtschaftliche Effizienz der Stadt beeinträchtigt werden.¹⁶ Diesen Herausforderungen muss sich die Politik in Berlin verstärkt stellen, über die üblichen Ideologie- und Parteigrenzen hinweg.

Aus den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Kommission geht hervor, dass die Maßnahmen zur Chancengleichheit und zur lokalen Dimension der Beschäftigungspolitik im Non-Profit-Bereich verstärkt werden sollen. Die Mitgliedsstaaten sollen sich Ziele setzen, den Anteil an TeilnehmerInnen von Maßnahmen des lebenslangen Lernens zu erhöhen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mehr zu beachten, die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik mehr für Behinderte und „ethnische Minderheiten“ zu öffnen und mehr Jobs im Dienstleistungssektor zu schaffen. In allen beschäftigungspolitischen Programmen sollen die Mitgliedsstaaten besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit (Gender-Mainstreaming-Ansatz) verankern. Ein Fortschritt im Abbau der Erwerbslosigkeit kann nur durch die verbindliche Festlegung von Zielen erreicht werden: Zum Beispiel die Halbierung der Erwerbslosenrate innerhalb von fünf Jahren, die Festlegung auf Kriterien zur Stärkung der Chancengleichheit, zur Arbeitszeitverkürzung und -umverteilung, zum Ausbau des Dritten Sektors und zum Ausbau von öffentlich geförderter Beschäftigung, sowie zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. In Berlin müssen Ziele, Kriterien und Indikatoren für diese Handlungsfelder erarbeitet und verbindlich in politisches Handeln umgesetzt werden. Die Vorschläge aus der Studie, die zur Zukunft der Arbeit im Auftrag der Enquetekommission erarbeitet wurden, sollten unmittelbar von den Senatsverwaltungen auf ihre Umsetzbarkeit und deren Hemmnisse hin überprüft werden.

8.2.3 Notwendige Rahmenbedingungen und Handlungsfelder

Strategien zur Sicherung und Schaffung der Zukunftsfähigkeit Berlins müssen auf nachhaltige Dialog- und Handlungsstrukturen aller beteiligten Akteure und wirk-same, kosteneffektive Maßnahmen gegründet sein.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass viele Strategieelemente zur Förderung von Beschäftigung in Berlin nicht allein in den Handlungs- und Zuständigkeitsbereich der Berliner Legislative und Exekutive fallen, vielmehr vom Bund (z.B. Steuerpolitik) oder den Tarifvertragsparteien (z.B. Arbeitszeitpolitik) geregelt werden. Geht man angesichts der Größe und Heterogenität der derzeitigen und zukünftigen Problemlage auf dem Arbeitsmarkt davon aus, dass nur durch eine intelligente Kombination ganz verschiedener Maßnahmen nachhaltige Wirkungen zu erzielen sein werden, sollte zunächst herausgearbeitet werden, welche Vorschläge und Maßnahmen in den alleinigen Zuständigkeitsbereich des Landes und der Bezirke fallen und welche nur in Kooperation und Abstimmung mit Dritten realisiert werden können.

¹⁶ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 147.

Bei Projekten, die auf Landesebene realisierbar sind (z. B. Bildungspolitik, Hochschulpolitik), müssen die Vorschläge (z. B. Bildungsoffensive, Dritter Sektor) mit der aktuellen Ressortpolitik (der Schulpolitik, Gesundheitspolitik und v. a. der Finanzpolitik) abgestimmt werden. Ganz generell ist zunächst zu klären, wie die Finanzierung der laufenden und der neuen Projekte kurz-, mittel- und langfristig erfolgt und wie sie gesichert werden kann.

An Projekten, Modellen, Maßnahmen und weiteren Vorschlägen mangelt es derzeit nicht, sondern vielfach an Informationen über die Akzeptanz der Maßnahmen unter den Trägern und Zielgruppen, über die Wirksamkeit der Maßnahmen und die mittel- und langfristigen Wirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Beispielhaft seien hier sechs konkrete Untersuchungsfelder benannt:

- Analyse der Akzeptanz von Teilzeitarbeit bei Unternehmen und Beschäftigten in Berlin und damit erreichbare Beschäftigungswirkungen,
- Evaluation der laufenden Arbeitsförderungs- und Wirtschaftspolitik,
- Erstellung einer Typologie von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern,
- Erstellung einer Typologie von Institutionen und Beschäftigten im Dritten Sektor,
- Modellhafte Erprobung und Evaluation von Kombilohnsystemen und
- Ausbau und Vernetzung der Sozial- und Gesundheitsberichterstattung.¹⁷

Gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich ist eine umfassende Berichterstattung notwendig.¹⁸ Eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Überwindung der sozial bedingten Unterschiede in der gesundheitlichen Situation der Berliner Bevölkerung ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, die sich an den entsprechenden Gesundheitsprogrammen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) orientieren. Sowohl die Ottawa-Charta als auch das gleichfalls von der WHO 1989 entwickelte Healthy-City-Programm räumen der Gesundheitsförderung eine herausragende Rolle nicht nur in der Gesundheitspolitik, sondern in allen Politikbereichen ein.

Sie definieren Gesundheitsförderung als Beseitigung sozialer Ungleichheit und als Kampf gegen Armut, Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit. Sie setzen also auf die Emanzipation gesellschaftlich benachteiligter Gruppen, und dieser Ansatz macht ressortübergreifende Konzepte notwendig. Die 1986 von der WHO in der Ottawa-Charta zur Gesundheitsförderung benannten fünf Handlungsfelder¹⁹

¹⁷ Aus Zeitmangel ist es der Kommission nicht mehr gelungen, das Kapitel zur sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung so umfassend zu bearbeiten, wie dies bei anderen Handlungsfeldern erfolgte. Die Bedeutung der ersten fünf genannten Untersuchungsfelder konnte im Abschnitt 8.2.4 (Erwerbslosigkeit und Zukunft der Arbeit) zumindest skizziert werden. Zur Bedeutung des sechsten Untersuchungsfeldes (Sozial- und Gesundheitsberichterstattung) vgl. die folgenden Ausführungen.

¹⁸ Vgl. Häußermann in Wortprotokoll Ausschuss Ges Soz Mi, Wortprotokoll 13/17, 46f.

¹⁹ Vgl. den Text der Charta in: Conrad, Kickbusch (1988) 142–150.

- Bedingungen für eine gesundheitsförderliche Gesamtpolitik schaffen,
- die persönlichen Kompetenzen jedes einzelnen Menschen entwickeln,
- gesundheitsförderliche Lebenswelten schaffen,
- gesundheitsbezogene Gemeinschaftsaktionen unterstützen und
- die Gesundheitsdienste neu organisieren

finden sich in Ansätzen auch in dem 1994 in Berlin in Kraft getretenen novellierten Gesundheitsdienstgesetz (GDG) wieder.²⁰ Deren Umsetzung und Verknüpfung mit anderen gesellschaftlichen Bereichen sowie die Formulierung von Gesundheitszielen²¹ für die Landespolitik ist von rahmensetzender Bedeutung für eine sozial nachhaltige Entwicklung in Berlin.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder Jochen Querengässer und Delia Hinz:

Als wichtige Voraussetzung für eine Politik der sozialen Nachhaltigkeit und als Rahmenbedingung für die vielfältigen bezirklichen Aktivitäten, Initiativen und Projekte sowie stadtteilorientierten Vorhaben sind eine detaillierte Sozialberichterstattung und stadtweite sozialplanerische Anstrengungen in Berlin unerlässlich:

- Berlin benötigt eine umfassende und verbindliche Sozialplanung auf der Grundlage einer qualifizierten und fortlaufenden Sozialberichterstattung. Die Zielstellung dieser Planung sollte in einer nachhaltigen stadtweiten sozialen Stabilisierung gesehen werden.
- Angesichts der festgestellten sozialen Problemlagen und ihrer bezirklichen Verteilung erscheinen sowohl ein regelmäßiger Armuts- als auch ein Reichtumsbericht als Bestandteil der laufenden Sozialberichterstattung als empfehlenswert.
- Sozialplanung sollte auf die Sicherung und den Ausbau eines bedarfsgerechten Netzes sozialer Beratung und Betreuung sowie eine die soziale Aktivität der Bevölkerung unterstützende Infrastruktur ausgerichtet sein und deren Anpassung und Entwicklung an sich verändernde Problemlagen mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs betreiben.

8.2.4 Erwerbslosigkeit und Zukunft der Arbeit

8.2.4.1 Ausgangssituation und Problemlage in Berlin

In der folgenden Problembeschreibung werden zu zentralen Bereichen, die Gegenstand der Ziele und Leitlinien der sozialen Nachhaltigkeit sind, Daten über die derzeitige Situation und – wo möglich – Trends und Prognosen für die Zukunft dargestellt.²²

²⁰ Vgl. Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz – GDG) vom 4.8.94 (GVBL. S. 329 ff) insbesondere §§ 1–3.

²¹ Vgl. dazu ausführlich: Bergmann, Baier, Meinschmidt (1996).

²² Vgl. ausführlicher zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, zu Bevölkerungsentwicklung und Erwerbspotenzial, zum Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und zu den Prognosen zur Erwerbstätigkeit: Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 11–24.

Erwerbslosigkeit

Die Arbeitslosenquote beträgt derzeit im Westteil Berlins 19,3 %, im Ostteil Berlins 17,9 %.²³ Gegenüber dem Januar 1993 hat die Arbeitslosigkeit damit im Westteil der Stadt um 9 %, im Ostteil um 0,5 % zugenommen. Insgesamt waren Ende Februar 1999 ca. 277.000 Personen arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote der bis zu 24jährigen beträgt 22 %, unter Ausländern 35 %. Ca. 36.000 Arbeitslose sind im Februar 1999 in Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen beschäftigt. 35 % der Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose. Während im Ostteil Berlins die Arbeitslosigkeit nach Bezirken nicht wesentlich variiert, unterscheiden sich die Zahlen in den West-Bezirken erheblich. Zudem ist insgesamt eine Differenz nach Geschlechtern festzustellen: Die Arbeitslosenquote beträgt für Männer 18,6 %, für Frauen 15,5 %.

Sozialhilfebezug

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger war am Jahresende 1997 in Berlin um insgesamt 15,4 % höher als am Ende des Vorjahres. Ca. 267.000 Personen bezogen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (IHLU). Seit 1991 (218.635) ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger (IHLU) damit um knapp 50.000 gestiegen. Das ist der höchste Wert, der bislang in Berlin registriert wurde. Insgesamt waren 7,8 % der Bevölkerung auf diese sog. Sozialhilfe im engeren Sinne angewiesen. Rund 53 % der Sozialhilfebezieher waren Frauen.

Insgesamt waren drei Viertel der Empfänger von Sozialhilfe in den westlichen Bezirken gemeldet. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich jedoch die Zahl der Hilfebezieher in den östlichen Bezirken (+22,7 %) stärker erhöht als in den westlichen Bezirken (+13,1 %).

Rund ein Drittel der Empfänger von Sozialhilfe sind Minderjährige (89.800 Personen), 26 % Ausländer.²⁴

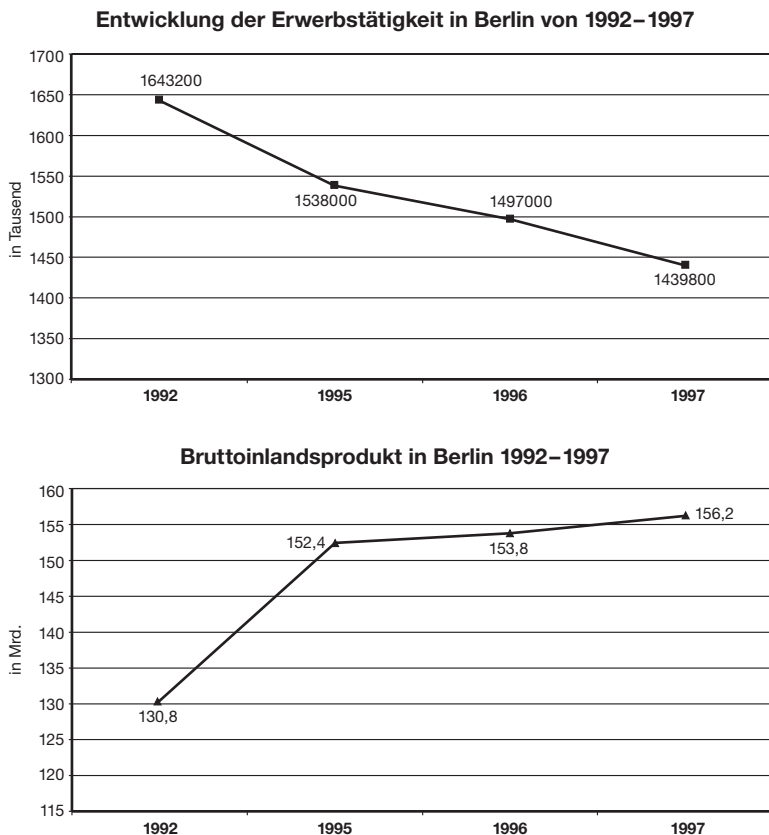
Entwicklungstendenzen

Die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin sinkt seit Beginn der 90er Jahre kontinuierlich, obwohl das Bruttoinlandsprodukt in demselben Zeitraum beständig gestiegen ist (siehe Abbildung 11). Gab es beispielsweise im Mai 1992 noch 1.643.200 Erwerbstätige, so sinkt diese Zahl auf 1.538.000 im Juni 1995 und auf 1.476.700 im April 1998. Im Vergleich zu 1992 ist die Zahl der Erwerbstätigen damit um 200.000 zurückgegangen.

²³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit; in: <http://arbeitsamt.de> (Stand Januar 1999).

²⁴ Vgl. Statistisches Landesamt: Pressemitteilung v. 20.5.99. Nach neuesten Angaben des Landesamtes belief sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen (IHLU) im Jahr 1998 auf 285.000 Personen. Dies ist gegenüber 1997 eine Steigerung um ca. 5 %; vgl. Emmerich, Marlies in: Berliner Zeitung vom 07.06.1999, 21.

Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Bruttoinlandsprodukts in Berlin zwischen 1992 und 1997



Quelle: Statistisches Landesamt (1998).

Der Rückgang der Erwerbstätigkeit ist im Produktionssektor und im Bereich Handel und Verkehr mit einem Rückgang von 14 % bzw. 15 % besonders ausgeprägt (siehe Tabelle 3). Rückgänge gibt es auch in den Bereichen Staat, Organisationen ohne Erwerbscharakter und Private Haushalte (–5 %). Lediglich der Dienstleistungsbereich und die selbständigen Erwerbspersonen verzeichnen absolut und relativ Zuwächse (+2 %).

Tabelle 3

Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Berlin von 1992–1997

	1992*	1995*	1996*	1997*	1997 zu 1995
	in Tausend				Veränderung in %
Erwerbstätige im Inland	1.643,2	1.538,0	1.497	1.439,8	–6 %
Selbständige und mithelfende Familienangehörige	138,4	138,8	140,7	141,3	+2 %
Arbeitnehmer	1.500,7	1.399,2	1.356,3	1.298,5	–7 %
Erwerbstätige im Prod. Gewerbe	486,1	377,5	350,1	324,5	–14 %
Handel und Verkehr	325,9	356,7	329,1	304,2	–15 %
Dienstleistungen	831,1	434,3	440,3	443,3	+2 %
Darunter: Staat, Organisationen ohne Erwerbscharakter, Private Haushalte	236,8	424,2	422,8	405,0	–5 %

* Mai; † Juni

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin (1998).

Die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der Summe der Erwerbstätigen und Erwerbslosen) in der Altersgruppe der 15–65-jährigen hat sich in Berlin von 76,4 % im Jahr 1991 auf 72,5 % im Jahr 1997 reduziert. Die Erwerbsquoten in den östlichen Bezirken sind auch 1997 bei Männern wie Frauen höher als die der Bevölkerung im Westteil.

Prognosen zur Entwicklung der relevanten Faktoren, wie Bevölkerungsentwicklung und Bedarf an Arbeitsplätzen, sind gerade in Berlin nur sehr eingeschränkt möglich. Dies zeigt sich bereits an den äußerst unterschiedlichen Bevölkerungsprognosen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie geht in ihrer Prognose von einem Bevölkerungszuwachs von ca. 145.000 bis zum Jahr 2010 aus.²⁵ Eine andere Prognose schätzt die Entwicklung jedoch genau umgekehrt ein: Die Bevölkerungszahl würde sich demnach im gleichen Zeitraum um ca. 92.000 verringern.²⁶

Allein aus den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung (unabhängig von ihrer Zuverlässigkeit) kann keine Ableitung zur Entwicklung der Beschäftigung geleistet werden. Hierfür wurden weitere Untersuchungen getätigt. Die angesprochene Untersuchung des Senats veranschlagt bis zum Jahr 2010 ein Anwachsen der erwerbsfähigen Bevölkerung um ca. 100.000.

²⁵ Vgl. SenStadtUmTech (1997) 44.²⁶ Vgl. Prognos, Tagesspiegel (1997/1998) 74.

Eine Untersuchung zur Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs liegt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung vor.²⁷ Nach ihren Schätzungen wird der Arbeitskräftebedarf bis 2010 um ca. 32.000 zurückgehen. Dabei werden Zuwächse bei den Dienstleistungsunternehmen (insbesondere bei den sonstigen Dienstleistungen) sowie bei Organisationen ohne Erwerbszweck und privaten Haushalten erwartet.

Das Prognos-Gutachten geht zwar von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen in Berlin aus, kommt jedoch aufgrund der Strukturumbrüche in der Wirtschaft zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Erwerbstätigen bis 2010 um ca. 46.000 zurückgehen wird.²⁸

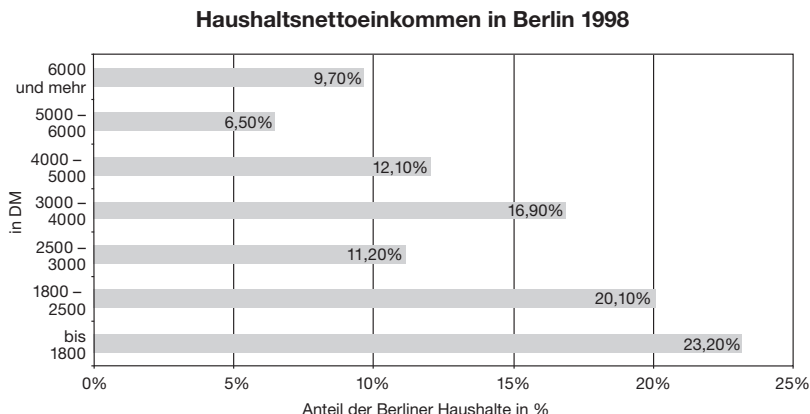
Einkommen und Vermögen der Berliner

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus lebten im April 1998 von den 3.452.000 Einwohnern 1.470.200 (42,6 %) von Einkünften aus einer Erwerbstätigkeit, 23,7 % von Unterhaltszahlungen der Eltern oder Ehegatten, 19,7 % von Renten und Pensionen und 11,2 % von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe.

Gegenüber 1991 hat der Anteil der von Erwerbsarbeit lebenden Berliner von 48,1 % auf 42,6 % abgenommen, der Anteil der Empfänger staatlicher Leistungen ist von 5,3 % auf 11,2 % gestiegen.

Über ein Drittel der Berliner Haushalte verfügt über kein Einkommen bzw. ein Einkommen unter 1.000 DM. 23 % der Berliner Haushalte verfügen über ein Nettoeinkommen von bis zu 1.800 DM, 43 % von bis zu 2.500 DM (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12



Quelle: Statistisches Landesamt (Mikrozensus 1998).

²⁷ Vgl. DIW (1997) 211ff.

²⁸ Vgl. Prognos, Tagesspiegel (1997/1998) 74.

Weit ungleicher noch ist die Vermögensverteilung. In Bezug auf die 37.011 unbeschränkt steuerpflichtigen steuerbelasteten natürlichen Personen (1992) haben 12 % ein Gesamtvermögen von über 1 Mio. DM. Diese halten aber über 60 % des steuerpflichtigen Vermögens.

Strukturwandel der Wirtschaft

„Der Strukturumbruch der Berliner Wirtschaft, der mit der deutschen Vereinigung und der Liberalisierung in den osteuropäischen Nachbarländern einsetzte, ist (...) noch nicht abgeschlossen. Bis Berlin in seine neue wirtschaftliche Rolle hineingewachsen ist, dürften weitere 10 bis 20 Jahre vergehen.

Zusätzlich zu den allgemein wirksamen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie die Beschleunigung des technologischen Wandels, die Internationalisierung der Märkte und Unternehmen, die europäische Integration und die Währungsturbulenzen, trifft die Berliner Unternehmen eine Reihe spezifischer Veränderungen ihrer Standortbedingungen: Die neue geopolitische Lage als Brücke zu Osteuropa, die Wiedergewinnung des brandenburgischen Umlands, das abrupte Wegfallen der ehemaligen Berlinförderung und die Neuausrichtung auf die Anforderungen einer Bundeshauptstadt.“²⁹

Zeigen sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verstärkt erst seit den 90er Jahren, so darf nicht übersehen werden, dass sich in Westdeutschland seit 1970 eine Veränderung in der Struktur der Beschäftigung vollzieht, die v. a. durch die kontinuierliche Abnahme „normaler Beschäftigungsverhältnisse“ und eine Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und geringfügiger Beschäftigung – gerade unter Frauen – charakterisiert ist.

Der Strukturwandel bedeutet jedoch noch nicht, dass Berlin sich auf direktem Weg zu einer High-Tech-Metropole befindet. Andere Städte und Regionen haben in bestimmten High-Tech-Bereichen bereits einen hohen Vorsprung, zu dem aufzuschließen nicht ganz einfach sein dürfte;³⁰ zudem kommt eine zum Thema „Beschäftigung durch Innovation“ durchgeführte Studie³¹ zu durchaus kritischen Einschätzungen der damit verbundenen beschäftigungswirksamen Möglichkeiten.³²

Dennoch zeichnen sich in einigen Bereichen Chancen für günstige Beschäftigungseffekte ab: So sehen beispielsweise die Autoren der BerlinStudie die größten Beschäftigungspotenziale in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Messe- und Kongresswesen, Großhandel/Osthandel, Hotel- und Gaststättengewerbe, Medien, Be-

²⁹ Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 5; vgl. zur Analyse der Problemlagen und berlinspezifischen Besonderheiten, die den Strukturwandel des Berliner Arbeitsmarktes bestimmen, die Synopse verschiedener Erklärungsansätze in: Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 41–51; siehe auch Kapitel 8.1 (Seite 149).

³⁰ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 126.

³¹ Vgl. Lehner, Baethge, Kühl u.a. (1997).

³² Vgl. Lehner, Baethge, Kühl u.a. (1997).

ratungsdienste (z. B. Anwälte), Bildungs-, Gesundheits- und soziale Dienste, Kunst und Kultur und im Handwerk.³³

Die Zukunftsfähigkeit Berlins wird unter anderem auch davon abhängen, wie es mit seinen Stärken und Schwächen umgeht. Die Autoren der BerlinStudie haben eine Übersicht über die Stärken und Schwächen Berlins zusammengestellt. Demnach sind die Stärken die zentrale geographische Lage, eine hohe Attraktivität für Menschen aus Osteuropa, die Funktion als Verkehrsknotenpunkt (im Schnittpunkt mehrerer Autobahnen und überregionaler Bahnverbindungen), die Rolle als Bundeshauptstadt, die verfügbaren hochqualifizierten Arbeitsmarktreserven, die Wissenschaftsinfrastruktur, die vorhandenen Flächenreserven und die öffentliche Förderung für die gewerbliche Wirtschaft, ein innovatives gesellschaftliches Milieu, die vielfältige Kulturszene und der hohe Freizeitwert Berlins und seines Umlands.

Als Schwächen bewertet sie die ungünstige Industriestruktur und die unterentwickelten privaten Dienstleistungen, die unzureichende Innovationsfähigkeit vor allem kleiner und mittlerer Betriebe, die verbreitete Subventionsmentalität von Unternehmen als Nachwirkung der Berlinförderung, den Mangel an unternehmerischen Persönlichkeiten, restriktive Banken, mangelhafte Produktionsbedingungen aufgrund beengter Grundstücksverhältnisse, zu geringe Investitionen in Humankapital in der innerbetrieblichen Personalentwicklung sowie zersplitterte Senats-Bezirkszuständigkeiten und Ressortegoismen der öffentlichen Verwaltung, die häufig zu undurchschaubaren Entscheidungsabläufen führten.³⁴

In einer anderen Untersuchung wurde nach einer (nichtrepräsentativen) Befragung von wichtigen Unternehmern festgestellt, dass über 70 % der Befragten davon ausgehen, dass sich Berlin wirtschaftlich besser (18 %) oder zumindest ähnlich (55 %) entwickeln wird wie andere deutsche Wirtschaftszentren.³⁵ Nur 27 % glauben, dass es sich schlechter entwickeln wird. Interessanter als diese Einschätzungen dürfte es allerdings sein, sich mit den Stärken und Schwächen Berlins auseinanderzusetzen. Die jeweils wichtigsten nach Ansicht der Befragten sind in Tabelle 4 angegeben.

³³ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 127ff. Die BerlinStudie berücksichtigt zwar auch die Förderung der drei High-Tech-Sektoren Biotechnologie/Medizintechnik, Informations-/Kommunikationstechnologie und Verkehrstechnik durch die Berliner Wirtschaftspolitik, schließt sich aber den eher skeptischen Einschätzungen zur direkten Beschäftigungswirkung von Hochtechnologie-Branchen an, indem sie folgert, „dass High-Tech-Sektoren zwar als Know-how-Generatoren und Motoren des Strukturwandels unverzichtbar sind, während von ihnen selbst aber kein wirklicher Durchbruch zur Absorption der heutigen Arbeitslosen zu erwarten ist“. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 126f.

³⁴ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998) 29.

³⁵ Vgl. DIW, Tagesspiegel (1999).

Tabelle 4

Stärken und Schwächen Berlins nach Einschätzung wichtiger Unternehmer

Stärken		Schwächen	
Kultur- und Freizeitangebote	64 %	Schwerfällige Verwaltung	68 %
Nähe zu Osteuropa	41 %	Zu wenig innovative Industrie	55 %
Forschungs- und Wissenschaftslandschaft	36 %	Mäßige Verkehrsanbindung (Auslandsflüge)	36 %
Hochqualifizierte Arbeitskräfte	32 %	Konzeptionslose Landespolitik	27 %

Quelle: DIW, Tagesspiegel, Initiative Berlin-Future; in: Der Tagesspiegel vom 21.03.1999

8.2.4.2 Positionen und Konzepte

Konzepte zur Zukunft der Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland

Zur Zukunft der Arbeit (bezogen auf Deutschland) liegen inzwischen diverse Analysen und Beiträge vor. Im Folgenden konzentriert sich die Kommission auf die Vorstellung einiger Grundgedanken jener Konzepte, die in Deutschland ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit erlangten. Diese Konzepte werden (u. a.) in einer Studie untersucht, mit der die Kommission das Sozialwissenschaftliche Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. beauftragt hat: „Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit.“³⁶ Genauer betrachtet werden dort der Bericht der „Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen“³⁷, der Bericht der „Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung“³⁸, der jüngste Bericht an den „Club of Rome“³⁹ sowie eigene Konzepte der Studiennehmer. Die Ansatzpunkte der Studien basieren größtenteils auf unterschiedlichen Paradigmen, so dass die Struktur der dort vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechend divergiert. Auf Grund der knappen Zeit, die der Kommission für die Beratung zur Verfügung stand, wird auf eine Bewertung der Konzepte verzichtet. Die Kommission hält jedoch ausdrücklich fest, dass sie diese Beurteilung für wichtig erachtet, und empfiehlt einer neu einzusetzenden Enquetekommission, das Thema vertieft zu behandeln.

³⁶ Vgl. zum Folgenden Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 54ff. Zur Beurteilung und Kritik der im Folgenden genannten Studien vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 73ff.

³⁷ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998) Teile I, II, III.

³⁸ Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998).

³⁹ Vgl. Giardini, Liedtke (1998).

Übergang zur Wissensgesellschaft

In allen dargestellten Studien wird der Förderung von Qualifikation und Qualifizierung große Bedeutung zugemessen.

Diese Gewichtung resultiert aus der Feststellung, dass ein Wandel der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur zu beobachten sei, der die Dimensionen der Bildung und des Wissens immer weiter in den Vordergrund schiebe. Implizit oder explizit steht es für die jeweiligen Autoren jedoch außer Zweifel, dass Deutschland das Potenzial habe, diese Veränderungen fruchtbar für sich zu nutzen. Allerdings sei dazu ein konsequentes Handeln nach den Grundsätzen einer Wissensgesellschaft erforderlich, für die Wissen und Qualifikation ein gar nicht zu überschätzendes Gut ist. Die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung betont, dass gerade auf diesem Feld die Stärken Deutschlands lägen. Dementsprechend fordert sie, diese Vorteile der deutschen Wirtschaft auch durch Förderung der relevanten Bereiche, etwa der Spitzentechnologie, voranzutreiben, anstatt zu versuchen, die eigenen Strukturen denjenigen anderer Wettbewerbsländer anzugleichen.⁴⁰

Nach Ansicht der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen ist sogar ein Leitbildwandel zu vollziehen: Nicht mehr die „arbeitnehmerzentrierte Industriegesellschaft“⁴¹, sondern die „unternehmerische Wissensgesellschaft“⁴² sei nunmehr der Ansatzpunkt der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. Diese Auffassung findet ihren Ausdruck u. a. in der Strategie der „Erneuerung“. Ziel sei ein Klima, das unternehmerisches Handeln anerkennt, ermutigt und fördert.

Der Schlüssel zur Erreichung dieser Ziele liegt für beide Kommissionen in der Bildung, also v. a. bei den Schulen und Hochschulen. Hinsichtlich der Finanzierung wird die private Finanzierung lediglich von der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen genannt.

Niedriglohnsektor

Die Frage der Etablierung eines Niedriglohnsektors wird von den Studien mit unterschiedlicher Intensität behandelt. In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage nach der Bedeutung von Dienstleistungen sowie der Beschäftigungsförderung von gering Qualifizierten. Grundlage dieser Überlegungen ist ein Wandel der Beschäftigungsstruktur – weg von der reinen Industriegesellschaft hin zur stärkeren Bedeutung von Dienstleistungen –, der in allen Studien übereinstimmend hervorgehoben wird. Fraglich ist jedoch, wie mit diesen Veränderungen umgegangen wird.

Eine Förderung der Sektoren für hochqualifizierte Beschäftigte wird in allen Studien für unumgänglich erachtet. Es wird aber auch die Folgewirkung erkannt, dass Ge-

⁴⁰ Die Autoren der Studie „Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit“ betonen allerdings, dass sie für Berlin die Bedeutung der High-Tech-Produkte für die Zukunft der Arbeit zwar für wichtig, keineswegs jedoch für zentral halten; vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 119.

⁴¹ Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998) 58.

⁴² Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998) 58.

ring(er)-Qualifizierte angesichts dieser expandierenden, immer höher qualifizierten und spezialisierten Bereiche kaum noch Einstiegs- und Aufstiegschancen haben. Doch muss auch für die Gering-Qualifizierten eine Beschäftigung gefunden werden. Als Lösung wird eine Erhöhung des Arbeitsvolumens in den Branchen mit geringerer Produktivität gesehen. Gemeint sind damit die (personenbezogenen) Dienstleistungssektoren. Die verschiedenen Studien unterscheiden sich allerdings in ihren Empfehlungen zur Umsetzung dieses Lösungsweges, insbesondere in ihren Konsequenzen für Beschäftigte und Finanzierung.

Ausdrücklich erwähnt und befürwortet wird ein Niedriglohnsektor von der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, die von der Notwendigkeit einer größeren Diskrepanz zwischen und gegebenenfalls auch einer Senkung der Arbeitseinkommen ausgeht. Konkret sind die personenbezogenen Dienstleistungen angesprochen, die auf diese Weise, so die Autoren der Studie, stärker nachgefragt werden sollen. Auf der anderen Seite sollen durch die Anhebung der höheren Einkommen deren Bezieher in die Lage versetzt werden, stärker als bisher personenbezogene Dienstleistungen nachzufragen. Durch die Absenkung insbesondere der Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe sollen zugleich den Beziehern niedriger Einkommen mehr Anreize gegeben werden, solche Dienstleistungen anzubieten.

Die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung befürchtet, die Einführung eines Niedriglohnssektors würde zu stark zunehmender Armut führen, und lehnt diesen Vorschlag daher ab. Sie geht zwar ebenfalls von einem Trend zur stärkeren Differenzierung der Einkommen aus, in ihrem Konzept sollen jedoch die zu niedrigen Einkommen vom Staat subventioniert werden. Die Rede ist hier von einer Art „negativer Einkommensteuer“ („Bürgergeld“) auf der einen Seite, das dazu beitragen soll, „Hemmnisse (zu beseitigen), die der deutsche Sozialstaat der Beschäftigung von Personen mit niedriger Qualifikation auch bei Löhnen unterhalb des Existenzminimums entgegensetzt.“⁴³ Da der Aufwand für die hierfür erforderliche Umstellung des bisherigen Finanzsystems jedoch zu groß wäre, sollen zunächst die Arbeitskosten für einfache Tätigkeiten auf Seiten der Unternehmer subventioniert werden.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder

Jochen Querengässer und Delia Hinz:

Die Konzeption des Niedriglohnssektors wird von gewerkschaftlicher Seite abgelehnt. Verwiesen wird darauf, dass sich die insgesamt ungleiche Einkommensverteilung in der Gesellschaft durch die Senkung des gesamten Lohnniveaus und durch die Finanzierung der geschätzten Kosten von 30 Mrd. DM über Steuererhöhungen bzw. massive Streichungen bei der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik weiter verstärken würde. Außerdem würden massive Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu einer Ersetzung bestehender Arbeitsplätze führen.

⁴³ Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998); zitiert nach: Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 62; vgl. zur Grundsicherung auch weiter unten.

Arbeitszeitverkürzung

Diese Strategie beruht auf der Annahme, das sinkende Arbeitsvolumen könne durch die Verteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Menschen kompensiert werden. Insbesondere die Autoren des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums Berlin-Brandenburg heben die Bedeutung der Arbeitszeitverkürzung hervor, auch und vor allem in den Bereichen der mittel und höher Qualifizierten. Sie stützen sich dabei auf Untersuchungen, nach denen eine solche Strategie bei den Beschäftigten insgesamt auf Resonanz stoßen würde.⁴⁴ Viele der Beschäftigten ließen aus ihrer subjektiven Perspektive die Bereitschaft erkennen, trotz entsprechenden Lohnverzichts ihr Arbeitsvolumen zu verringern.⁴⁵

Allerdings ist diese Strategie umstritten. So lehnt die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen eine Kürzung von Arbeitszeiten und Überstunden ab, weil „eine pauschale Kürzung individueller Wochen- und Arbeitszeiten bei Kostenneutralität zu geringerem Wohlstand“ führe.⁴⁶ Die Stückelung von Erwerbsarbeit könne nur auf freiwilliger Basis und im gesellschaftlichen Konsens erfolgen, wobei die dadurch entstehenden Ungleichheiten akzeptiert werden müssten.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder Jochen Querengässer und Delia Hinz:

Notwendig ist eine Umverteilung von Arbeit und Einkommen. Die bisherige Orientierung in Richtung Teilzeit reicht offensichtlich unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht aus, um nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen. Erforderlich ist eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten und kurzen Zeitabständen, dann mit gestaffeltem Lohnausgleich. Das Land Berlin könnte hier Vorreiter sein.

Grundsicherung

Alle Strategien müssen klären, wie die Grundsicherung der Menschen zu gewährleisten ist. Auch hier gibt es unterschiedliche Konzepte, die sich zum Teil aus den Strategien zum Niedriglohnsektor ableiten lassen.

Die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung lehnt ein Modell der zu starken Differenzierung der Lebensverhältnisse sowie die Absenkung derselben ab und versucht in ihrem Konzept, die Grundsicherung über die Einführung eines Bürgergeldes zu regeln. Demnach soll eine einzige, auf den Bedarf des Haushaltes bezogene Geldleistung die bisherigen Leistungen ersetzen. Der Reiz dieses Programms liegt

⁴⁴ Vgl. Kurz-Scherf (1995).

⁴⁵ Allerdings gilt das nur sehr eingeschränkt für die (männlichen) Hoch-Qualifizierten, und auch die Unternehmen sehen oftmals Probleme, die Arbeit zu verteilen; vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 103.

⁴⁶ Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998); zitiert nach: Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 58; akzeptiert werden könne nur eine befristete Regelung nach dem VW-Modell. Allerdings wird in gleichem Maße dort eine Verlängerung der Arbeitszeiten abgelehnt.

in der Anrechnung des eigenen Erwerbseinkommens, durch die der Anreiz zur Arbeitsaufnahme nicht verloren ginge. Für die Grundsicherung im Allgemeinen gelte hierbei, dass sie die Aufnahme von Erwerbsarbeit unterstützen, nicht nur das Arbeitseinkommen, sondern alle Einkommensarten heranziehen und eine kollektiv finanzierte Grundsicherung für den Fall gescheiterter Lebensplanungen und anderer Formen von Armut sein sollte.⁴⁷

Demgegenüber plädiert die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen für das aktive Vorantreiben von sozialen Ungleichheiten, obwohl auch sie die Frage diskutiert, ob und wie das Absinken der Lebensstandards vermieden werden soll und kann.⁴⁸ Sie legt sich, ihrem Leitbild der „unternehmerischen Wissensgesellschaft“ folgend, auf ein Prinzip fest, das mehr Eigenverantwortung für die eigene Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge voraussetzt.

Ziel ihrer Strategie ist die substanzielle Vermögensbildung von breitesten Bevölkerungsschichten. Als Weg dorthin nennt die Kommission zum Ersten die oben ange deutete veränderte Bildungspolitik und die Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Reform der Altersvorsorge von der lebensstandardsichernden zur existenzsichernden Versorgung. Zusätzlich empfiehlt sie den Ausbau von Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen sowie von Pensionsfonds.

Einen anderen Weg gehen die Autoren des Berichts an den Club of Rome, die in einem „Mehr-Schichten-Modell“ die Relevanz der unvergüteten Arbeit (in ihrem Modell die „dritte“ Schicht) betonen.⁴⁹ Die bezahlte Arbeit teilt sich in die beiden anderen Schichten auf. Die „erste“ Schicht bezeichnet die vom Staat jeder arbeitswilligen und -fähigen Person garantierte Arbeit, in der ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums gezahlt wird. In einer weiteren Schicht (der „zweiten“) bleibt der Arbeitsbereich von staatlichen Eingriffen völlig frei, abgesehen von der Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Nur in dieser Schicht könne ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums erzielt werden. Die Übernahme einer Arbeit in der zweiten Schicht würde dabei an die Stelle der anderen beiden treten. In diesem Sinne besteht die zweite Schicht aus der klassischen Erwerbsarbeit, jedoch ohne jegliche Regulation.⁵⁰ Die erste Schicht stellt somit eine Art Ersatzangebot für jene Arbeitnehmer dar, die keine Beschäftigung in der zweiten Schicht finden, kann also mit dem derzeitigen zweiten Arbeitsmarkt verglichen werden, jedoch mit dem Unterschied, dass in der Konzeption von Giarini/Liedtke dieser eine staatliche Garantie beinhaltet.⁵¹ Leistungen erfolgen nur dann vom Staat, wenn die betreffende Person arbeitet.⁵²

⁴⁷ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 63.

⁴⁸ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 57.

⁴⁹ Trotz der hohen Bedeutung, die dieser Schicht zugemessen wird, bleibt ihre konkrete Ausgestaltung relativ vage; vgl. kritisch dazu Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 65.

⁵⁰ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 65.

⁵¹ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 65.

⁵² Die Autoren der Studie „Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit“ sprechen daher kritisch von „deutlichen Zügen von Zwangsarbeit“; vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 75.

*Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder
Pia Paust-Lassen und Prof. Dr. Sabine Hofmeister:*

Der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ versäumt es an dieser Stelle, die durchaus kritische und kontroverse Auseinandersetzung innerhalb der Kommission mit den Studien zur Zukunft der Arbeit widerzuspiegeln, indem er insbesondere die Studie der bayerisch-sächsischen Zukunftskommission zu breit darstellt, ohne die dagegen von verschiedenen Seiten vorgebrachten Einwände zu berücksichtigen. Dieses Minderheitsvotum soll daher die Gegensätze, die die Auseinandersetzungen in der Enquetekommission bestimmten, noch einmal deutlich akzentuieren.

Die bayerisch-sächsische Zukunftskommission entwirft ein äußerst radikales Szenario der Zukunft von Arbeit und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In einer kritischen Untersuchung des freistaatlichen Kommissionsberichtes heißt es dazu:

„Es ist ein in der politischen Geschichte der Bundesrepublik bislang einmaliger Vorgang, dass eine von demokratisch gewählten Regierungen eingesetzte Kommission die Beseitigung des gesamten Systems sozialer Sicherung ausdrücklich zu einem programmatischen Ziel einer gesellschaftspolitischen Zukunftsstrategie erklärt. Die Kommission nimmt damit ausdrücklich und unmissverständlich Abschied vom Modell der sozialen Marktwirtschaft. Dies gilt auch für das diesem Modell unterliegende Menschen- und Gesellschaftsbild einer auf kollektiver Daseinsvorsorge aufbauenden Entfaltung des Einzelnen und schließlich für die demokratische Ordnung.“⁵³

Der Aufbau eines Niedriglohnsektors und eine „Spreizung“ der Einkommen bis unter die Armutsgrenze stellt keine zukunftsfähige Strategie zur Verbesserung der Beschäftigungslage von Geringqualifizierten dar. Empirische Untersuchungen belegen, dass es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit gibt. Nachweisbar sind aber in Ländern mit starken Einkommensungleichheiten die Unterminierung des sozialen Zusammenhalts, wachsende soziale Spannungen und zunehmende Kriminalität zu beobachten.⁵⁴

Auch wenn die bayerisch-sächsische Zukunftskommission wenigstens nominell die steigende Bedeutung von Qualifikation und Wissen anerkennt, bleibt ihr Konzept der „Wissensgesellschaft“ doch so undifferenziert und elitenorientiert, dass sie die wachsende Bedeutung von Qualifikation und Wissen gerade im Dienstleistungsbereich ignoriert. Personenbezogene Dienstleistungen werden kurzschlüssig mit „einfachen Tätigkeiten“ und niedriger Qualifikation gleichgesetzt. Zahlreiche personenbezogene Dienstleistungen, zu denen Tätigkeiten wie Pflegen, Heilen, Erziehen, Unterrichten, Unterhalten und Informieren zählen, erfordern ein hohes Qualifikationsniveau.

Den Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft zu gestalten, kann demnach nur heißen, den Qualifikationserfordernissen und -bedürfnissen aller Erwerbsfähigen durch eine aktive Politik Rechnung zu tragen. Die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung wird diesen Anforderungen eher gerecht, indem sie konkrete Schritte zur Modernisierung des Bildungssystems zur Diskussion stellt, die breiten Kreisen der Bevölkerung zugute kommen könnten: eine Lockerung des Berufsprinzips zugunsten breiterer Qualifikationsprofile, eine Neuordnung der schulischen und beruflichen Bildung, eine stärkere Durchlässigkeit der dualen Aus- und Fortbildungsgänge zu den wissenschaftlichen Studiengängen in Fachhochschulen und Universitäten, die Abkehr vom einzelbetrieblichen Finanzierungsmodus und die Schaffung eines stabilen institutionellen und finanziellen Rahmens für die Weiterbildung.⁵⁵

⁵³ SenArbBFrau (1998) 47f.

⁵⁴ Vgl. SenArbBFrau (1998) 127ff.

⁵⁵ Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998) 28.

Für die weitere Debatte ist es unbedingt erforderlich, die eindeutige Kritik an den Konzepten der Zukunftsstudie von Bayern und Sachsen zur Kenntnis zu nehmen, wie sie sehr zutreffend von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen zusammengefasst ist:

„Die Zukunftskommission möchte Erwerbsarbeit durch die Ausweitung von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung umverteilen. Dabei unterschätzt sie die Beschäftigungswirksamkeit tariflicher Arbeitszeitverkürzungen und überschätzt die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten zur Ausweitung von Teilzeitarbeit. Die unstrittigen Beschäftigungseffekte der seit Mitte der 80er Jahre realisierten kollektiven Arbeitszeitverkürzungen in Deutschland werden im Kommissionsbericht nicht einmal erwähnt. Entgegen bisheriger Erfahrungen behauptet die Kommission, dass eine Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen nur eintreten kann, wenn diese ohne Lohnausgleich durchgeführt werden.

Die aus vielen Befragungen bekannten tatsächlichen Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten bzw. der heute noch Nichterwerbstätigen lassen es zweifelhaft erscheinen, dass eine quantitativ bedeutsame freiwillige Reduzierung der Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich zu erwarten ist. Immerhin will ein Teil der Teilzeitbeschäftigten die Arbeitszeit ausdehnen und vor allem ein größerer Teil der Nichterwerbstätigen künftig zumindest einen Teilzeitarbeitsplatz.

Nahezu vollständig unbeachtet lässt die Zukunftskommission die sozialen und gleichstellungspolitischen Wirkungen ihrer Empfehlungen. Da keinerlei Vorschläge zur rechtlichen, tariflichen und sozialen Absicherung von Teilzeitarbeit gemacht werden, liegt der Schluss nahe, dass der Arbeitsmarkt noch mehr in ein Vollzeit- und Hochlohnsegment (überwiegend für Männer) und ein Teilzeit- und Niedriglohnsegment (überwiegend für Frauen) gespalten werden soll. Die Forderung nach Beibehaltung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung stützt diese Vermutung.

Die von der Zukunftskommission vorgeschlagene Strategie freiwilliger individueller Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich ist mit der ebenfalls von ihr unterbreiteten Forderung nach Niedriglöhnen und weiterer Lohnspreizung nicht vereinbar. Bei ohnehin niedrigem Einkommen kann nicht mit der Bereitschaft zu weiterem Lohnverzicht gerechnet werden.

Aus den genannten Gründen sind die Vorschläge der Zukunftskommission zur Arbeitsumverteilung nicht nur gesellschaftspolitisch fragwürdig, sondern vor allem unter den gegebenen Bedingungen nicht durchsetzbar. Statt Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich für einige könnte eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung mit – eventuell differenziertem – (Teil-)Lohnausgleich für alle sowohl unter beschäftigungs- als auch unter gleichstellungs- und familienpolitischen Gesichtspunkten die besseren Ergebnisse bringen. Eine solche Strategie müsste ergänzt werden durch die Schaffung tatsächlicher Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Arbeitszeiten und eine rechtliche und soziale Absicherung von Beschäftigungsverhältnissen, die vom gegebenen Arbeitsstandard abweichen.“⁵⁶

Die Strategien zum Niedriglohnsektor werfen die Frage auf, warum ausgerechnet die Schaffung bzw. Stabilisierung einiger niedrig-produktiver Wirtschaftszweige aus Steuermitteln subventioniert werden soll. Im Zusammenhang mit diesen Strategien ist von staatlichen Aufwendungen in der Größenordnung von 15 bis 30 Mrd. die Rede.

Sozialverträglicher, demokratiefreundlicher und schließlich nachhaltiger wäre es dann doch, die in Rede stehenden Mittel zur Förderung von Arbeitsplätzen im Dritten Sektor und anderen Bereichen öffentlich geförderter Beschäftigung einzusetzen, die ausdrücklich mit weiteren Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung verknüpft sind (z. B. Umweltsanierung, Stadterneuerung, integrierte Quartiersentwicklung, Abfallvermeidung). Solche Projekte enthalten gleichzeitig die Chance zur Weiterqualifizierung. Auch könnte eine breite Förderung von Jobrotation helfen, die Integration von Langzeitarbeitslosen zu verbessern.

Erforderlich sind dazu keine schablonenhaften, eindimensionalen Handlungsempfehlungen, sondern die sinnvolle Bündelung zahlreicher Maßnahmen und Ansätze sowie institutionelle

⁵⁶ SenArbBFrau (1998) 171.

Phantasie. Ökonomische Beispielrechnungen belegen, dass mit 15 Mrd. DM eine Million neuer Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.⁵⁷ Diese Alternativen sind auch volkswirtschaftlich sinnvoll, da sie aufgrund ihrer Verteilungswirkung die Massenkauftkraft stärken und die Binnennachfrage beleben. Ein verbreiteter Niedriglohnsektor würde hingegen die Massenkauftkraft schwächen.

Die grundlegende politische Entscheidung, vor der wir stehen – zwischen nachhaltiger sozialverträglicher Entwicklung oder einer Hinnahme und armutspolitischen Stabilisierung der Massenarbeitslosigkeit – bringt die stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer auf den Punkt: „Wir brauchen keine staatlich alimentierte Dienstbotenklasse. (...) Es gibt noch viele ungedeckte Bedarfsfelder. Dafür sind die Menschen auszubilden. Zum anderen sind die individuellen Arbeitszeiten zu verkürzen und die Arbeit gerechter zu verteilen. Qualifizieren und Arbeitszeitverkürzung – dies sind deshalb die richtigen Antworten auf die Langzeitarbeitslosigkeit.“⁵⁸

Berlinspezifische Konzepte zur Zukunft der Arbeit

Neben den beschriebenen Konzepten existieren noch weitere, oft konkretere Konzepte und Empfehlungen, die sich direkt auf die berlinspezifische Problematik beziehen. Im Folgenden werden einige von ihnen aufgeführt.

In der *BerlinStudie* wird davon ausgegangen, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit von der Innovationsfähigkeit der Betriebe sowie von der Weitsichtigkeit des Managements und von den Kapitalressourcen abhängt. Da die industrielle Neuerung und Entwicklung oftmals neue Produktionstechniken zur Folge habe, die auf Kosten der Arbeitskräfte gehen, schlagen die Autoren eine Umorientierung vor, um den laufenden, ohnehin nicht zu bremsenden Strukturwandel für Berlin zu nutzen.⁵⁹

- eine generelle Bündelung, bessere Koordination sowie Neuorientierung der vielen Einzelmaßnahmen, insbesondere in der Förderlandschaft. So soll z. B. die unternehmensbezogene Subventionspolitik im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zugunsten infrastruktureller Maßnahmen weiter eingeschränkt und der bisherige Förderdschungel gelichtet werden.

Sie empfehlen Maßnahmen, die unter dem von ihnen vorgeschlagenen Leitbild der „Stadt des Wissens“ zu sehen sind. Dieses Leitbild ist für sie der wichtigste Ansatzpunkt.⁶⁰

- die Identifizierung und Nutzung des regionalen und internationalen Wissens;
- die Generierung und Erschließung neuen Wissens.

⁵⁷ Vgl. SenArbBFrau (1994). Siehe auch das Maßnahmenbündel unter Einschluß eines hohen Niveaus öffentlich geförderter Beschäftigung (Politikbündel 4plus) in: SenArbBFrau (1997) 129, 135ff.

⁵⁸ Engelen-Kefer in: Die Woche vom 21.5.1999.

⁵⁹ Vgl. zum Folgenden Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 100ff.

⁶⁰ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 108.

Zum Niedriglohnsektor⁶¹ wird festgestellt, dass zur Zeit wenig Anreize bestehen, solche Arbeit anzunehmen, für die zwar ein Markt vorhanden ist, deren marktgerechte Bezahlung jedoch ebenso hoch ausfällt wie die staatliche Unterstützung. Die Lösung für das Problem wird hierbei jedoch weniger in der Senkung der Sozialhilfesätze gesehen, sondern vielmehr in der Einführung eines Kombilohnmodells. Mit diesem Modell könne ein Anreiz zur Aufnahme von Arbeit und ein gleitender Übergang von der Sozialhilfe zur Normalarbeit etabliert werden.

Nach Auffassung der Autoren muss es neben einer Vernetzung der Wirtschafts-, Struktur-, Beschäftigungs-, und Arbeitsmarktpolitik zukünftig v.a. auch darum gehen, die verschiedenen Arbeitsmarktübergänge durch Beschäftigungsbrücken entweder präventiv oder aktiv-final abzusichern.

Sie stützen sich dabei auf Beispiele, die bereits aus anderen Staaten bekannt sind:

- Jobabgabe an Arbeitslose von Beschäftigten, die sich für einen bestimmten Zeitraum in Weiterbildung begeben (Jobrotation). Nach dänischen Erfahrungen findet ca. die Hälfte dieser Arbeitslosen eine Weiterbeschäftigung, während die weitergebildeten Beschäftigten Aufstiegsmöglichkeiten haben,
- Schaffung eines sog. Teilzeitübergangsgeldes im Dienstleistungsbereich (z.B. Umwandlung einer Vollzeitstelle in eine 2/3 Stelle),
- Erweiterung von Sabbaticals (analog der Berliner Lehrerregelung, die für Lehrer nach einigen Jahren Anspannzeit ein einjähriges Sabbatical mit Rückkehrgarantie vorsieht),
- Stärkere Nutzung der Leiharbeit als Arbeitsvermittlungsinstrument (hohe Eingliederungsquote),
- Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen in jungen Klein- und mittleren Unternehmen (erfolgreiche Existenzgründungen). Dahinter steht die Überlegung, dass gerade durch Neugründungen die besten Beschäftigungseffekte entstehen.⁶² Überhaupt wird den KMU eine große Bedeutung beigemessen, da diese auf die Strukturänderungen, in denen sich Berlin gerade befindet, schneller reagieren könnten.⁶³

*Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder
Jochen Querengässer und Delia Hinz:*

Wenn Arbeit im traditionellen Arbeitsmarkt abnimmt, ist eine Aufwertung öffentlich geförderter Beschäftigung notwendig. Es geht um die Weiterentwicklung eines Sektors öffentlicher Beschäftigung mit der Zielsetzung langfristiger Beschäftigung v.a. im sozio-kulturellen Bereich; Finanzierung aus Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit, der Arbeitsämter und den EU-Geldern für Projekte der lokalen Beschäftigungspolitik.

⁶¹ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 133.

⁶² Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999) 11f.

⁶³ Vgl. Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998) 42.

Die Autoren der Studie *„Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit“* bewerten den Ausbau des niedrig-produktiven Bereiches unter einem anderen Gesichtspunkt. Sie erachten einen Ausbau dieser Tätigkeitsfelder lediglich im sog. Non-profit-Sektor für aussichtsreich.⁶⁴ Diese Orientierung wird dort mit sozialen, kulturellen und politischen Erwägungen verbunden. Aufgrund der Bedeutung, die diesem Ansatz in der Studie zuteil wird, wird er in einem eigenen Exkurs weiter unten vorgestellt.

Insgesamt haben die Konzepte und Empfehlungen des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums Berlin-Brandenburg folgende wesentlichen Aspekte zum Gegenstand:

- Ausbau des Dritten Sektors (siehe unten)
- Arbeitszeit: Ohne eine Umverteilung der Arbeit sei eine spürbare Absenkung der Arbeitslosigkeit in Berlin nicht zu bewerkstelligen. Auch wenn der Handlungsspielraum Berlins begrenzt sei, solle der Senat im Fall einer Verschlimmerung der Situation ein dem VW-Modell ähnliches Konzept bereithalten und gleichzeitig Gespräche mit Verbänden und Gewerkschaften, aber auch mit Unternehmen und Betrieben führen.
- Auch sei ein Perspektivwechsel bei der Förderung der Teilzeit vonnöten, die bisher noch zu wenig Beachtung gefunden hätten. Die Autoren nehmen dabei auch Bezug auf erfolgreiche Modelle in anderen Staaten.
- Schließlich wird auch hier empfohlen, den Versuchen anderer Staaten zu folgen und in stärkerem Maße „Jobrotation“ zu erproben.
- Zentrale Bedeutung hat auch in dieser Konzeption die berufliche Qualifikation.

Neben diesen zentralen Punkten schlagen die Autoren u.a. folgende konkretere Maßnahmen vor:

- Evaluation der Berliner Arbeitsmarktprogramme,
- Genauere Abstimmung der ABM-Politik auf die spezifischen Probleme des Berliner Arbeitsmarktes,
- Vernetzung der Wirtschafts-, Struktur-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und eine abgestimmte Ziel- und Handlungsdefinition,
- Ausbau vorhandener Beschäftigungsangebote (z. B. Hilfe zur Arbeit),
- Ausbau von individueller Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern,
- Priorisierung ökologischer Projekte in der Projekt- und Beschäftigungsförderung,
- Schaffung gesicherter Rahmenbedingungen für Arbeitsförderbetriebe,
- Management der Innenstadt- und Lokalkonferenzen verbessern,
- Finanzielle Mindestausstattung der Initiativen sichern und
- Entwicklung eines Leitprogramms soziale Stadtentwicklung.

⁶⁴ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 122.

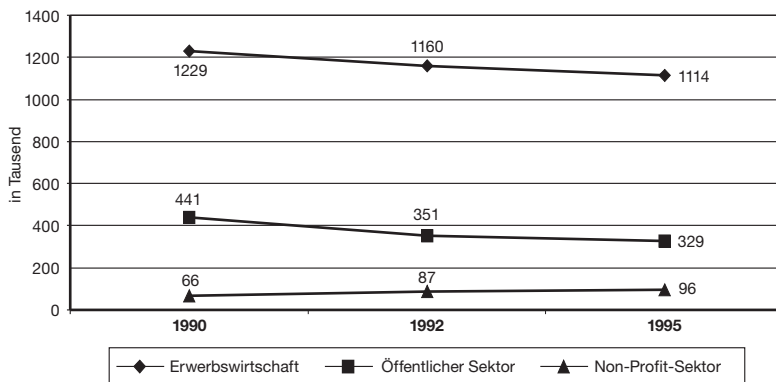
Exkurs: Der Dritte Sektor – Hoffnung oder Illusion⁶⁵

Zum Dritten Sektor oder Nonprofit-Sektor zählen Organisationen oder Institutionen, die nicht eindeutig dem Markt oder dem Staat zuzurechnen sind. Es handelt sich um einen extrem heterogenen Wirtschaftsbereich, der folgende Sektoren umfasst: Kultur und Erholung, Bildung und Forschung, Gesundheitswesen, Soziale Dienste, Umwelt- und Naturschutz, Wohnungswesen und Beschäftigung, Bürger- und Verbraucherinteressen, Stiftungen, internationale Aktivitäten und Wirtschafts- und Berufsverbände.⁶⁶ In der deutschen Wirtschaftsstatistik werden sie „Organisationen ohne Erwerbscharakter“ genannt. Hierzulande entfallen 70 % der im Dritten Sektor Beschäftigten auf den Bereich Gesundheit und Soziales. Diese Einrichtungen haben „Mittlerfunktionen“ zwischen Staat, Markt und Gesellschaft.

In Berlin beträgt der Anteil der Beschäftigten im Nonprofit Sektor im Jahr 1995 insgesamt 6 %, das sind in absoluten Zahlen 96.000 Beschäftigte. Im Verhältnis zu den anderen Bereichen, in denen die Beschäftigung zwischen 1990 und 1995 zurückging, hat die Beschäftigung in diesem Sektor um 2 % (30.000) zugenommen (siehe Abbildung 13).⁶⁷ Zu klären ist hier aber auch, in welchem Ausmaß dieser Zuwachs auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z.B. ABM) zurückzuführen ist. Vorläufige Zahlen deuten darauf hin, dass sich das Wachstum seit 1995 verlangsamt.

Abbildung 13

Entwicklung der Beschäftigten in Berlin nach Wirtschaftsabteilungen von 1990 – 1995



Quelle: erstellt nach: Kurz-Scherf, Priller, Scheele u.a. (1999) 112.

⁶⁵ Vgl. zum Folgenden Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 106ff.

⁶⁶ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 115.

⁶⁷ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 112.

Die Bedeutung des Nonprofitsektors für die Beschäftigung in Berlin entspricht der Situation im gesamten Bundesgebiet, wo 1995 in absoluten Zahlen 1.430.000 Personen (5 %) in diesem Bereich beschäftigt waren.⁶⁸

Über die Ursachen der unterschiedlichen Bedeutung des Dritten Sektors im internationalen Vergleich gibt es keine gesicherten Aussagen. Unterschiedliche Kulturen der Selbsthilfe und Selbstorganisation und eine im Vergleich zu Deutschland weniger statistische Orientierung – etwa in den USA – könnten dafür verantwortlich sein. Die hohen Beschäftigungsquoten in unseren unmittelbaren europäischen Nachbarstaaten bedürfen jedoch weiterer Klärung.

Auch die Zunahme der Beschäftigung in diesem Sektor bedarf der weiteren empirischen Untersuchung. Die Thesen, dass sich im Zuge der Privatisierung staatlicher Leistungen, der Modernisierungstendenzen und der Individualisierung zusätzliche Bedarfe ergeben, die von diesen Organisationen gedeckt werden, bedürfen der empirischen Prüfung. Dies v. a. auch deshalb, weil zu vermuten ist, dass die Qualifikationsstruktur in diesem Bereich recht unterschiedlich sein wird und sich nicht auf „einfache Beschäftigungsverhältnisse“ wird reduzieren lassen. Dennoch lässt sich ein beschäftigungsrelevanter Ausbau des Nonprofit-Sektors vor allem in folgenden Tätigkeitsfeldern ableiten: Soziale Dienste im weiteren sowie Altenpflege und -betreuung im engeren Sinne, Kultur und Freizeit, Bildung und Qualifikation sowie im Wohnungswesen und in der Gemeinwesenarbeit. Der Bereich der gemeinwesenorientierten Ökonomie mit ihren unterschiedlichen Formen (Genossenschaften, ökonomische Selbsthilfe) bietet gerade im Umweltschutz und in Projekten zur urbanen Strukturverbesserung zahlreiche Betätigungsfelder.⁶⁹

Geht man davon aus, dass ein großer Teil der Einrichtungen und der Beschäftigung über staatliche Leistungen und Programme finanziert wird, dürften nach der Haushaltslage die zukünftigen Möglichkeiten eher begrenzt sein. Nach einer Organisationsbefragung der Wilhelms-Universität Münster und des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB)⁷⁰ unter 8.000 Organisationen im Dritten Sektor erwarten lediglich 20 % in den nächsten fünf Jahren steigende, 39 % gleichbleibende und 24 % sinkende Beschäftigtenzahlen.

Das Interesse, welches der Dritte Sektor für alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und für Strategien wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit auf sich zieht, sollte nicht vergessen lassen, dass es sich hierbei um höchst heterogene Einrichtungen handelt, die von einem durchrationalisierten Großkrankenhaus in freier Trägerschaft oder einer Gewerkschaftszentrale bis zu einer Beratungsstelle reichen können. Eine Typologie der Einrichtungen und der Beschäftigten wäre hier vorteilhaft.

Für Einrichtungen im Dritten Sektor, die mit staatlicher Unterstützung beispielsweise in den Bereichen Arbeit, Gesundheit und Soziales arbeiten bzw. gearbeitet haben, bedarf es entsprechend einer differenzierten externen Evaluation von Ver-

⁶⁸ Dies entspricht im internationalen Vergleich einem Mittelplatz.

⁶⁹ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 115f.

⁷⁰ Vgl. Westfälische Wilhelms-Universität, WZB (1998).

sorgungsangeboten und Versorgungsbedarfen und der damit verbundenen finanziellen und personellen Anforderungen. Hierzu vorliegende interne Evaluationen der zuständigen Senatsverwaltungen reichen hierfür weder inhaltlich noch methodisch aus.

Unter diesen Voraussetzungen empfiehlt das Sozialwissenschaftliche Forschungszentrum Berlin-Brandenburg ein Programm zur Förderung des Dritten Sektors nach folgenden Kriterien:

- Schwerpunkt auf der Förderung bezahlter Arbeit – allerdings mit dem Ziel der unterstützenden Mobilisierung ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements,
- Verzahnung der Arbeitsförderung mit attraktiven sozial- und kulturpolitischen sowie ökologischen Projekten,
- Förderrichtlinien nach modifizierten Kriterien der Gemeinnützigkeit,
- Verzahnung mit dem Agenda-Prozess und dem Quartiersmanagement,
- Bereitstellung infrastruktureller Ressourcen für das Engagement und die aktive Beteiligung der Bevölkerung,
- aktive Förderung von überlappenden Netzwerken der Initiierung und Koordinierung von Projekten und Einrichtungen des Nonprofit-Sektors mit „kiez“-bezogenen Verantwortungs-, aber auch mit „kiez“-übergreifenden Kooperationsstrukturen,
- Stadtteilbezogene Angebotsstruktur und Kooperation mit der dort ansässigen gewerblichen Wirtschaft.⁷¹

„Eine solche Initiative müsste flankiert werden durch eine Bundesratsinitiative zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Nonprofit-Sektors wie aber vor allem auch seiner Finanzierungsgrundlagen und -formen (Stiftungsrecht, Genossenschaftsrecht, social financing, evtl. eigene Tarifstrukturen, die auch auf regionaler Ebene ausgearbeitet und erprobt werden könnten, etc.).“⁷²

8.2.4.3 Überblick über Maßnahmen und Projekte⁷³

Berlin bietet schon derzeit – und bot auch in der Vergangenheit – ein sehr breites, allerdings schwer überschaubares Spektrum von Projekten und Initiativen mit ganz unterschiedlichen Zielsetzungen und Finanzierungsgrundlagen. Das Problem besteht zum einen darin, neue, zukunftssträchtige Projekte zu entwickeln, zum anderen darin, aus den bestehenden Projekten und Initiativen jene zu identifizieren, die einerseits den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen, andererseits zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen, diese Projekte zu koordinieren und zu vernetzen und insgesamt auf eine sichere Finanzierungsgrundlage zu stellen.

⁷¹ Vgl. Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 126.

⁷² Kurz-Scherf, Priller, Scheele u. a. (1999) 126.

⁷³ Es kann angesichts der Fülle von Projekten im Folgenden nur um eine beispielhafte Beschreibung einzelner Projekte und ihrer Förderungsgrundlagen gehen.

Im Rahmen einer unabhängigen ex-ante Evaluation können Maßnahmen anhand von Kriterien überprüft werden. Je häufiger einzelne geplante Maßnahmen diese Kriterien nicht erfüllen, um so geringer wird ihre Realisierbarkeit bzw. die damit intendierte Beschäftigungswirkung sein. Eine Überprüfung der bestehenden und im Folgenden beschriebenen Maßnahmen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen. Dennoch erscheint es sinnvoll, auf einen Katalogvorschlag hinzuweisen, um ersichtlich zu machen, nach welchen Maßstäben für einzelne Maßnahmen eine Evaluation erfolgen könnte.

- a) Ist die Maßnahme – deutlich besser als bisherige Maßnahmen – geeignet, in dem angezielten Teilarbeitsmarkt zusätzliche Beschäftigung zu schaffen?
- b) Wird die Maßnahme von der entsprechenden Zielgruppe der Arbeitslosen bzw. Nichterwerbstätigen akzeptiert?
- c) Welche zusätzlichen z. B. qualifikatorischen Maßnahmen sind erforderlich?
- d) Gibt es einen hinreichenden Bedarf oder eine kaufkräftige Nachfrage für die Dienstleistungen und Produkte?
- e) Was sind die kurz- und mittelfristigen Kosten der Maßnahme, und wie werden die Maßnahmen finanziert?
- f) Welche Kosten werden eingespart?
- g) Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen auf die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt?
- h) Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen auf die Sozialversicherungssysteme?
- i) Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen auf die Kostenbelastung der Unternehmen?
- j) Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen auf die Geschlechterverhältnisse?
- k) Welche anderen gesellschaftlichen Nebenwirkungen können auftreten?
- l) Sind die Maßnahmen auf Landesebene überhaupt und – wenn ja – in einem politischen Konsens regulierungsfähig?
- m) Erfüllen die Maßnahmen die Kriterien der Nachhaltigkeit?
- n) Sind die Maßnahmen zwischen den verschiedenen Ressorts abgestimmt?

Gleichmäßigere Verteilung von Erwerbs-, Versorgungs- und gemeinnütziger Arbeit in Berlin

Durch den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung werden (in Verbindung mit Landesmitteln) Projekte gefördert, die z. B. der Verbesserung stark gefährdeter Stadtviertel durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dienen. Hierzu gehören auch Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Struktur und Aktionspläne für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

Die EU-Projekte werden ergänzt durch Vorhaben des Bundes, z.B. „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ des Bundesministeriums für Inneres (BMI) und der berlin-spezifischen Programme. Neben den traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) werden im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms (ARP) u. a. gefördert:

- Übergangsarbeitsmärkte
- Beratungs- und Qualifizierungsleistungen für Unternehmen
- Modellprojekte zur Unterstützung betrieblicher Umstrukturierungen
- Existenzgründungshilfen und -programme
- Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen
- Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern
- Lohnkostenzuschüsse für Klein- und mittelständische Unternehmen (KMU)
- Arbeitsförderungsbetriebe
- Förderung der Innovation in KMU
- Dienstleistungsagenturen
- Pilotprojekte zur Jobrotation
- Modellprojekte zur betrieblichen Modernisierung und Weiterbildung

Weitere Projekte, die sich u.a. auf die Förderung des lokalen Gewerbes beziehen, werden von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie unterstützt.⁷⁴

Die Senatsverwaltungen für Gesundheit und Soziales sowie für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen unterstützen (unter Beteiligung der EU) die Eingliederung von 5.000 jungen Sozialhilfeempfängern (Ziel) über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse in den Arbeitsmarkt. Zur Umsetzung werden in den Bezirken Kreuzberg und Neukölln bezirkliche Beschäftigungsagenturen eingerichtet, die über individuelle Qualifikationsprofile der Bewerber geeignete Arbeitsplätze akquirieren. Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Umverteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zwischen Männern und Frauen zu befördern, wurden bislang nicht ergriffen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation in Berlin

Die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen in Deutschland und auch in Berlin erfordert weiterhin grundsätzliche und neue Überlegungen in der Steuer-, Vermögensbildungs- und Rentenpolitik, die allerdings wegen der primären Zuständigkeit des Bundes hier nicht zu vertiefen sind. Dies sei hier vorangestellt, da mit den im Folgenden zu erörternden Maßnahmen diese Grunddisparitäten keinesfalls auch nur ansatzweise zu verändern sind. Hierbei handelt es sich um Projekte und Maßnah-

⁷⁴ Vgl. hierzu ausführlicher die vorgestellten Projekte in Kapitel 8.2.5 (Seite 206).

men, die die Lebenssituation von sozial benachteiligten Gruppen unter der Voraussetzung verbessern können, dass die Projekte bei diesen Zielgruppen Akzeptanz finden.

Zu nennen sind u. a.:

- Tauschringe

Hier können Mitglieder Produkte und Dienstleistungen tauschen. Statt Geld wird eine eigene Währung verwendet. 1997 gab es in Deutschland insgesamt ca. 150 solcher Tauschringe, einige davon auch in Berlin. Der bekannteste ist der 1995 gegründete „Kreuzberger Tauschring“. Bestehende Erwerbsarbeit soll durch Tauschringe nicht ersetzt werden. Als wichtigstes Ziel wird die Erfahrung und Erhaltung beruflicher und sozialer Kompetenzen genannt. In diesem Sinne beteiligt sich der Kreuzberger Tauschring auch an der Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 in Kreuzberg.⁷⁵

- Alternative Kreditbeziehungen

Als Teil eines internationalen Projekts haben sich in Deutschland kirchliche Organisationen, Initiativen und Einzelpersonen in einer EDCS (Ecumenical Development Cooperative Society) – einer ökumenischen Entwicklungsenossenschaft – zusammengeschlossen. Der EDCS Berlin kam 1996 auf über 3 Mio. DM Anlagekapital. Die EDCS legt die Gelder unter ethischen Gesichtspunkten an und schützt eine kleine Rendite aus. „Im Unterschied zu ausschließlich profitorientierten Geldanlagen sollen in erster Linie soziale und ökologische Gewinne erzielt werden, von denen die Gemeinschaft profitiert.“⁷⁶

- Fundraising und Finanzierung von nachhaltigen (Frauen)projekten / Geldbeschaffung für nichtkommerzielle Projekte (Goldtausch Berlin)

Ziel ist der Aufbau eines feministischen Geldkreislaufs. Ausgangsfinanzierung sind Mitgliedsbeiträge und Spenden. Unterstützt werden Projekte, die die Grundsätze und Ziele der autonomen Frauenbewegung vertreten. Auch werden Kredite an Kleinstunternehmerinnen vergeben. Pro Jahr werden ca. 80.000 DM vergeben.⁷⁷

- Unterstützung von Nichtsesshaften, Obdachlosen und Langzeitarbeitslosen

Sog. Aufbaugilden helfen Nichtsesshaften, Obdachlosen und Langzeitarbeitslosen durch Beratung, Wohnungsbeschaffung, Ernährung und die Ermöglichung von Arbeit, v. a. im handwerklichen und gärtnerischen Bereich.

⁷⁵ Vgl. Purwin (1998) 271.

⁷⁶ Teichert, Diefenbacher, Gram (1998) 176.

⁷⁷ Vgl. Teichert, Diefenbacher, Gram (1998) 176.

Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeits- und Wohnumfeldes in Berlin

Folgende zielgruppenspezifische und lokalen Projekte können initiiert bzw. ausgebaut werden:

- Regionale Nutzungsdurchmischung von Wohnen, Gewerbe und Arbeiten,
- Kinderbetreuungsangebote,
- Betriebskindertagesstätten,
- Einkaufshilfen für ältere und kranke Menschen,
- Hilfsdienste von Senioren für junge Menschen und
- Etablierung bezirklicher Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme.

8.2.5 Soziale Differenzierung in den Stadtteilen

8.2.5.1 Ausgangssituation und Problemlage

Dass auch in Berlin entsprechend der Entwicklung in anderen deutschen und europäischen Städten soziale Polarisierungen möglich sind, ist dem Gutachten „Soziale Stadtentwicklung“ zufolge auf das Zusammenspiel von vier Parametern der Stadtentwicklung zurückzuführen, die sich seit 1990 grundlegend verändert haben:⁷⁸

- die Veränderung der räumlichen Bedingungen für die Standortentscheidungen von Privathaushalten, von öffentlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen (Umzüge) innerhalb der Stadt und ins Umland, Neubewertung von Standorten,
- Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt (Deindustrialisierung, Tertiärisierung, hohe Arbeitslosigkeit, stärkere Spreizung der Einkommensverteilung),
- Strukturwandel in der Wohnungsverorgung (Abnahme des staatlichen Einflusses, stärkere Bedeutung des Marktes),
- demographischer Wandel (wachsender Anteil von Bevölkerung mit ausländischem Pass).

Die seit Anfang der neunziger Jahre laufende sozialräumliche Ausdifferenzierung Berlins trifft auf bereits etablierte, mehr oder weniger starke sozialräumliche Differenzierungen nach Stadtbezirken. Die Bezirke Berlins sind als charakteristische Quartiere mit spezifischen Bewohner- und Nutzergruppen zu unterscheiden, die sich wiederum nach ihren sozialen Voraussetzungen gegeneinander abgrenzen lassen. Die in den Quartieren dominierenden sozialen Voraussetzungen bestimmen schließlich die jeweiligen von der Restrukturierung Gesamt-Berlins induzierten Chancen und Risiken der Bewohner. Es ist davon auszugehen, dass die Ausdifferenzierung der Arbeits- und Einkommensverhältnisse mit einer Ausdifferenzierung von Wohn- und Nutzungsquartieren korrespondiert.

⁷⁸ Vgl. Häußermann, Kapphan (1995)13.

In den besonders problembehafteten Quartieren in der westlichen Stadthälfte spielen verschiedene Probleme eine Rolle: Arbeitslosigkeit, hohe Fluktuation, Abwanderung von Familien und Bezieher/innen mittlerer bzw. höherer Einkommen. Die Folge ist eine Konzentration und zunehmende Isolation ärmerer Bevölkerungsgruppen, insbesondere nicht-deutscher Herkunft. Diese Entwicklungen sind vor allem anzutreffen:

- Erstens in den innerstädtischen Altbaugebieten im Westteil Berlins mit einer zunehmenden Konzentration von Bewohnern, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und von staatlichen Transferleistungen abhängig sind.
- Zweitens in den Gebieten im Westteil Berlins, in denen sozialer Wohnungsbau konzentriert ist.⁷⁹

Im Ostteil Berlins sind der Studie zufolge keine Problemballungen vorhanden, wie dies im Westteil der Stadt der Fall ist. Allerdings wird vor der Gefahr gewarnt, dass sich auch hier besonders problembehaftete Quartiere herausbilden könnten. Im Gutachten „Soziale Stadtentwicklung“ werden die betreffenden östlichen Quartiere deshalb als „Verdachtsgebiete“ bezeichnet. Dies betrifft zwei Stadtgebiete:

- Erstens die innerstädtischen Altbaugebiete im Ostteil Berlins, für die entweder die Gefahr der Verdrängung der bisherigen Bewohner im Zuge von Sanierung und Modernisierung besteht – oder aber im Gegenteil der weitere Verfall der Bausubstanz mit nachfolgenden selektiven Abwanderungen und der Gefahr der „Verslumung“.
- Zweitens die Großsiedlungen am Stadtrand im Ostteil Berlins (Plattenbaugebiete).

Der Zusammenhang von sozialer Lage und Gesundheit zeigt sich gerade in den Problemregionen. In Berlin ist dies im bezirklichen Vergleich offenkundig. Der im „Sozialstrukturatlas Berlin“ vorgenommene Bezirksvergleich weist um den Bezirk Mitte einen Innenstadtring aus, der durch eine schwierige soziale Lage gekennzeichnet ist, die auch mit schlechten Gesundheitsmerkmalen einhergeht. Angeführt von Kreuzberg gehören Wedding, Tiergarten und im Osten Friedrichshain und Prenzlauer Berg dazu. In den westlichen Innenstadtbezirken werden dann auch bei kleinräumiger Betrachtung entsprechende Problemquartiere ausgemacht. Dem stehen Außenbezirke mit hohem Sozialstatus gegenüber, angeführt von Zehlendorf, Steglitz und Wilmersdorf, die auch günstige Gesundheitsdaten ausweisen. So ist die Lebenserwartung in Zehlendorf (Männer und Frauen zusammen betrachtet) um 5 Jahre höher als in Kreuzberg.⁸⁰ So führt Kreuzberg die Statistik in der vorzeitigen Sterblichkeit (Gestorbene im Alter von 0–64 Jahre) an, während Zehlendorf hier das Schlusslicht bildet.⁸¹

⁷⁹ Vgl. Häußermann, Kapphau (1995) 14f.

⁸⁰ Vgl. Bezirksamt Hohenschönhausen von Berlin (1997) 17.

⁸¹ Vgl. SenGesSoz (1997) 42.

8.2.5.2 Überblick über Maßnahmen und Projekte

Von einer sozialen Stadtentwicklung als einer nachhaltigen Stadtentwicklung kann erst gesprochen werden, wenn der soziale Aspekt im Zusammenhang steht mit möglichst allen Teil-Zielen der Nachhaltigkeit. Voraussetzung dafür ist, dass die soziale Stadtentwicklung als wesentlicher Teil der gesamten Stadtpolitik begriffen wird und eine aktive und verantwortungsbewusste Bürgergesellschaft in diesem Prozess mitwirkt. Es geht also bei der sozialen Stadtentwicklung um die stadtpolitischen Aktivitäten und gesellschaftlichen Arrangements.

Stadtpolitische Aktivitäten

Problemstellung: Im bisherigen wirtschaftlichen Regelwerk spielt die soziale Dimension im räumlichen Netzwerk der ökonomischen Aktivitäten keine Rolle. Ein sozialer Wohlstand, der sich durch die wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb eines regionalen, nationalen oder transnationalen räumlichen Zusammenhangs herausbildet, entsteht beiläufig als Nebenprodukt der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen. Dabei ist (stadtpolitisch) nicht gesichert, dass alle Teilräume, die innerhalb dieses Zusammenhangs liegen, gleichermaßen von der Wohlstandsmehrung profitieren. Neben diesen räumlichen Disparitäten gibt es vor allem soziale Disparitäten zwischen sozialen, Generations- und ethnischen Gruppen. Diejenigen Gruppen, die innerhalb der Teilräume wirtschaftlicher Aktivitäten angesiedelt sind, profitieren nicht alle bzw. in unterschiedlichem Maße von der Wohlstandsmehrung. Aber eine sozial zukunftsfähige Stadt hat die Teilhabe aller am Wohlstand zur Grundlage und ist mit den übrigen Teil-Zielen der Nachhaltigkeit kompatibel. In der nachhaltigen Stadt entsteht der – alle sozialen Gruppen und Räume übergreifende – Wohlstand nicht durch Postulat einer sozialverpflichteten Moral, sondern durch ökonomische Praxis selbst und durch rechtlich und politisch gesetzte Rahmenbedingungen.

Ansätze für stadtpolitische Rahmensetzungen, die eine solche sozial, generationell und ethnisch ausgewogene Teilhabe an den ökonomischen Entwicklungen innerhalb eines regionalen Wirtschaftskreislaufs zum Ziel haben, sind etwa die *regionalen Ausbildungsverbünde*, die der Beschlusslage der Innenstadtkonferenz des Berliner Senats zufolge in allen Berliner Bezirken unter Führung eines größeren „Leitbetriebes“ eingerichtet werden sollen.⁸²

In den regionalen Ausbildungsverbünden schließen sich Betriebe (die bisher nicht, teilweise oder begrenzt ausbilden) zusammen, um ein gemeinsames Potential an Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen. So entsteht ein Netz aufeinander abgestimmter Ausbildungsplätze, zwischen denen die Auszubildenden nach dem Rotationsprinzip wechseln. Auf diese Art sollen auch viele kleine und mittlere Unternehmen in die Lage versetzt werden, auszubilden, die allein keine „komplette“ Ausbildung anbieten können.

⁸² Nähere Informationen zu diesem Ansatz in: www.SenABF.berlin.de (Link: Berufliche Bildung).

Ausbildungsverbünde in Berlin

In Kreuzberg wurden im Rahmen des „Kreuzberger Kreises“ unter Führung der Visolux GmbH bereits 1997 250 Ausbildungsplätze geschaffen. Es ist ein aus EU-Mitteln gefördertes lokales Projekt, das bereits 240 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen hat.

Im vergangenen Jahr wurde zwischen Marzahn und Hellersdorf ein regionaler Ausbildungsverbund mit 38 zusätzlichen Ausbildungsplätzen geschaffen. Die Akademie für Berufsförderung und Umschulung Berlin e.V. übernahm hierbei die Funktion des Leitbetriebes.

Weitere acht regionale Ausbildungsverbünde befinden sich in anderen Bezirken in konkreter Vorbereitung. In Neukölln wurde das „Bündnis Ausbildungsnetzwerk Neukölln“ eingerichtet, das bis Ende 1999 240 neue Ausbildungsplätze schaffen will.

Ohne dass es in der Programmatik der Ausbildungsverbünde explizit genannt wird, überschneiden sich durch die Regionalisierung von Ausbildungsverbünden das soziale Teilziel von Nachhaltigkeit mit den ökologischen und ökonomischen Teilzielen. Bezüglich der ökologischen Dimension sei nur auf die sich innerhalb einer Region verdichtenden wirtschaftlichen Austauschbeziehungen (versus punktuell überregionaler Beziehungen, die viel Verkehrsaufkommen, Energie und Zeit kosten) verwiesen. In ökonomischer Perspektive wirken sich die Ausbildungsverbünde auf die Nachhaltigkeit aus, indem einerseits die nachwachsende Generation aus sozial eher benachteiligten Gruppen mittelfristig beschäftigungsfähig wird und andererseits wirtschaftlich destabilisierte Stadtgebiete in ihren wirtschaftlichen Kreisläufen gestärkt werden. Den Ausbildungsverbünden liegt die für die nachhaltige Entwicklung so wesentliche Idee sozialer bzw. intergenerationeller Kreisläufe und Vernetzung zugrunde.

Dies gilt auch für die *territorialen Beschäftigungspakte*, die durch die Europäische Kommission und die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen des Landes Berlin gefördert werden:⁸³

Beschäftigungspakt in Neukölln⁸⁴

Die Arbeitsschritte des territorialen Beschäftigungspaktes bestehen hier aus drei Kampagnen. Erstens: Um die Beschäftigungsaussichten von arbeitslosen Jugendlichen, insbesondere von ausländischen Jugendlichen, zu erhöhen, sollen die Attraktivität einer selbstständigen Tätigkeit erhöht und Möglichkeiten aufgezeigt werden, vorhandene Geschäftsideen zu verwirklichen (Grün-

⁸³ Vgl. zu diesem Ansatz Ziegler (1997); www.europa.eu.int/comm/pacts.

⁸⁴ Vgl. GsUb – Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (1998).

derpreis). Die zweite Kampagne zielt auf die Unterstützung ausgewählter kleiner Unternehmen aus Neukölln – vor allem soll eine Methode zur Unterstützung der KMU entwickelt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich dieser Unternehmensgröße zu fördern. Dabei soll es insbesondere um die Förderung des Wachstums von lokalen Betrieben gehen, die weniger als 50 Beschäftigte haben.⁸⁵ Die dritte Kampagne im Rahmen von „Aktive Region“ zielt darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der Neuköllner Einzelhändler gegenüber der „Grünen Wiese“ zu stärken und deren besondere Entwicklungspotentiale zu nutzen (u. a. Verbesserung des Erscheinungsbildes; Abstimmung und Vernetzung der Geschäftsleute untereinander, Vereinbarung zwischen örtlichen Einzelhandelsverbänden und den ÖPNV-Anbietern über mögliche Rabatte bei den öffentlichen Verkehrsmitteln und ergänzende Serviceleistungen, bspw. Kinderbetreuung, Aufbewahrung von Einkaufstaschen etc.).

Bei der im Oktober 1998 von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vorgelegten Strategie des „Quartiersmanagements“⁸⁶ steht die *integrierte Quartiersentwicklung* im Mittelpunkt. Es handelt sich um eine integrative Strategie, die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr auf den Weg gebracht wurde und die vor Ort Bürger, lokale Verwaltung und gesellschaftliche Gruppen zusammenbringen soll.

Das Quartiersmanagement soll zu einer stärkeren Identifikation der Bürger mit ihrem Wohnquartier führen. Mieterbeiräte, Vor-Ort-Büros, Betroffenenvertretungen, Bürgergruppen, aktive Kirchgemeinden, Wohnungsbaugenossenschaften und -gesellschaften, Gesprächskreise, Runde Tische, Arbeitsgemeinschaften der Geschäftsleute und Vereine sind in vielen Quartieren aktiv. Um diese Akteure und ihre Aktivitäten zusammen zu bringen bzw. zu koordinieren, soll ein professioneller Quartiersmanager eingesetzt werden.⁸⁷

Hierfür wurden Wohnquartiere sowohl im Ost- als auch im Westteil der Berliner Innenstadt ausgewählt, und es sind bereits die ersten „Quartiersmanager“ eingesetzt worden, um mit den oben genannten Akteuren Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität zu entwickeln. Der Beitrag der Quartiersmanager soll insbesondere darin bestehen, unter den vielen Initiativen einen möglichst breiten Konsens bei der Umsetzung von lokalen Projekten zu organisieren.

⁸⁵ Orientiert wird sich dabei an den über 25 Jahre gesammelten Erfahrungen von LEDU (Local Enterprise Development Unit) in Nordirland – eine Organisation, die sich darauf spezialisiert hat, zukunftssträchtige Unternehmen mit Wachstumspotential zu identifizieren und zu unterstützen.

⁸⁶ Vgl. 73. Sitzung des Stadtforums „Soziale Stadt“ in: www.sensut.berlin.de/sensut/entwicklung/stadtforum.

⁸⁷ Vgl. Häußermann, Kapphan (1995) 82ff; vgl. auch zu diesem Ansatz Initiativantrag zum Landesparteitag der Berliner SPD, Juni 1998, 1; in: www.spd-berlin.de.

Gesellschaftliche Aktivitäten

Die notwendige soziale Betreuung bzw. soziale Versorgung wird dem Land Berlin in nicht unerheblichem Maß nicht nur von den etablierten „Freien Trägern“, sondern auch von zahllosen Vereinen und Initiativen abgenommen. Das gilt insbesondere für die Strategie der sozialen Aktivierung in den Bezirken und Quartieren. Aus dem unübersichtlichen Angebot an Initiativen und Projekten sollen im Folgenden einige beispielhaft genannt werden.

Den Ansatz der gemeinwesenorientierten Gebietsentwicklung verfolgt das „*Kommunale Forum Wedding e. V.*“⁸⁸ Die hohe Arbeitslosigkeit und die überdurchschnittliche Sozialhilfeabhängigkeit im Bezirk Wedding belegen zwar den ökonomischen „Abstieg“ dieses Stadtteils. Sie sind jedoch kein Indiz für einen Mangel an Arbeit, wenn unter Arbeit eine Tätigkeit verstanden wird, die sich am gesellschaftlichen Bedarf orientiert. Von dieser Prämisse geht das Kommunale Forum aus. Zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse, die der Markt nicht aufgreift und auf die auch der öffentliche Sektor immer weniger eingeht, ist dem Kommunalen Forum zufolge ein gebietsbezogenes Entwicklungskonzept erforderlich. Es soll einerseits lokale Ressourcen mobilisieren und andererseits neuartige Partnerschaften zwischen privatem, öffentlichem und gemeinnützigem Sektor entwickeln. Hierzu bedarf es einer intermediären Einrichtung, die zunächst den jeweiligen Bedarf sichtbar macht und die lokalen Partnerschaften organisiert. Hierin sieht das Kommunale Forum seine Aufgabe. Ziel ist die Initiierung sozialer und ökonomischer Stabilisierung durch mehrere Handlungsfelder: Stärkung des Selbsthilfepotentials der Bewohner, Verbesserung der Beschäftigungssituation durch lokale Beschäftigungsinitiativen, Ausweitung der Kooperation zwischen lokalen Akteuren. Alle Vorhaben werden in einer örtlichen Unterstützungseinrichtung, einem „Nachbarschaftsladen“, logistisch gebündelt.

Der Bezug zur Nachhaltigkeit besteht im Kommunalen Forum Wedding in der Aktivierung brachliegender Ressourcen. Das Kommunale Forum Wedding bekämpft nicht nur die Folgen der Arbeitslosigkeit, es ist auch ein Beispiel, wie existierende – aber vom Markt nicht befriedigte – Ansprüche wirtschaftlich aufgegriffen werden und dabei sozialen Wohlstand fördern und die ökologischen Lebensbedingungen (Stärkung der Nachbarschaften) verbessern können. Ein wesentliches Element der nachhaltigen Entwicklung ist die Mitwirkung der Bewohner: Nur durch eigenes Mitmachen, in den Alltag integrierte Erfahrungsmöglichkeiten und Mitverantwortung werden die Wechselwirkungen zwischen eigenem Verhalten und sozialen sowie Umwelteffekten bewusst und können so zu einem soziale(re)n und umweltgerechteren Verhalten führen. Das Kommunale Forum stellt eine geeignete Infrastruktur für eine quartiersbezogene und an den konkreten Bewohnerinteressen orientierte gesellschaftliche Aktivierung dar.

Ein weiteres beispielhaftes Projekt, das sich dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet und dabei die soziale Dimension in seiner Arbeit hervorhebt, ist die *KirchBauhof gGmbH*.⁸⁹

⁸⁸ Vgl. Achter, Schwarz (1999); vgl. Kommunales Forum Wedding e. V. (1996).

⁸⁹ Vgl. das Faltblatt der KirchBauhof GmbH; vgl. www.kirchbauhof.de.

Das Motto der KirchBauhof gGmbH lautet „Ökologisch bauen, sozial beschäftigen, praxisnah qualifizieren und gemeinnützig arbeiten“. Der KirchBauhof ist ein Unternehmen zur Modernisierung und Neunutzung sanierungsbedürftiger und kaum noch besuchter alter Kirchen. Es wurde 1991 von der STATTBau GmbH (treuhänderischer Sanierungsträger des Landes Berlin) zu dem Zweck gegründet, die Kreuzberger Kirche „Zum Heiligen Geist“ umzubauen und zu sanieren. Seit 1994 beschäftigt der KirchBauhof rund 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ganz Berlin. Während in der Anfangsphase vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den Gewerben der Maurer, Tischler und Schlosser angeboten wurden, finden inzwischen auch ABM für Trockenbauer, Maler und Steinmetze statt. Seit 1994 gibt es für 40 Beschäftigte die Möglichkeit, an Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen und auf diese Weise einen qualifizierten Berufsabschluss zu erwerben. Die KirchBauhof gGmbH ist inzwischen eine eigenständige Gesellschaft und wird zu je einem Drittel von STATTBau, der Evangelischen Kirchengemeinde „Zum Heiligen Geist“ sowie von der Mitarbeiter/-innen-GbR getragen.

In ihrer Bedeutung für die Nachhaltigkeit ist die KirchBauhof gGmbH insbesondere wegen ihrer Orientierung am „genius loci“ (Geist des Ortes) hervorzuheben. Denn die Verfügbarkeit emotionaler Haltepunkte im Wohnquartier und die erlebbare Beziehung zu einer Stadt bzw. zu einem Stadtteil durch bauliche und städtebauliche Mittel, die eine ortscharakteristische Situation hervorbringen, ist eine Grundvoraussetzung für die menschliche Identitätsbildung.

Weitere Projekte

Diesem Ziel dienen auch eine Reihe von Projekten, die die Partizipation in den Stadtbezirken fördern sollen. Beispielhafte Projekte sind in Großsiedlungen vorhanden:

- Als Pilotprojekt gilt das *Beiratsverfahren zur Wohnumfeldverbesserung im Märkischen Viertel*.⁹⁰ Es wurde in den 80er Jahren als Pilotprojekt zwischen Bundesbauministerium, der Berliner Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und der Wohnungsbaugesellschaft GeSoBau vor dem Hintergrund drohender Leerstände und einer ungünstigen Entwicklung der sozio-demographischen Strukturen initiiert. Die Erhöhung der Attraktivität und Akzeptanz des Wohnviertels sollte durch Wohnumfeldverbesserungen und Instandsetzungsmaßnahmen erreicht werden, an deren Konzeption und Entwicklung die Bewohner beteiligt wurden. Ein ähnliches Projekt wurde in der Gropiusstadt konzipiert.
- In den Ostberliner Plattenbausiedlungen laufen seit 1991 ähnliche Projekte im Rahmen des Forschungsvorhabens *„Städtebauliche Entwicklung großer Neubaugebiete in den fünf neuen Ländern und Berlin-Ost“*.⁹¹ Berlin beteiligt sich mit vier Projekten des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus in Marzahn, Hel-

⁹⁰ Vgl. GeSoBau (1988).

⁹¹ Vgl. Urban Plan (1993).

lersdorf, Alt-Glienicke und in der Greifswalder Straße. In jedem dieser Projekte stellt die Entwicklung und Durchführung von Verfahren zur Bürgerbeteiligung einen eigenen Baustein dar.

- In Marzahn setzt sich der *Baustein „Bürgerbeteiligung“* aus drei Modulen zusammen: aus der Plattform als übergreifendem Instrument zur Beteiligung der Bürger und Akteure, aus der Begleitforschung und der Ideenwerkstatt. In der Großsiedlung Hellersdorf steht bei den laufenden Projekten der Weiterausbau der Siedlung mit ökologischen Zielsetzungen im Mittelpunkt. Dementsprechend ist die Bürgerbeteiligung konzipiert. Sie hat zwei Ebenen: Zum einen sollen der Informationsfluss und die Transparenz auf der Gesamtsiedlungsebene gewährleistet, zum anderen die Bürger an den konkreten Maßnahmen beteiligt werden. Hierbei stellte das „Umweltforum“, das ab Juni 1992 zwei Jahre lang lief, ein Informations- und Diskussionsforum für die grundsätzlichen Arbeiten in der Siedlung dar. Es sollte gleichzeitig die Verbindung zu den Umweltinitiativen und -gruppen herstellen. Die soziale Dimension des Umweltforums war am Motto seiner ersten Sitzung abzulesen: „Sich miteinander bekannt machen, sich vorstellen, sich kennenlernen“.

Eine Reihe von Projekten orientiert ihre Aktivitäten an den Problemen der besonders armen und an der aus dem gesellschaftlichen „Mainstream“ ausgegrenzten Schicht der Bevölkerung. Der Bezug dieser Projekte zur Nachhaltigkeit besteht darin, dass der betreffenden Bevölkerung erste Impulse zur Wiedereingliederung in ein geregeltes Leben gegeben werden. Dazu gehören die Unterstützung und Hilfestellung bei Bewerbungen, die Verbesserung der Artikulationsfähigkeit, die Kinderbetreuung sowie Familienhilfe ebenso wie die kontinuierliche medizinische Versorgung oder die Reduzierung von Alkohol- und Drogenabhängigkeit.

Bei diesen Projekten werden mehrere Probleme integriert angegangen: Die Förderung und Begleitung von Familien und Kindern durch gezielte Kinder- und Jugendarbeit wirkt der Perspektivlosigkeit und Langeweile von Kindern und Jugendlichen entgegen, die oft Nährboden für Jugendkriminalität und Drogenmissbrauch sind. Wird durch die Begleitung von Familien und Kindern (alleinerziehenden) Frauen Erwerbstätigkeit und gesellschaftliches Engagement ermöglicht, so wird damit auch ein Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben und in der Gesellschaft geleistet. Und schließlich beeinflussen Verbesserungen der schulischen Bildung und Sprachkompetenz bei Kindern ethnischer Minderheiten deren künftige Teilhabechancen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

Im Folgenden können nur einige der unzähligen Initiativen genannt werden:

- Der *Verein Nachbarschaftshaus Prinzenalle e. V.* ist Treffpunkt und Anlaufstelle für die Bewohnerinnen und Bewohner in der Weddinger Nachbarschaft. Er organisiert Veranstaltungen für die Nachbarschaft und stellt Räume für Initiativen zur Verfügung. Ein besonderer Schwerpunkt des Vereins liegt bei der Organisation von Kursen und Bereitstellung von Services für Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Behinderungen und mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund. Hierzu

gehören Informationsveranstaltungen zum Thema „Staatsbürgerschaft“, Kurse zur deutschen Gebärdensprache, ein Werkzeugverleih etc.

- Eine soziale Aktivierung, die auf die Schaffung von Grundlagen zur Wahrnehmung von Teilhabechancen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft zielt, betreibt *BeiBBS e. V.* – „*Das helfende Schreibbüro*“. Das seit 1995 in Form eines Bürobetriebs bestehende Projekt bietet verschiedene Dienstleistungen an: Aufsetzen von Behördenschreiben; persönliche Schreiben der Kontakte des sozialen Umfeldes (Rentner, Schüler, Behinderte, Ausländer u. a.) unter Einsatz des mobilen Schreibdienstes; Hilfestellung zum Erlernen der Anfertigung und Zusammenstellung von Bewerbungsunterlagen, insbesondere für Schulabgänger und Arbeitslose; Schreib- und Übersetzungsdienste in verschiedenen Sprachen.
- Der *Verein „Lesen und Schreiben e. V.“* bietet berufsvorbereitende Maßnahmen und Alphabetisierung an. Teilnehmen können Jugendliche und junge Erwachsene ab 16 Jahren, die beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet sind. Diese Maßnahmen bestehen aus einem theoretischen und einem praktischen Teil: 19 Stunden entfallen auf die Elementarbildung (Lesen, Schreiben, Rechnen) und 21 Stunden werden in der Werkstatt verbracht, um handwerkliches Grundkönnen in Malerei, Reparatur Tischlerei und Hauswirtschaft zu vermitteln. Ziel ist es, Kindern, Jugendlichen und Familien niederschwellige pädagogisch-therapeutische Hilfen anzubieten. Diese Angebote orientieren sich an der Lebenswelt und den Bedürfnissen der jeweiligen Familie. Man begleitet diese flexibel und unbürokratisch. Angestrebt werden neue Handlungsmöglichkeiten der Familienmitglieder bei der Bewältigung des Alltags und im Umgang untereinander.
- Ein anderes Beispiel solcher niederschweligen Ansätze ist der an einer Neuköllner Grundschule angebotene *Sprachunterricht für Mütter nichtdeutscher Muttersprache*. Parallel zur Schulausbildung ihrer Kinder können auch die Mütter die deutsche Sprache lernen. Ein weiteres Projekt, das Nachhilfe, Stützkurse und Förderunterricht für Schüler/innen in allen Schulfächern sowie Hilfen bei Prüfungsvorbereitungen anbietet, gibt es im Kinder- und Jugendhaus im Beusselkiez (Rostocker Straße).

Eine wertvolle Arbeit auf gesundheitlichem und sozialem Gebiet leisten die vielfältig agierenden großen und kleinen Gesundheits- und Umweltgruppen und -initiativen mit ihrer Zielsetzung, die Lebensumwelt zu verbessern. Dabei hat das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) initiierte „Gesunde-Städte-Netzwerk“ eine Vorbildfunktion. Die Mitgliedschaft von Berliner Bezirken in diesem Netzwerk schafft entsprechende Voraussetzungen und ist zu einer wichtigen Voraussetzung für die Tätigkeit dieser Initiativen geworden.

In Berlin sind u. a. die Bezirke Charlottenburg, Wedding, Hohenschönhausen, Helldorf, Marzahn und Lichtenberg Mitglieder im „Gesunde-Städte-Netzwerk“. Kreuzberg und Treptow werden dem Netzwerk ebenfalls beitreten. Mit ihrem Beitritt sind die Bezirke entsprechende Verpflichtungen zur Gesundheitsförderung in ihrem Bezirk eingegangen. Von ihrer Umsetzung zeugen z. B. in Hohenschönhausen die

jeweils über ein Jahr angelegten Kampagnen zur Gesundheitsförderung im Bezirk, die bisher zu den Schwerpunkten „Gesunde Mobilität“, „Gesundheit und soziale Lage“, „Wie geht’s Frau“ und „Genuss – Sucht – Sehnsucht“ durchgeführt wurden.

8.2.5.3 Handlungsmöglichkeiten und -konzepte

Sozialräumlich integrierte Ansätze

Wenn die gesamtstädtischen Wirkungszusammenhänge nicht ausreichend berücksichtigt werden, läuft jeder Versuch, aus einem destabilisierten Quartier heraus Anschluss an die gesamtstädtischen Arbeits- und Wohnungsmärkte zu finden, Gefahr, an den Grenzen des Quartiers zur übrigen Stadt zu scheitern, weil die Integrationsbedingungen auf beiden Seiten inkompatibel bleiben. Da sich ein quartiersübergreifender Ansatz nur entwickeln kann, wenn es auch einen eng an der Klientel, den Potenzialen, den Mitteln und den räumlichen Bedingungen des Quartiers orientierten Ansatz sozialer und räumlicher Stabilisierung gibt, gilt es, beide Ansätze zu verbinden. Die Handlungsmaxime für diese Art Quartiersentwicklung könnte lauten: „So viel Quartier wie nötig und so viel Gesamtstadt wie möglich.“

Ausgangspunkt für die Quartiersentwicklung sollte nicht die problematischste, sondern die stabilste Situation eines Quartiers sein. Wenn in dem betreffenden Quartier keine ausreichenden Stärken vorhanden sind, sollten die Stärken eines angrenzenden Gebietes zur Überwindung der Quartiersschwächen einbezogen werden. Wenn in einem Teil eines problembehafteten Quartiers bzw. einem angrenzenden Gebiet eine „Aufwärtsentwicklung“ wahrgenommen werden kann, dann setzt dies für die übrigen Abschnitte Maßstäbe, gibt Beispiele und Anknüpfungspunkte. Dies kann die Motivation der Bewohner und sämtlicher Akteure zur Quartiersentwicklung bestärken und die realen Chancen auf eine sozialräumliche Integration der problembehafteten Quartiere und ihrer Bewohner in die Gesamtstadt erhöhen.

Soziale Stadtentwicklung als Leitprogramm

Die soziale Dimension der Stadtentwicklung sollte nicht nur eine Ergänzung der übrigen – und möglicherweise sozial riskanten – Stadtentwicklung sein. Eine nachhaltige soziale Stadtentwicklung ist nur möglich, wenn die Wirtschafts-, Forschungs-, Schul- und Bildungs- sowie die Infrastrukturpolitik in ihrer Funktion für eine zukünftige soziale Stadt bestimmt werden. Das heißt, in allen relevanten Politikbereichen sollten die sozialen Auswirkungen der voraussichtlichen Entwicklungen in der eingeschlagenen Richtung in Erwägung gezogen werden. Es sollten Aussagen gemacht werden, wie, wodurch und mit wem die laufenden und geplanten Stadtentwicklungsstrategien und -projekte soziale Ziele verwirklichen helfen. Auf dieser Basis könnten (thematische und personelle) Strategieachsen zur sozialen Stadtentwicklung formuliert werden. Die soziale Problematik würde so die gesamte Stadtentwicklung durchziehen und aus der Isolation in der „Sozial-Ecke“ befreit. Zugleich sollten alle laufenden sozialorientierten Maßnahmen auf ihre Eignung überprüft werden, für einzelne Bevölkerungsgruppen negative Effekte der laufenden und

geplanten Stadtentwicklung nicht nur zu mildern, sondern überhaupt zu vermeiden. Dies könnte in einem Leitprogramm zur sozialen Stadtentwicklung festgelegt werden. Denn der Sinn eines Leitprogramms besteht eben darin zu verhindern, dass die jeweilige Ressortpolitik punktuell zu einem Gegenstand interveniert.

Dieses Leitprogramm sollte von den Fachpolitiken mit den nötigen Instrumenten ausgestattet werden. Der Grund für ein solches Leitprogramm mit Richtlinienkompetenz besteht darin, dass die einfache Summierung aller vorhandenen Aktivitäten verschiedener Senatsressorts nicht ausreicht. Es geht schließlich darum, dass der Senat, da nicht mehr Ressourcen zur Verfügung stehen, seine bestehenden Ressourcen anders und dem Anspruch der Nachhaltigkeit gemäß im Sinne eines optimalen sektoral und funktional integrierten Ressourcen- und Programmeinsatzes verwendet. Dabei wäre für die Wirksamkeit der Vor-Ort-Initiativen (Quartiersmanager) die Verfügbarmachung einer Mindestausstattung aus dem Haushaltstitel des Leitprogramms abzusichern. Damit sollte den Initiativen vor Ort ein direkterer Zugriff auf Haushaltsmittel ermöglicht werden, um ihnen die zeitaufwendige Beschaffung im Dickicht der von den verschiedenen Senatsverwaltungen zu beachtenden Haushaltsrichtlinien zu ersparen.

Ein exponiertes Leitprogramm muss über eine herausgehobene organisatorische Stellung mit besonderen Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit des Berliner Senats verfügen. Hierfür wären mehrere Varianten denkbar, die an dieser Stelle nur genannt werden können und von einer neu einzusetzenden Enquetekommission ggf. gegeneinander abgewogen und beurteilt werden müssten.

Organisationsalternativen

Als eine Möglichkeit böte sich an, ein „Leitprogramm soziale Stadtentwicklung“ zum integralen Bestandteil eines neustrukturierten und an die Senatskanzlei angeordneten Stadtforums zu machen. Denkbar wäre auch eine „Kommission Soziale Stadtentwicklung“ in Anlehnung an die Innenstadtkonferenz, die dem Regierenden Bürgermeister zugeordnet sein sollte. Parallel dazu sollten im Verantwortungsbereich der Bezirksbürgermeister Bezirkskommissionen für soziale Stadtentwicklung eingerichtet werden. Den Kommissionen sollten jedoch nicht nur Vertreter der Senatskanzlei und der Senatsverwaltungen, sondern auch Vertreter der im Bereich sozialer Stadtentwicklung tätigen Organisationen und Initiativen, Sozialwissenschaftler sowie sozial besonders engagierte Einzelpersonen (Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften etc.) angehören. Möglich wäre auch die Anbindung an die Investitionsbank Berlin (IBB), wo die unterschiedlichsten Förderprogramme gebündelt vorliegen. Wie hier an mehreren Stellen erkennbar wurde, werden viele Projekte insbesondere aus EU-Mitteln finanziert, die von der Europaabteilung der IBB akquiriert werden. Auf diese Weise gibt es hier auch einen umfangreichen Erfahrungs- und Wissenspool über die Strategien sozialer Stadtentwicklung in anderen deutschen und europäischen Städten, die nutzbar gemacht werden könnten.

Da es bei der sozialen Stadtentwicklung insbesondere um Synergien zwischen Strategien sozialer Aktivierung und den arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitischen Strategien geht, wäre die IBB wegen der von ihr längst in Gang gebrachten Programme (URBAN, Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik – u. a. „territoriale Beschäftigungspakte“) besonders geeignet. Dass die Anbindung eines Leitprogramms zur sozialen Stadtentwicklung an eine Institution der Wirtschaftsförderung von Vorteil sein kann, zeigen die Erfahrungen aus den Niederlanden. Die in der Stadt Essen gemachten Erfahrungen sprechen für eine kooperierende Anbindung eines solchen Leitprogramms an die Universität. Sie ist ausgerüstet mit dem nötigen Abstand zur Tagespolitik (soziale Stadtentwicklung ist ein langer Prozess, der sich nicht nach Legislaturperioden temporieren und nach wechselnden Koalitionen strukturieren lässt) und verfügt neben der hohen und breiten Anerkennung bestimmter Institute (Stadt- und Regionalsoziologen, Stadtplaner, Sozialpädagogen u. a. – auch eine übergreifende Arbeitsgruppe wie in Essen wäre denkbar) über die notwendige Kompetenz. Beispielsweise braucht eine erfolgreiche Politik der sozialen Stadtentwicklung Anerkennung bestimmter Institute, ein begleitendes Stadt-Monitoring. Damit ist eine kontinuierliche Stadtbeobachtung gemeint, die unerwartete Entwicklungen bzw. Veränderungen im Entwicklungstrend eines Teilgebiets entdeckt, bevor sie sich zu einer Problemspirale potenzieren. Für die Stadtentwicklungsplanung wäre dies ein neues Instrument, das die Grundlage für politische Entscheidungen liefert und ihre Umsetzung evaluiert. Mit einem Stadt-Monitoring könnte insbesondere die sozial, wirtschaftlich und ökologisch integrierte Stadtentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit beobachtet, identifiziert und jeweils projektbezogen eingefordert werden.

8.2.6 Migration

In den bisherigen Arbeiten zur Nachhaltigkeit und zur Agenda 21 ist das Thema Migration auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene stark vernachlässigt worden. Dennoch (oder gerade deswegen) hat sich die Kommission entschlossen, dieses für die Nachhaltigkeitsdiskussion zentrale Thema aufzugreifen.

Im Prozess der Erstellung dieses Kapitels hat sich herausgestellt, dass die Auffassungen zu dieser Problematik zu unterschiedlich waren, um es in der für die anderen Kapitel üblichen Verfahrensweise zu bearbeiten. Es scheint der Kommission nicht zufällig, dass sie sich überfordert sah angesichts jenes Themas, das auch in der Berliner Bevölkerung insgesamt immer wieder für Aufmerksamkeit sorgt. Auf der Grundlage verschiedener Texte wurden kontroverse Diskussionen mit der Absicht geführt, einen Konsens zu erzielen.

Dies ist der Kommission zu ihrem großen Bedauern nicht gelungen. Es herrschte lediglich Einigkeit darüber, dass das Thema Migration von durchaus zentraler Bedeutung für die Nachhaltigkeitsdebatte ist. Die Kommission kam daher überein, ihr Scheitern in diesem Punkt einzugestehen.

8.2.7 Handlungsempfehlungen

Die in den Kapiteln 8.2.4 und 8.2.5 aufgeführten Konzepte und Positionen werden in diesem Bericht lediglich beschrieben. Analysen und Diskussionen, die die Grundlage für Bewertungen und Handlungsempfehlungen hätten darstellen sollen, konnten in Anbetracht der Kürze der für die Beratung zur Verfügung stehenden Zeit nicht in genügendem Maße stattfinden. Die Kommission verzichtet in diesem Kapitel daher auf Handlungsempfehlungen. Lediglich eine Empfehlung möchte die Kommission hier herausstellen: Eine in der nächsten Legislaturperiode neu einzusetzende Enquetekommission sollte sich des Themas erneut annehmen, um es in einer seiner Bedeutung gerecht werdenden Art und Weise zu bearbeiten.

8.3 Aufgaben einer nachhaltigen Stadtentwicklung: „Mobilität“ und „Flächenmanagement für das Wohnen“

Ein Großteil der Bevölkerung sowohl in Deutschland als auch in der Region Berlin-Brandenburg lebt in der Stadt: rund 80 %. Einerseits gehen mit dieser Konzentration eine Reihe von Belastungen einher, andererseits bietet sich die Chance, an diesen Kristallisationspunkten der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit entscheidenden Schritten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung einen großen Teil der Bevölkerung zu erreichen und einzubeziehen. Dabei müssen Städte im Zusammenhang mit ihrem Umland betrachtet werden, mit dem vielfältige Austauschbeziehungen existieren: Nahrungsmittel und Abfälle werden hin und her transportiert, Kultureinrichtungen oder Naherholungsmöglichkeiten führen zu Verkehrsbeziehungen, Arbeitnehmer pendeln zwischen Wohnorten und Arbeitsstätten. Diese Erweiterung des Blickfeldes soll außerdem vermeiden, dass Nebenfolgen einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt ausgeblendet und ins Umland „exportiert“ werden. Vergrößert sich beispielsweise der Flächenverbrauch innerhalb der Stadt nicht weiter, führt die Randwanderung jedoch zu einer erhöhten Flächeninanspruchnahme im Umland, kann nicht von einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt gesprochen werden. Die übergreifende Betrachtung von Stadt und Umland ist in den meisten Stadtregionen mit einer Vielzahl von Problemen behaftet, in der Region Berlin wird sie jedoch durch die Trennung in zwei Bundesländer zusätzlich erschwert. Allerdings bestehen auch unter den derzeitigen institutionellen Gegebenheiten (u. a. über die gemeinsame Landesplanungsabteilung) Möglichkeiten, innerhalb der Region gemeinsam zu handeln.

Für eine nachhaltige Stadtentwicklung werden die Kriterien und Parameter der Ressourcennutzung¹ sowie Dichte, Innenentwicklung, Nutzungsmischung, Polyzentralität und Verringerung der negativen Effekte von Mobilität (u. a. durch Verkehrsvermeidung) als zentrale Prinzipien angesehen:²

- Höhere Dichte führt zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder einer effizienteren Energieversorgung beispielsweise durch Blockheizkraftwerke. Die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist erst ab einer bestimmten Einwohnerdichte sinnvoll. Zu hohe Dichte kann allerdings auch zu Nutzungskonflikten führen und die Lebensqualität beeinträchtigen.
- Dichte kann durch Innenentwicklung, also intensivere Nutzung vorhandener Ressourcen, bzw. zusätzliche Bebauung im bereits bebauten Bereich vergrößert werden. Während an den Rändern der Stadt eine solche Verdichtung in den meisten Fällen erwünscht ist, kann im innerstädtischen Bereich eine zu starke Verdichtung zu negativen Folgewirkungen führen. Beispielsweise geht eine hohe Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Verkehr auf Kosten anderer Nutzungen (u. a. Kinderspiel), ein geringer Grünflächenanteil führt zu hohem Freizeitverkehr zu Erholungszwecken ins Umland.

¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994) 32.

² Vgl. BfLR (1996a) 19ff.

- Nutzungsmischung bezieht sich auf die funktionale Mischung von Stadtquartieren durch eine Verflechtung von Wohnen und Arbeiten, Versorgen und Erholen. Gleichzeitig umfasst sie die soziale Mischung nach sozialen Einkommensgruppen, Haushaltstypen und Lebensstilgruppen. Nutzungsmischung verbessert die Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen, weil sie nicht räumlich ausgegrenzt werden, ihr Lebensumfeld nicht vernachlässigt wird und die Möglichkeit zu Gelegenheitsarbeiten durch die unmittelbare Nachbarschaft von Arbeitsstätten und Wohnquartieren steigt.³
- Der Tendenz der weiträumigen Ausbreitung der Siedlungsfläche im Umland der Stadt wird die Zielvorstellung der Polyzentralität oder dezentralen Konzentration entgegengesetzt, mit der der Siedlungsdruck in ausgewählte Siedlungsschwerpunkte gelenkt werden soll. Diese Siedlungsschwerpunkte sollten gleichfalls gemischte Strukturen und eine gute Schienen- und ÖPNV-Anbindung aufweisen.
- Strukturen mit starken Subzentren, verdichtete und gemischte Siedlungsbereiche in einer „Stadt der kurzen Wege“ sind eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für eine Vermeidung beziehungsweise Reduzierung von Verkehr.

Nach der Anhörung „Stadtentwicklung: Hauptstadtplanung, Cityplanung und Urban 21“ hat die Kommission das Themenfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in 11 Handlungsfelder⁴ aufgeteilt, sich bei ihrer Arbeit jedoch auf zwei Bereiche konzentriert: Mobilität und Flächenmanagement für das Wohnen. Zum einen spiegelt diese Auswahl zwei der drei im städtebaulichen Bericht des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau behandelten städtebaulichen Aufgaben wider.⁵ Zum anderen erfolgte die Begrenzung anhand der folgenden Relevanzkriterien, die zur Bestimmung dieser aus Sicht der Kommission vordringlichen Felder gewählt wurden:

- Das Handlungsfeld besitzt grundlegende Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung.
- Probleme des Handlungsfeldes erscheinen – unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen – prinzipiell in Berlin lösbar.
- Es handelt sich um ein attraktives Handlungsfeld für die jeweils relevanten Akteure.
- Innerhalb des Handlungsfeldes erscheinen Lösungen in einem Zeitraum von fünf bis sieben Jahren realisierbar.

³ Vgl. Herlyn, Lakemann, Lettko (1991).

⁴ 1. Partizipation; 2. Verwaltungskooperation; 3. (Soziale) Stadtteilentwicklung / Quartiersmanagement; 4. Innenstadtentwicklung; 5. Funktionsmischung; 6. Wohnen; 7. Flächenmanagement und Freiraumentwicklung; 8. Stadt-Umland-Beziehung; 9. Mobilität; 10. Umweltschonendes Bauen; 11. Ver- und Entsorgung. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine abschließende Liste. Beispielsweise ist die Industrie- oder Büroflächenentwicklung zu ergänzen.

⁵ Vgl. BfLR (1996a).

- Das Handlungsfeld zeichnet sich durch große Umsetzungsdefizite und eine hohe politische Relevanz aus. Trotzdem besitzt es eine „mittlere Aktualität“ und wird derzeit nicht in einem anderen Gremium intensiv diskutiert.
- Das Handlungsfeld besitzt eine mittlere Komplexität.

Es muss hervorgehoben werden, dass in den diversen Handlungsfeldern nachhaltiger Stadtentwicklung in Berlin bereits eine Reihe von innovativen Projekten durchgeführt werden. Allerdings ist im Rahmen des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung der Blick mindestens genauso intensiv auf die gesamtstädtischen Tendenzen zu richten wie auf richtungsweisende Einzel- oder Leitprojekte. Zum Beispiel kann „CASH/Car“⁶ als ein hochinnovatives Projekt bezeichnet werden, bei dem Gesellschafter mit auf den ersten Blick konkurrierenden oder zumindest unterschiedlichen Interessen kooperieren (Deutsche Bahn AG, Audi AG, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, StattAuto). Solange der Berliner Verkehr jedoch dieselben Wachstumsraten mit denselben negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen wie in den letzten Jahren aufweist, wird sich die Stadt trotz solcher innovativer Projekte nicht in Richtung Nachhaltigkeit bewegen. Es kommt also auch darauf an, die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung in größerer Bandbreite und mit größerer Wirksamkeit realisiert werden können. Eine kontinuierliche Erfolgskontrolle dieser Strategien anhand von Indikatoren und zeitlich definierten Bewertungsmaßstäben ist unumgänglich. Hierzu hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – die ehemalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung – einen Vorschlag vorgelegt,⁷ der an die spezifische Berliner Situation angepasst werden muss. In diese Betrachtung sind die Beziehungen zum Umland einzubeziehen. Die Kommission hält es für sinnvoll, diese Arbeit unverzüglich aufzunehmen, um erste Ergebnisse im Rahmen des Weltstädtebaukongresses URBAN 21 präsentieren zu können, der zwischen dem 4. und 6. Juli 2000 in Berlin stattfinden wird. Die Suche und Festlegung von Bewertungsmaßstäben sollte jedoch nicht dazu führen, mit der Veränderung von Rahmenbedingungen und der Umsetzung von Strategien weiter zu warten. Die grobe Richtung ist in vielen Handlungsfeldern bereits deutlich und kann unmittelbar angegangen werden (z. B. Umsetzung des Szenario A des Entwurfes zum Stadtentwicklungsplan Verkehr, Konzentration von Förderprogrammen auf die Innenentwicklung).

Bei den im Folgenden detaillierter betrachteten Handlungsfeldern „Mobilität“ und „Flächenmanagement“ sind ausgewählte Indikatoren und Bewertungsmaßstäbe bereits dargestellt. Allerdings hat sich dabei gezeigt, dass die Datenlage ungenau

⁶ Im Rahmen des CASH/Car-Projektes schließt der Car-Sharing-Betreiber langfristige Mietverträge über Neuwagen ab. Die Kunden können diese Autos erneut dem Car-Sharing-Betrieb zur Verfügung stellen. Die Höhe der dabei erzielten Einnahmen richtet sich nach der – zeitlich sehr unterschiedlich hohen – Nachfrage nach Car-Sharing-Fahrzeugen. So ist der Bedarf nach zusätzlichen Fahrzeugen beispielsweise am Wochenende besonders hoch, so dass bei Bereitstellung des „eigenen“ Wagens zu diesen Zeiten höhere Einnahmen erzielt werden können; vgl. Canzler; Knie (1998) 139ff.

⁷ Vgl. BfLR (1997).

ist. Selbst bei einem gängigen Kriterium wie der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist zur Zeit keine definitive Aussage über den heutigen Zustand möglich. In dieser Situation können Einschätzungen über realistische Zielsetzungen zur Zeit entweder nicht vorgenommen werden oder sie müssen unbefriedigend vage bleiben.

8.3.1 Auf dem Wege zu einem nachhaltigen Mobilitätsmanagement

8.3.1.1 Leitbilder und Ziele

Dauerhaft umweltgerechte Mobilität verlangt, dass wirtschaftliche, ökologische und soziale Ziele miteinander in Einklang zu bringen sind.⁸ Damit ist das Abwägen zwischen gegenläufigen Aspekten der Mobilität angesprochen, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Kulturanthropologische Aspekte der Mobilität

Das Bedürfnis der Menschen nach Mobilität lässt sich zurückführen auf das Streben nach Selbstbestimmung, nach Gleichbehandlung sowie nach sozialer Geltung. In dem Streben nach Selbstbestimmung manifestiert sich die individuelle Freiheit des Menschen. Aus diesem Grunde sollte nachhaltige Mobilität durch Veränderung der Rahmenbedingungen erreicht werden, weil so die individuelle Freiheit zur Wahl der jeweils am besten geeigneten Anpassungsreaktion gewahrt bleibt.

Das Streben nach Gleichbehandlung leitet sich aus dem Prinzip ab, dass Menschen unabhängig von sonstigen individuell spezifischen Merkmalen als gleich anzusehen und damit auch entsprechend zu behandeln sind. Dem Staat kommt daher die Aufgabe zu, Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer allen Menschen die zur Lebensführung notwendige Mobilität (z. B. Erreichen des Arbeitsplatzes oder Gestaltung der Freizeit) ermöglicht wird.

Soziale Geltung wird als ebenso wichtig für die Sozialstruktur einer Gesellschaft wie für die Identitätsbildung des Einzelnen angesehen. So wird auch das Mobilitätsverhalten noch heute durch Prestigedenken beeinflusst. Hier wäre ein Wertewandel wünschenswert, um soziale und ökologische Nachhaltigkeitseffekte zu stärken.

Mobilität und Wohlfahrt

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen Mobilität und Wohlfahrt, muss man nicht nur nach den Wechselwirkungen fragen, sondern auch danach, ob es sich dabei um positive oder negative Effekte handelt. Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung. Zudem ermöglicht Mobilität die Pflege sozialer Kontakte und trägt z. B. durch das Reisen zur Erweiterung des persönlichen Horizontes bei. Ohne Zweifel ist Mobilität auch als Folge des Wohlstandes anzusehen, wenn man an die Reisewellen der 50er und 60er Jahre in West-Deutschland sowie in den 90er Jahren in Ost-Deutschland denkt.

⁸ Vgl. SRU (1994) Tz 1.

Diesen positiven Aspekten der Mobilität stehen aber immer gravierender werdende negative Begleiterscheinungen gegenüber. Die Lebensqualität sinkt etwa durch den Verbrauch von Material- und Naturressourcen (z. B. bei Flächenversiegelungen) und durch Zerschneidungseffekte, die infolge von Verkehrsweginfrastrukturen auftreten. Davon zu trennen sind die Übel, welche vom fließenden Verkehr ausgehen: Schadstoffeinträge in der Luft und im Boden, Lärm sowie Unfälle mit Verletzten und mit Todesfolge.

Hieraus ergibt sich für eine auf Nachhaltigkeit zielende Umwelt-, Verkehrs- und Stadtpolitik die Forderung/Notwendigkeit, zwischen der aus anthropologischer, sozialer und ökonomischer Perspektive gewünschten Mobilität und ihren negativen ökologischen und sozialen Begleiterscheinungen abzuwägen. In diesem Zusammenhang hebt der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hervor, grundsätzlich könne keiner der genannten Aspekte absolut dominieren. So ist seiner Auffassung nach Mobilität als ethisch akzeptabel anzusehen, solange ökologische und soziale Restriktionen bestimmt und eingehalten werden. Umgekehrt sei die Einschränkung der Mobilität dann legitimiert, wenn aus umweltpolitischen Gründen die „Notbremse“ angezeigt sein sollte.⁹

Vor diesem Hintergrund können die Aufgaben einer dauerhaft-nachhaltigen Umwelt-, Verkehrs- und Stadtpolitik für die folgenden vier Dimensionen¹⁰ wie folgt beschrieben werden:

- *Ökologische Dimension:* Belastungsgrenzen für Schadstoffe, Lärm und die Verkehrssicherheit definieren.
- *Soziale Dimension:* Die Chancen zur Teilnahme am öffentlichen Leben für alle sozialen Gruppen sichern.
- *Ökonomische Dimension:* Voraussetzungen schaffen für einen reibungslosen Ablauf des Verkehrsgeschehens sowie für einen optimalen Ressourcenverbrauch.
- *Institutionelle Dimension:* Geeignete Verfahren zur Entscheidungsvorbereitung und -findung sowie zur Realisierung der gesetzten Ziele.

Zur Veranschaulichung:

Beispiel Stadtentwicklungsplan Verkehr (Entwurf)

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die verkehrsplanerischen Ziele des Stadtentwicklungsplanes Verkehr (StEP Verkehr), der zur Zeit von der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr sowie der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie erarbeitet wird (siehe Kapitel 8.3.1.3), so ist folgende Zuordnung denkbar:

⁹ Vgl. SRU (1994) Tz 631–637.

¹⁰ Vgl. Hesse (1998) 291 ff.

Ökologische Dimension

- Verringerung verkehrsbedingter Klimagase, Luftschadstoffe und des Verkehrslärms
- Begrenzung des Siedlungsflächenverbrauches

Soziale Dimension

- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Verbesserung der (verkehrsbedingten) Lebensqualität für Bewohner/-innen der Stadt und des Umlandes
- Gewährleistung der Verknüpfung städtischer Funktionen
- Verbesserung der Erreichbarkeit in der Region
- Beachtung wertvoller Stadtstrukturen und Stadtbilder

Ökonomische Dimension

- Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen
- Förderung der Standortqualität, Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Region
- Minimierung des Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand und der Verkehrsteilnehmer/-innen; Stärkung der Finanzkraft für andere Zwecke

Institutionelle Dimension

- Integration von Akteuren und Aufgabenfeldern bei der Erarbeitung des StEP Verkehr

Eine Konkretisierung der vier Dimensionen ist allerdings nur bedingt oder nur unter Vorbehalt möglich. Im Bereich des Umweltschutzes zeigt sich etwa die Notwendigkeit, zwischen den unterschiedlichen Zieldimensionen abzuwägen. In Bezug auf Umweltqualitätsziele können Ökologen für Umweltschadstoffe häufig keine „harten“ Belastungsgrenzen benennen, weshalb in die Zielformulierung auch ethische, juristische und ökonomische Aspekte einfließen müssen.¹¹ Zudem sind Menschen nicht selten bereit, trotz der Kenntnis möglicher Schädigungen Risiken einzugehen, um bestimmte individuelle Ziele zu erreichen.

Die Berücksichtigung der sozialen Dimension nachhaltiger Mobilität soll die Teilhabe aller sozialen Schichten am öffentlichen Leben sichern. Benachteiligungen ergeben sich für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Daher ist zunächst eine klare Definition der Einkommensgrenzen der zu unterstützenden Haushalte erforderlich. Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang auch andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu nennen, so z. B. Behinderte oder Senioren. Schließlich werden der sozialen Dimension im weitesten Sinne auch Lärm, kanzerogene Stoffe und Unfallrisiken zugeordnet, weil sie direkt, also ohne Umweg über ein Umweltmedium, auf die Menschen einwirken.

In ökonomischer Hinsicht steht im Vordergrund, die Netto-Wohlfahrt der Menschen zu maximieren. Wohlfahrt ist somit durchaus nicht rein materiell zu verstehen, son-

¹¹ Vgl. SRU (1994) Tz 26*–29*.

dern bezieht Wohlfahrtsverluste in Folge von Umweltschäden gleichberechtigt mit ein. Insofern existiert kein Zielkonflikt zwischen ökologischer und ökonomischer Dimension. Voraussetzung für nachhaltige Mobilität ist daher die verursachergerechte Anlastung der internen und externen Kosten des Verkehrs (Kostenwahrheit)¹² sowie der Abbau der Zwangsmobilität. Die zweite Seite derselben wohlfahrts-ökonomischen Medaille besagt, dass vorgegebene ökologische, soziale oder verkehrspolitische Ziele mit den geringstmöglichen Kosten zu erreichen sind.

Auch in der Verkehrspolitik ist in vielen Situationen mit einseitig-hoheitlichen Entscheidungen und interventionistischen Weisungen keine effektive Steuerung mehr zu erreichen, da sie zunehmend auf Akzeptanzprobleme stoßen. Vielmehr ist die Mitwirkung autonomer Akteure und Einrichtungen erforderlich, um realisierungsfähige Lösungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Strukturanpassungen für eine nachhaltige Mobilität dürften um so leichter gelingen, je vernetzter Unternehmen, Staat und Bürger agieren und je mehr sie sich auf kulturelle und sozio-psychische Gemeinsamkeiten stützen.¹³ Innovative Dienstleistungen und Mobilitätsangebote erfordern Handlungsweisen und Einstellungen, die sich wechselseitig bedingen und mehr und mehr nur in Verhandlungsprozessen oder Kooperationsprojekten zu erreichen sind.

Konkrete Zielvorstellungen

Umweltbezogene Ziele

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit müssen die mit der Mobilität verbundene Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen und die aus Transporten resultierenden Gesundheitsgefährdungen reduziert werden. Dies betrifft vor allem die Emission von Schadstoffen, Lärm und die Inanspruchnahme von Flächen (siehe Tabelle 5):¹⁴

CO₂-Emissionen: Um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, muss der CO₂-Ausstoß bis zur Mitte des nächsten Jahrhunderts um 80-90 % gesenkt werden.¹⁵ Nach Aussage des Energiekonzepts Berlin soll der CO₂-Ausstoß bzw. der Energieverbrauch Berlins von 1990 bis 2010 um 25 % reduziert werden.¹⁶ Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es wünschenswert, die erforderlichen CO₂-Emissionsminderungen so auf die einzelnen Emittentengruppen zu verteilen, dass die CO₂-Min-

¹² Vgl. UBA (1997) 83.

¹³ Vgl. Yeung (1994) 473 zitiert nach Fürst (1996) 93.

¹⁴ Eine Auseinandersetzung mit der Reduktion der Stoffströme, die für die Produktion von Kraftfahrzeugen erforderlich sind, kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Hierzu werden erste Vorschläge vom Umweltbundesamt unterbreitet; vgl. UBA (1997) 92.

¹⁵ Ein Wert von 80 % wird beispielsweise von der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ genannt; vgl. Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1990) 456.

¹⁶ Durch seinen Beitritt zum Klima-Bündnis ist Berlin die Verpflichtung eingegangen, den Ausstoß bis 2010 um 50 % zu reduzieren. Hierzu führt das Energiekonzept aus, dass sich „die Halbierung dieser Emissionen bis 2010 (...) aus eigener Kraft nicht erreichen (läßt)“. SenStadtUm (1994a) 3.

derungen mit den niedrigst-möglichen Gesamtkosten erreicht werden. Der StEP Verkehr sieht eine Senkung der verkehrsbedingten Klimagasemissionen um 25 % von 1995 bis 2010 und um 50 % bis 2025 vor.¹⁷ Das Umweltbundesamt schlägt eine Reduktion des CO₂-Ausstoßes zwischen 1990 und 2005 um 10 bis 25 % vor.¹⁸

Bodennahes Ozon, Stickoxide (NO_x) und flüchtige organische Verbindungen (VOC): Die bodennahen Ozonkonzentrationen sollten unter den Luftqualitätswerten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) liegen. Nach Modellrechnungen ist unter dieser Voraussetzung eine 70 bis 80 %-ige Verminderung der Vorläufersubstanzen NO_x und VOC erforderlich. Sowohl der Entwurf des StEP Verkehr als auch das Umweltbundesamt schlagen eine 80 %-ige Reduzierung dieser Stoffe vor, der StEP für den Zeitraum von 1995 bis 2010 für Berlin, das UBA bis 2005, bezogen auf das Jahr 1987 für die gesamte Bundesrepublik Deutschland.¹⁹

Flächeninanspruchnahme: Der Flächenverbrauch gehört zu den kritischsten Nachhaltigkeitsparametern in Hinblick auf Knappheits- und Belastungsgrenzen der natürlichen Ressourcen. In Städten verursacht neben den Siedlungsaktivitäten (vgl. hierzu die Zielsetzungen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Kapitel 8.3.2.1) der Verkehr selbst einen hohen Flächenverbrauch. Angesichts der Prognosen über die gravierenden Zuwachsraten des Verkehrsaufkommens im Personen- und Straßengüterverkehr bis zum Jahr 2010 (siehe Kapitel 8.3.1.2), muss in den nächsten Jahren von einem weiteren Flächenverbrauch ausgegangen werden, wenn nicht in die Rahmenbedingungen für die individuelle Entfaltung von Mobilität eingegriffen wird. Notwendige Eingriffe sollten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgen und die individuelle Verkehrsmittelwahl nicht stärker beschränken als es unter dem Ziel der Steigerung von Stadtqualität und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlich ist.

Um schnelle Verbesserungen zu erzielen, sollte mit preislichen Anreizen (Parkraum-Bewirtschaftung, Straßenbenutzungsgebühren) zum Umstieg auf flächensparende Verkehrsmittel begonnen werden. Gleichzeitig soll das Leistungs-Preis-Verhältnis des öffentlichen Personennahverkehrs auch durch Maßnahmen der Deregulierung und Privatisierung verbessert werden. Konzepte zur Verhinderung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme durch Verkehrsträger und Infrastrukturen erfordern in erster Linie Maßnahmen zur Vermeidung und Verlagerung von motorisiertem Individualverkehr auf flächensparende Verkehrssysteme und Verkehrsträger (ÖPNV, Fahrrad und Fußgängerverkehr). Deshalb sind Anreize für flächensparende Infrastrukturen und Fahrzeuge sowohl im Individualverkehr als auch im öffentlichen Verkehr zu setzen sowie die Integration der Verkehrssysteme durch die Verbesserung der Schnittstellen, insbesondere zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Bei diesen Konzepten sollte vor allem an Kinder, Fußgänger, Erholungssuchende, Behinderte und all jene Bürger gedacht werden, welche die Stadt als urbanen Lebensraum nutzen wollen.

¹⁷ Vgl. SenBauWohnV (1998b) Anlage 2.

¹⁸ Vgl. UBA (1997) 86f, 95.

¹⁹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) Anlage 2; UBA (1997) 88.

**Umwelt- und gesundheitsbezogene Indikatoren, Bewertungsmaßstäbe
und Zeiträume für eine nachhaltige Mobilität**

Indikator	Bewertungs- maßstab	Zeitraum	Ist-Situation (Berlin)
CO ₂ -Emissionen im Verkehr	mindestens – 10 %, mög- lichst –25 %	bis 2005 gegenüber 1990	1990–1995: + 15 %
Benzol, Dieselruß, polyzyklische aromatische Kohlenwasser- stoffe (PAK)	1. Schritt: –90 % 2. Schritt: –99 % in Ballungs- gebieten	1. Schritt: bis 2005 gegenüber 1988	Benzol: Abnahme der Belastung; Dieselruß: kein Rückgang
Bodennahes Ozon und seine Vorläufersubstan- zen: Stickoxide (NO _x) und flüch- tige organische Verbindungen (VOC)	–80 %	bis 2005 gegenüber 1987	
Anteil der Einwoh- ner/-innen, die von Lärmpegeln über 65 dB(A) tags betroffen sind	0 %	bis 2005	5 %

Quellen: SenBauWohnV (1998b), 21f; SenStadtUmTech (1998b) 7; SenStadtUmTech (1998a.) 34;
UBA (1997) 86–111.

Erhalt der menschlichen Gesundheit

Kanzerogene Stoffe: Die 23. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz schreibt Grenzwerte für Ruß und für Benzol fest. Für diese kanzerogenen Stoffe können jedoch Immissionswerte, die den Schutz vor Gesundheitsgefahren sicherstellen, nicht bestimmt werden. Daher ist langfristig anzustreben, das heutige Luftqualitätsniveau des ländlichen Raumes auch in Ballungsräumen zu erreichen, was immer noch ein (Rest-)Krebsrisiko in Höhe von ca. 1:5.000 bedeuten würde. In einem ersten Schritt sollen daher bis zum Jahr 2005 die Beurteilungsmaßstäbe des Länderausschusses für Immissionsschutz für krebserzeugende Stoffe mit einem Risiko von 1:2.500 erreicht werden. Dies erfordert eine 90 %-ige Reduktion der Benzol-,

Dieseleruß- und PAK-Emissionen im Vergleich zu 1988.²⁰ Um die für ländliche Gebiete typischen Belastungswerte zu erreichen bzw. zu unterschreiten, wäre in einem zweiten Schritt eine Reduktion um insgesamt 99 % der Ausgangswerte erforderlich.²¹

Lärm: Die 16. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz definiert Grenzwerte für den Neubau oder die wesentliche Änderung von Verkehrswegen. Für Wohnnutzungen liegen diese bei 59 dB(A) tags bzw. 49 dB(A) nachts. An bestehenden Bundesfernstraßen werden Lärmsanierungsmaßnahmen in Wohngebieten oberhalb einer Belastung von 70 dB(A) tags gefördert. Neuere Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung weisen darauf hin, dass lang-andauernde Einwirkung von Verkehrslärm oberhalb von 65 dB(A) tags bzw. 55 dB(A) nachts das relative Risiko für Herzinfarkterkrankungen erhöht.²² Das Umweltbundesamt schlägt vor, die Belastung der Bevölkerung durch Verkehrslärm bis 2005 auf höchstens 65 dB(A) tags bzw. 55 dB(A) nachts zu begrenzen.²³

Unfallrisiko: Das Risiko, im Straßenverkehr getötet zu werden, sollte maximal so hoch wie das durch kanzerogene Stoffe bedingte Risiko sein: 1 : 2.500. Das Risiko, schwer verletzt zu werden, sollte maximal 1 : 125 betragen.²⁴

Mobilität für alle

Für eine gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben müssen für alle Gruppen der Bevölkerung annähernd gleiche Chancen zur Befriedigung ihrer Mobilitätsbedürfnisse gegeben sein. Besonderer Unterstützung bedürfen dabei diejenigen Teile der Bevölkerung, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Dies betrifft beispielsweise Behinderte, Kinder oder Bürger mit geringem Einkommen.

Haushalte mit geringem Einkommen sollten eine gesonderte Unterstützung zur Wahrnehmung ihrer Mobilität erhalten. Dafür könnte man entweder eine Grenze festlegen, die sich in etwa an den Regelungen der Sozialhilfe orientiert. Oder man könnte Einkommensklassen einführen, so dass Haushalte mit zunehmendem Einkommen immer weniger in den Genuss einer Mobilitätsunterstützung kommen.

An dieser Stelle ist auch die Gestaltung und Aufteilung des Straßenraumes zu erwähnen, die in stärkerem Maße die Aufenthaltsfunktion der Straße und die Anforderungen anderer Nutzungen jenseits des motorisierten Individualverkehrs berücksichtigen sollte.²⁵

²⁰ Vgl. SenBauWohnV (1998b) Anlage 2; vgl. UBA (1997) 88.

²¹ Vgl. UBA (1997) 88. Grenzwerte der 23. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz: Ruß 8 µg/m³, Benzol 10 µg/m³ verunreinigter Luft. Beurteilungsmaßstäbe des Länderausschusses für Immissionsschutz: Dieseleruß 1,5 µg/m³, Benzol 2,5 µg/m³, PAK 1,3 ng/m³. Luftqualitätsniveau des ländlichen Raumes: Dieseleruß 0,8 µg/m³, Benzol 1,3 µg/m³, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe – PAK 0,6 ng/m³.

²² Vgl. SenBauWohnV (1998b) 21; vgl. UBA (1997) 96.

²³ Vgl. UBA (1997) 89; SenBauWohnV (1998b) 21.

²⁴ Vgl. UBA (1997) 91.

²⁵ Vgl. UBA (1997) 92.

Ökonomische Ziele

Eine nachhaltige Entwicklung erfordert ein effizientes Verkehrssystem. Effizienz ist erstens daran zu messen, inwieweit die Verkehrsangebote in der Lage sind, die Mobilitätsanforderungen der Haushalte und Unternehmen in Berlin zu erfüllen. Zufriedenheit und Akzeptanz äußern sich z. B. in der Bereitschaft der Menschen, den geforderten Preis auch zu bezahlen. Welche Struktur die Mobilitätsbedürfnisse aufweisen und wie die Bedürfnisse optimal zu befriedigen sind, lässt sich am besten durch Wettbewerb im Sinne eines Entdeckungsverfahrens herausfinden.

Effizienz ist zweitens an den Kosten der Mobilität und der Art der Anlastung dieser Kosten zu messen. Auch hier ist ein möglichst großes Ausmaß an Wettbewerb zielführend, aber nicht ausreichend. Über die Rahmenbedingungen für die Verkehrsmärkte muss zusätzlich sichergestellt sein, dass den Verkehrsnutzern die tatsächlich von ihnen verursachten internen und externen Kosten angelastet werden (Kostenwahrheit). Dabei besteht die Schwierigkeit, dass auf unterschiedlichen Handlungsebenen (EU, Bund, Land) unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kosten des Verkehrs existieren und nur durch ein gleich gerichtetes Zusammenwirken dieser Ebenen eine vollständige Kostenwahrheit erreicht werden kann.

Speziell bezogen auf die einzelnen Verkehrsträger sind wiederum Mengen- und Qualitätsziele zu definieren. Die Qualitätsdimension kann sich etwa darauf beziehen, dass auf den Hauptverkehrsachsen die zulässige innerörtliche Geschwindigkeit von 50 km/h auch tatsächlich erreicht werden kann. Das Straßennetz Berlins lässt sich allein aus Platzgründen nur noch bedingt erweitern. Für den ruhenden Verkehr kann – bei gegebenem Parkplatzangebot – zum Beispiel ein Wahrscheinlichkeitsbereich definiert werden, innerhalb dessen ein freier Parkplatz im Durchschnitt gefunden werden kann. Eine planerische Festlegung eines maximalen Parkplatzangebotes sollte allenfalls zwischenzeitlich – bis zur endgültigen Einführung der Preise, die die Verkehrsemissionen auf das Zielniveau führen, – vorgenommen werden.

Die Ziele im öffentlichen Nahverkehr beziehen sich traditionell auf Erreichbarkeiten, Taktfrequenzen und Ähnliches. Zukünftig wird es jedoch darauf ankommen, noch stärker auf die Vernetzung der Verkehrsträger abzustellen sowie auf die Anbindung des Nahverkehrs an den Regional- und Fernverkehr. Zusätzlich ist es unerlässlich, die Wechselwirkungen zwischen Stadt- und Regionalplanung, Verkehrsplanung und Verkehrsökonomie noch stärker aufeinander abzustimmen. Was die Zielkohärenzen mit der Engerführung von Stoff- und Materialströmen in der Region angeht, wird auf Kapitel 8.1 (Seite 149) verwiesen.

Institutionelle Ziele

Nachhaltige Mobilität erfordert integrierte Verkehrsentwicklungskonzepte und Lösungen, die am ehesten aus einer Zusammenarbeit diverser Akteure, verschiedener Fachdisziplinen und unter Einbeziehung unterschiedlicher Wissens Ebenen (z.B. Erfah-

rungswissen, Faktenwissen, instrumentelles Wissen²⁶) zu gewinnen sind. Betroffene sowie Anwohnerinnen und Anwohner müssen gleichberechtigt an der Lösungsfindung beteiligt werden. Dabei muss eine Kooperation zu einem Zeitpunkt einsetzen, in dem Zielfindung und Lösungsansätze noch offen und verhandelbar sind. Gleiche Informationsstände unter allen Beteiligten sind zu gewährleisten, was auch die Möglichkeit einschließt, externe Berater hinzuzuziehen. Die Vorgehensweise, die Verfahrensregeln der Kooperation bzw. Konfliktlösung und die Verbindlichkeit der Ergebnisse informeller Verfahren im Hinblick auf formale Entscheidungen sind im Vorfeld festzulegen.

*Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder
Pia Paust-Lassen und Prof. Dr. Sabine Hofmeister:*

Konkrete Zielvorstellungen

Ein wesentlicher Aspekt für die nachhaltige Entwicklung im Bereich Mobilität ist die Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr. Dazu heißt es u. a. im Nationalbericht der Bundesregierung zur Förderung einer Ressourcen sparenden und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung (HABITAT II):

„Eng verknüpft mit den räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte und Mischung ist das Konzept „Stadt der kurzen Wege“, das auf Vermeidung und Reduzierung von Verkehr zielt. Der Vermeidungsaspekt konzentriert sich i. d. R. auf den motorisierten Individualverkehr und zielt auf Distanzverringerung zwischen Quelle und Ziel einer Ortsveränderung. Verkehrsvermeidung bedeutet die Verkürzung von Distanzen, die Verringerung der Anzahl der zurückgelegten Wege sowie die Verbesserung der Fahrzeugauslastung.“²⁷ Dieses Ziel wird mit den beschlossenen Handlungsempfehlungen nicht konsequent genug verfolgt, so dass bei der Weiterentwicklung der Variante A des Stadtentwicklungsplanes Verkehr verstärkt auf Maßnahmen gesetzt werden muss, die dem Ziel der Verkehrsvermeidung entsprechen.

8.3.1.2 Ausgangssituation und Problemlagen

Die folgende Bestandsaufnahme konzentriert sich auf den Personenverkehr. Der Güter- und der Luftverkehr konnte an dieser Stelle nicht im Detail betrachtet werden und muss einer Fortführung der Kommissionsarbeit in der nächsten Legislaturperiode vorbehalten bleiben.

Mobilität, Infrastrukturausbau und Verkehrsaufkommen

Seit der Wende sind für die Wiederherstellung der geteilten und sanierungsbedürftigen Verkehrsinfrastruktur erhebliche Investitionsmittel zur Verfügung gestellt worden (siehe Tabelle 6). An dieser Stelle sollen nur zwei ausgewählte Maßnahmen dargestellt werden.²⁸

- Die *Parkraumbewirtschaftung* wurde in drei Gebieten („Stadtmitte“, „westliche Innenstadt“ und „Altstadt Spandau“) mit insgesamt ca. 27.000 Parkplätzen ein-

²⁶ Vgl. Sellnow (1998) 56.

²⁷ BMBau (1996b) 45.

²⁸ Vgl. die umfangreiche Darstellung in SenBauWohnV (1998b) 8ff.

geführt. Hierdurch hat sich ein leichter Rückgang des jeweiligen Zielverkehrs ergeben.²⁹

- Das *Busspurnetz* ist von 40 km (1991) auf ca. 100 km (1997) angewachsen.³⁰ Im Busspurkonzept hat der Senat dem Abgeordnetenhaus ein Beschleunigungskonzept für Omnibusse und Straßenbahnen vorgelegt, nach dem 270 km Problemstrecken untersucht und verbessert werden sollen.³¹ Das DIW schätzt, dass durch die konsequente Bevorrechtigung von Bussen eine Beschleunigung um 5 bis 10 % erreicht werden könnte. Für die Straßenbahn erscheinen Reisezeitverkürzungen um bis zu 20 % möglich.³²

Allerdings ist unter den gegebenen Bedingungen das Verkehrsverhalten durch Infrastruktur-Investitionen nicht wesentlich zu beeinflussen, so dass in Zukunft den ordnungs- und preispolitischen Maßnahmen ein maßgebliches Gewicht eingeräumt werden sollte.³³

Tabelle 6

**Landes- und Bundesmittel für Investitionen von Straßenbaumaßnahmen
und für den ÖPNV / SPNV**

Straßenbaumaßnahmen (incl. Maßnahmen für den Fußgänger- und Fahrradverkehr)	Investitionssumme (in Mio. DM)	ÖPNV / SPNV-Maßnahmen	Investitionssumme (in Mio. DM)
1997, gesamt	777,1	1997, gesamt	1.877,1
1997, ohne Ausgaben des Bundes für Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen	660,8	1997, ohne Ausgaben des Bundes für den Eisenbahnfern- und Regionalverkehr	688,1
1991–1997, gesamt	4.161,1 ³⁴	1991–1997, gesamt	8.514,0
1991–1997, ohne Ausgaben des Bundes für Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen	3.532,4	1991–1997, ohne Ausgaben des Bundes für den Eisenbahnfern- und Regionalverkehr	4.453,6

Teilweise eigene Berechnungen; ohne GA-Fördermittel der Europäischen Union.
Quelle: SenBauWohnV (1998b) 9, 12.

²⁹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 13.

³⁰ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 15.

³¹ Vgl. SenVB (1995a) Ö11.

³² Vgl. DIW (1998) 323.

³³ Vgl. Kunst (1998) 9.

³⁴ Nach Kunst (1998, Anhang 12) betrugen die Ausgaben für Straßenbau und -unterhaltung (einschließlich der Bundesausgaben) zwischen 1991 und 1997 4.480 Mio DM.

Aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin und Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes stehen für das nächste Jahrzehnt voraussichtlich 4 Mrd. DM bereit. Allein aus diesen Quellen ist damit ein nicht unerheblicher Betrag pro Jahr für verkehrliche Maßnahmen verfügbar. Hinzu kommen Mittel, die in Berlin im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, von der Europäischen Union und durch Investitionen der Deutschen Bahn AG eingesetzt werden sollen.³⁵

Der Fußgängerverkehr hat in Berlin einen Anteil von 28 % an allen Wegen, Radfahrer machen einen Anteil von rund 5 % aus, und mit dem öffentlichen Nahverkehr werden 27 % aller Personenfahrten unternommen.³⁶ Damit werden vom sogenannten Umweltverbund rund 60 % des Personenverkehrs abgewickelt – ein im Verhältnis zu anderen Städten hoher Anteil.³⁷ Dagegen ist der Anteil des Radverkehrs im Vergleich zu anderen Städten gering.³⁸ Die Zahl der Fahrgäste im ÖPNV hat seit 1993 kontinuierlich abgenommen. Zwar kann die S-Bahn Zuwächse verzeichnen, der Rückgang bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) wird hierdurch jedoch bei weitem nicht ausgeglichen (siehe Tabelle 7). Dadurch hat die BVG trotz der mehrfachen Tarifierhöhungen in den letzten Jahren kaum eine Verbesserung ihrer Gesamteinnahmen erzielen können.³⁹

Tabelle 7

Fahrgastentwicklung im Öffentlichen Personennahverkehr

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Fahrgäste in Mio.						
Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)	979	991	1020	923	871	802	790
S-Bahn	171	187	232	249	245	264	264
Summe	1.150	1.178	1.252	1.172	1.116	1.066	1.054

Quelle: SenBauWohnV (1998b) 18.

Die Motorisierung ist zwischen 1989 und 1997 von 288 Pkw/1.000 Einwohner auf 374 Pkw/1.000 Einwohner angestiegen. Es wird davon ausgegangen, dass sich dieser Wert bis zum Jahr 2010 auf 420 Pkw/1 000 Einwohner erhöhen wird.⁴⁰ Dabei liegt

³⁵ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 7.

³⁶ Vgl. SenVB (1995b) 24.

³⁷ Vgl. Hesse (1998) 294.

³⁸ In Hamburg und München werden etwa doppelt so viele Wege mit dem Fahrrad zurückgelegt wie in Berlin; vgl. SenVB (1995a) R 7. Allerdings finden sich keine Angaben über die Ursachen für seine höhere Nutzung und die aufgegebenen Verkehrsmittel.

³⁹ Vgl. DIW (1998) 319.

⁴⁰ Vgl. SenVB (1995a) G 10; SenBauWohnV (1997) 9.

die Zahl der Berliner Haushalte, die keinen eigenen Pkw besitzen, mit 48 % über dem Durchschnitt deutscher Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern (41 %).⁴¹ Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993 verfügen 15,5 % der Berliner Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 1.200 DM über einen Pkw. In der Einkommensgruppe 1.200–1.800 DM sind es 26,2 %. Zum Vergleich: Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 4.000–5.000 DM sind fast voll motorisiert (92,5 %).

Die Innenstadtbezirke weisen (mit einigen Ausnahmen) einen geringeren Motorisierungsgrad auf als die Randbezirke (Kreuzberg: 295 Kfz/1.000 Einwohner, Tempelhof: 490 Kfz/1.000 Einwohner).⁴² Gleichzeitig ist das Risiko, in den innerstädtischen Bezirken Charlottenburg, Mitte und Tiergarten in einen Unfall verwickelt zu sein, wesentlich höher als in den Außenbezirken.⁴³ Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass Verursacher und Betroffene von Verkehrsbelastungen unterschiedliche Personengruppen darstellen.

Der Straßenverkehr hat seit 1990 merklich zugenommen, allein zwischen 1994 und 1997 um ca. 11 %.⁴⁴ Dabei ist der Anstieg auf den Radialen ins Umland überproportional, wobei hier bei einer Steigerung des Verkehrsaufkommens von bis zu 10 % pro Jahr das Wachstum des Lkw-Verkehrs besonders deutlich ausfällt: Zwischen 1991 und 1994 hat er sich um bis zu 60 % erhöht.⁴⁵

Das Güterverkehrsaufkommen betrug 1992 26,2 Mio. t. Davon wurden 39 % über die Straße, 61 % über Schiene und Wasser abgewickelt. Der hohe Anteil des Schienenverkehrs geht insbesondere auf Massenguttransporte von Braunkohle und Baustoffen zurück. 1994 betrug das Güterverkehrsaufkommen bereits 36 Mio. t. Für das tatsächliche Verkehrsaufkommen ist zwar die Verkehrsleistung relevanter als das Transportgewicht. Hierzu liegen jedoch keine detaillierteren Angaben vor.⁴⁶

Mobilität und Finanzen

Mit jedem Transport werden Kosten auf die Allgemeinheit sowie auf zukünftige Generationen überwält. ⁴⁷ Über die Höhe der externen Kosten existieren allerdings keine „belastbaren“ Daten, weil verschiedene methodische Probleme zu weit voneinander abweichenden Ergebnissen führen. Zudem sind spezifisch auf einzelne Wirtschaftssektoren bezogene Analysen aussagegelos: Gesamtwirtschaftlich bedeutsam sind allein die externen Kosten einzelner *Schadstoffe* über alle Verursacher hinweg, weil nur dieser Ansatz gewährleistet, dass ein vorgegebenes Emissionsziel zu den geringsten

⁴¹ Vgl. Kunst (1998) Anhang 2.

⁴² Vgl. SenBauWohnV (1998b) 13; Kunst (1998) 1, Anhang 2.

⁴³ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 18; zur Entwicklung der Straßenverkehrsunfälle mit Personenschäden vgl. Abschnitt „Mobilität und Gesundheit“, Seite 236.

⁴⁴ Vgl. SenBauWohnV (1999).

⁴⁵ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 15.

⁴⁶ Vgl. SenVB (1995a) W 4; Hesse (1998) 295.

⁴⁷ Vgl. UBA (1997) 83ff.

gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht wird. Schließlich noch ein Wort zur Interpretation: Der Vergleich externer Kosten unterschiedlicher Verkehrsträger ist nur insoweit aussagekräftig, als er darüber Auskunft gibt, wie weit einzelne Verkehrsträger vom Ziel der Kostenwahrheit entfernt sind. Keinesfalls kann eine größere Zielverfehlung des einen Verkehrsträgers geringere externe Kosten des anderen rechtfertigen oder gar eine Forderung legitimieren, diesen noch stärker zu subventionieren. Denn (umweltpolitische/verkehrspolitische) Instrumente müssen immer an der Ursache ansetzen, weil andernfalls vom Ziel der Kostenwahrheit noch stärker abgewichen wird.

Nach einer UBA-Studie, deren Ergebnisse aus den genannten Gründen nur begrenzt aussagekräftig sind, erreichen die externen Kosten des Verkehrs (einschließlich der Zuschüsse für den ÖPNV) in Deutschland eine Größenordnung von mindestens 161 Mrd. DM pro Jahr.⁴⁸ Sie verteilen sich im Verhältnis 17 : 83 auf den öffentlichen Verkehr und den Straßenverkehr. Den externen Kosten des Straßenverkehrs in Höhe von über 133 Mrd. DM im Jahr stehen Einnahmen aus verkehrsbezogenen Steuern von gut 70 Mrd. DM gegenüber, von denen rund 7 Mrd. DM für Steuererstattungen im Rahmen der Kilometerpauschale und für Steuerausfälle aufgrund privat genutzter Firmenwagen abgezogen werden müssen.⁴⁹ Angaben zu den externen Kosten des Berliner Verkehrs existieren nicht, überschlägige Berechnungen gehen von 6.000 DM pro Kfz und Jahr aus. Bei einem Motorisierungsgrad von 392 Kfz/1.000 Einwohner⁵⁰ würde dies einen Betrag von rund 8,2 Mrd. DM ausmachen.

Im Vergleich hierzu erreichen die Subventionen für den ÖPNV, die das Land Berlin in den Jahren 1997 und 1998 an die BVG gezahlt hat, eine Höhe von jeweils 922 Mio. DM. Hinzu kommen die gesetzlichen Ausgleichsleistungen zur Beförderung beispielsweise von Schwerbehinderten. Für die S-Bahn und den Regionalverkehr sind in diesem Zeitraum Zahlungen in Höhe von 454 Mio. DM pro Jahr nach § 8 Abs. 1 des Regionalisierungsgesetzes erfolgt.⁵¹

Die Preisrelation der ÖPNV-Tarife im Verhältnis zu den Kosten des motorisierten Individualverkehrs (MIV) hat sich in den letzten Jahrzehnten zu Ungunsten des ÖPNV entwickelt. Der Benzinpreis stieg etwa seit 1950 von rund 0,60 DM/Liter auf den 2 $\frac{1}{2}$ -fachen Wert, der ÖPNV-Tarif um das 14-fache von 0,25 DM auf 3,60 DM. Der Preis der Umweltkarte für das Stadtgebiet ist zwischen 1990 und 1997 um über 40 % gestiegen.⁵² Gleichzeitig sind allerdings die Erlöse der BVG je Fahrgast seit 1993 kaum gestiegen und erreichten 1996 1,09 DM. Sie liegen damit nominal nicht einmal auf dem West-Berliner Stand von 1985. „Allein über die Tarife ist eine Verbesserung der finanziellen Situation der BVG kaum möglich.“⁵³

⁴⁸ vgl. Huckestein, Verron (1996) zitiert nach UBA (1997) 84.

⁴⁹ Vgl. UBA (1997) 84.

⁵⁰ Vgl. Kunst (1998) Anhang 2.

⁵¹ Vgl. SenBauWohnV (1997) 48.

⁵² Vgl. SenStadtUmTech (o. J.) 149f.

⁵³ Vgl. DIW (1998) 319.

Mobilität und Lebensstile

Mobilität eröffnet Handlungsmöglichkeiten. Wer mobil ist, hat größere Wahlmöglichkeiten, was Arbeitsstellen, Einkaufsmöglichkeiten oder soziale Kontakte angeht.⁵⁴ Gleichzeitig werden heute pro Tag nicht mehr Mobilitätsaktivitäten durchgeführt als vor 20 Jahren: im Mittel etwa 3. Jedoch werden dabei weitere Wege zurückgelegt.⁵⁵ Parallel führt der Wandel der Lebensstile zu einer Veränderung der Ursachen von Mobilität im Personenverkehr: heute dienen 38 % der Fahrten Freizeitwecken, 28 % werden zum Einkaufen durchgeführt und nur noch 20 % sind zur Ausübung des Berufes erforderlich.⁵⁶ Die Bewegungswünsche lassen sich immer weniger mit festen Routen und getakteten Fahrplänen abdecken.⁵⁷

Mobilität und Gleichberechtigung: „Stadtplaner sind autofahrende Männer“⁵⁸

Die Mehrzahl der Verkehrsplaner orientiert sich in seinem Handeln immer noch vorrangig an dem mobileren Teil der Bevölkerung, der jederzeit Zugriff auf ein Auto hat. Kinder, Behinderte oder Senior/-innen kommen in dieser Betrachtungsweise höchstens am Rande vor. In der Folge werden diese Bevölkerungsgruppen durch das derzeitige Verkehrsgeschehen und seine räumlichen Implikationen benachteiligt. Die Differenzierung der Gesellschaft in mobilere und weniger mobile Gruppen wird verstärkt.⁵⁹

Auch wird das Auto geschlechtsspezifisch in unterschiedlich starkem Maß genutzt. Männer fahren im Vergleich zu Frauen häufiger auf insgesamt weniger Wegen – in der Regel zwischen Wohnung und Arbeitsplatz. Frauen müssen Hausarbeit, Kinderbetreuung, Pflege von Familienmitgliedern und Erwerbsarbeit miteinander vereinbaren und dafür eine größere Zahl von Wegen zurücklegen – und koordinieren. Hierfür gehen sie häufiger zu Fuß, fahren Rad und nutzen den öffentlichen Nahverkehr öfter als Männer.⁶⁰ Dabei fühlen sie sich in ihrer persönlichen Sicherheit häufig eingeschränkt.

Als Folge der zunehmenden räumlichen Trennung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Erholen, sich Bilden entfernen sich wichtige Alltagsziele mehr und mehr voneinander und werden für Fußgänger und Radfahrer schwieriger erreichbar. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen, die dadurch in ihren Bewegungsmöglichkeiten benachteiligt werden.

⁵⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994a) 45.

⁵⁵ Vgl. Socialdata (1990).

⁵⁶ Vgl. Kunst (1998) 5.

⁵⁷ Vgl. Knie (1998) 2.

⁵⁸ Rau (1987).

⁵⁹ Vgl. UBA (1997) 83.

⁶⁰ Vgl. Hautzinger, Tassaux-Becker (1989); vgl. Spitthöver (1989); vgl. Socialdata (1990) zitiert nach Bauhardt (1992) 31ff; vgl. Emnid (1990) zitiert nach BMBau (1996b) 77; zahlreiche weitere Literaturangaben vgl. Bauhardt in KDRs 13/7.2 a (1998) 6.

Mobilität und Gesundheit: Krebs-, Herzinfarkt- und Unfallrisiko

Gemessen an den nicht an Wirkungs- oder Risikokriterien orientierten Grenzwerten der 23. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz erreichen rund 20 % der Straßenabschnitte Rußbelastungen, die eine Prüfung von Verkehrsbeschränkungen erforderlich machen.⁶¹ Der entsprechende Grenzwert für Benzol (10 µg/m³) wird in zwei von 27 untersuchten Straßenabschnitten knapp erreicht. Die entsprechenden Messungen zeigen eine Abnahme der Belastung.⁶²

Mehr als 200.000 Berliner sind einer Verkehrslärmbelastung von über 65 dB(A) tags ausgesetzt. Sie unterliegen damit einem erhöhten Herzinfarktrisiko.⁶³ Die Zahl der von Schienenverkehrslärm betroffenen Personen ist im Vergleich hierzu eher gering.⁶⁴ Die Lärmbelastung durch den Straßenverkehr ist einer der Faktoren, der die Berliner in das Brandenburger Umland „vertreibt“. ⁶⁵ Zur Unterschreitung des Zielwertes für die Lärmbelastung von 65 dB(A) tags sind bei der gegenwärtigen Belastung des übergeordneten Straßennetzes bis zu 10 dB abzubauen. Dies erfordert grundlegende Veränderungen des Berliner Verkehrswesens.⁶⁶

Die Mehrzahl der innerstädtischen Erholungsflächen und große Teile der Wälder im Außenbereich sind in erheblichem Maß durch den Kraftfahrzeugverkehr verlärm. Zieht man zur Beurteilung die DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ heran, zeigt sich, dass innerhalb des S-Bahnringes in allen Grünflächen eine z. T. erhebliche Überschreitung des Orientierungswertes von 55 dB(A) vorzufinden ist. Die ohnehin schlechte quantitative Versorgung mit Grün- und Freiflächen wird dadurch zusätzlich beeinträchtigt.⁶⁷

Das Risiko, im innerörtlichen Straßenverkehr getötet zu werden, beträgt derzeit bundesweit 1 : 404, das Risiko, schwer verletzt zu werden, 1 : 19.⁶⁸ Damit betragen beide Risiken derzeit rund das Sechsfache der festgelegten Zielniveaus (Siehe Kapitel 8.3.1.1). In Berlin waren 1996 rund 21.800 Verkehrsverletzte und 120 Tote zu beklagen – bei in den letzten Jahren abnehmender Tendenz (siehe Tabelle 8). Unklar ist, inwieweit diese sinkende Zahl von Todesopfern allein auf eine bessere und schnellere medizinische Versorgung zurückzuführen ist, da nach 30 Tagen Gestorbene statistisch nicht mehr als Unfalltote erfasst werden.⁶⁹ Berlin liegt mit vier Verkehrstoten pro 100.000 Einwohner im Mittelfeld deutscher Großstädte.⁷⁰

⁶¹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 23f; Abgeordnetenhaus (Drs 13/2221, 1997) 3.

⁶² Vgl. SenStadtUmTech (1998b) 7.

⁶³ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 21f.

⁶⁴ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 21.

⁶⁵ Vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2 a (1998) 3f.

⁶⁶ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 22.

⁶⁷ Vgl. SenStadtUm (1994b) 5.

⁶⁸ Vgl. UBA (1997) 91.

⁶⁹ Vgl. Mönninger (1998) 3.

⁷⁰ Vgl. Kunst (1998) Abbildung 5.

Straßenverkehrsunfälle in Berlin

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Straßenverkehrsunfälle mit Personenschäden	26.518	28.464	26.089	26.294	23.252	21.791
Getötete	198	184	163	149	143	120

Quelle: Kunst (1998) Abbildung 5.

Mobilität und Umwelt: Schadstoffemissionen und Schadstoffbelastungen

Die Erfolge der Umweltpolitik bei stationären Schadstoffquellen finden im Verkehrssektor keine vergleichbare Entwicklung. Fahrzeugtechnische oder kraftstoffseitige Verbesserungen wurden durch den Anstieg des Verkehrsaufwands teilweise oder vollständig kompensiert. Dies betrifft die Klimagase, die Stickoxidemissionen – für die besonders der ansteigende Nutzfahrzeugverkehr verantwortlich ist – und die Dieseleruissionen.⁷¹

Die CO₂-Emissionen des Verkehrssektors in Berlin entwickeln sich zur Zeit konträr zu den energiepolitischen Zielsetzungen: Zwischen 1990 und 1995 erfolgte – analog zur Entwicklung des Endenergieverbrauchs – ein Anstieg um rund 15 %, während der gesamte CO₂-Ausstoß um rund 10 % gesunken ist.⁷² Der Anteil des Verkehrs an den gesamten CO₂-Emissionen in Berlin stieg zwischen 1990 und 1995 von etwa 13 % auf 17 %.⁷³

Die statistischen Angaben zum Flächenverbrauch für Verkehrszwecke sind aufgrund unklarer Klassifizierungen vermutlich äußerst ungenau und daher nur mit großer Zurückhaltung verwendbar. Sie sollen trotz dieser erheblichen Einschränkung an dieser Stelle wiedergegeben werden, da genauere Angaben zur Zeit nicht zur Verfügung stehen. Danach hätte sich die Verkehrsfläche zwischen 1992 und 1996 von 110,3 km² auf 134,3 km² vergrößert, was einem Anstieg um rund 22 % entsprechen würde.⁷⁴ Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche Berlins wäre damit von 12,4 % auf 15,1 % gestiegen.

Mobilität und räumliche Strukturen: Ursache oder Wirkung?

Die Siedlungsstruktur der Region Berlin-Brandenburg zeigt (noch) eine Reihe von günstigen Merkmalen im Hinblick auf die Verkehrswirksamkeit: Hohe Dichte⁷⁵ und günstige Nutzungsmischung wirken sich verkehrsvermeidend aus. Die Einwohner

⁷¹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 23.

⁷² Vgl. SenStadtUmTech (1998a) 28f, 33f.

⁷³ Vgl. SenStadtUmTech (1998a) 34.

⁷⁴ Vgl. LUA (1999).

⁷⁵ Berlin weist mit 3.909 Einwohnern / km² die höchste Einwohnerdichte Deutschlands auf. Der engere Verflechtungsraum zählt mit 791 Einwohnern / km² zu den dichtestbewohnten Regionen in der Bundesrepublik; vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998b) 98f.

konzentrieren sich in Berlin: Die Einwohnerverteilung zwischen Kernstadt und Umland weist mit einem Verhältnis von 80 : 20 im Vergleich mit anderen Agglomerationsräumen ein deutliches Gewicht zugunsten der Kernstadt auf. In westdeutschen Verdichtungsräumen verteilt sich die Bevölkerung im Verhältnis 50 : 50.⁷⁶ Gleichwohl sind zwischen 1991 und 1997 rund 75.500 Personen von Berlin in das Brandenburger Umland gezogen.⁷⁷ Landesplanerisch ist eine Abwanderung von 200.000 Einwohnern zwischen 1995 und 2010 aus der Kernstadt in das Umland abgestimmt. Hierdurch dürfte Verkehr in nicht unerheblichem Maße erzeugt werden: Die Wegelängen und die Häufigkeiten der Pkw-Nutzung sind in Umlandgemeinden pro Kopf etwa doppelt so hoch wie in der Kernstadt.⁷⁸

Der bislang entstandene großflächige Einzelhandel befindet sich i. d. R. außerhalb der im Gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV) ausgewiesenen Siedlungsräume.⁷⁹ Das dadurch bedingte Verkehrsaufkommen wird durch eine Befragung der Besucher des „Havelparks“ in Dallgow-Döberitz deutlich: Von 5 Mio. Besuchern pro Jahr kommen 95 % mit dem Pkw und erzeugen 63 Mio. Fahrzeugkilometer. Etwa die Hälfte der Nutzer stammt aus Berlin.⁸⁰

So bedingen sich die negativen Tendenzen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung gegenseitig: Die Begünstigung individueller und kollektiver Mobilität durch preiswerte Transportmittel fördert die Entstehung von monofunktionalen Raumstrukturen. Der Dienstleistungssektor konzentriert sich in den Stadtzentren, die Einkaufsmöglichkeiten werden „auf die grüne Wiese“ verlagert, und gewohnt wird in Einfamilienhäusern an der Peripherie der Städte. Hierdurch werden die Wege länger, die Erreichbarkeiten verringert und – als Folge – wird der Zwang zur Benutzung von Verkehrsmitteln erhöht.⁸¹

Die Suche nach dem richtigen Weg: Kooperation oder Konfrontation?

Die Umsetzung der anspruchsvollen Ziele der Berliner Verkehrspolitik hat mit einer Diskrepanz zwischen formulierten Plänen und praktizierter Politik zu kämpfen. Hierdurch wird die Frage aufgeworfen, welchen Sinn ambitionierte Konzepte haben, wenn sie nicht realisierbar sind.⁸² So lautet die wohl zentrale Frage, die bis heute die Verabschiedung des Stadtentwicklungsplans Verkehr behindert hat: Was ist politisch vermittelbar und zumutbar?⁸³ In anderen deutschen Städten wird an dieser

⁷⁶ Sinz, Ermer in KDrs. 13/7.2 a (1998) 3.

⁷⁷ SenStadtUmTech in KDrs 13/7.3 a (1998) 6.

⁷⁸ Vgl. Menke (1984) zitiert nach Holz-Rau (1997) 58f.

⁷⁹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 25.

Der LEP eV konkretisiert Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung in Berlin und den angrenzenden Brandenburger Gemeinden bis etwa 20 km außerhalb der Berliner Stadtgrenze.

⁸⁰ Vgl. Kunst (1998) 3.

⁸¹ Vgl. UBA (1997) 83.

⁸² Vgl. Hesse (1998) 307.

⁸³ Vgl. Kunst (1998) 9.

Stelle auf die Anwendung von Partizipationsverfahren gesetzt: Heidelberg, Tübingen oder Salzburg führen Verkehrsforen mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen durch,⁸⁴ die Hannoverschen Verkehrsbetriebe binden zur Verbesserung des ÖPNV die Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe des Verfahrens der Planungszelle ein.⁸⁵ Die Durchführung solcher Verfahren setzt allerdings ein Mindestmaß an Verbindlichkeit bei der Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse voraus, die durch die Politik im Vorhinein zugesichert werden müsste.⁸⁶ Nachhaltige Mobilität erfordert ein gewandeltes Selbstverständnis von Politik, die auch als Moderator zwischen entgegengesetzten Interessen wirken muss, als solcher aber zu gewährleisten hat, dass ökonomische, soziale und ökologische Gesichtspunkte in Entscheidungsprozessen ausreichend berücksichtigt werden.

Mobilität in Zukunft: Prognose des Verkehrsaufkommens

Unter Berücksichtigung der (veralteten) Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognose des Flächennutzungsplanes wird – unter Status-Quo-Bedingungen – davon ausgegangen, dass die Zahl der Personenfahrten zwischen 1994 und 2010 von 10,4 Mio. auf 12,5 Mio. ansteigen wird.⁸⁷ Für den Güterverkehr wird bis 2010 mit einem Aufkommen von 62,7 Mio. t gerechnet (1994: 36 Mio. t). Dabei soll sich der Anteil des Straßengüterverkehrs um 226 % vergrößern, während sich der Eisenbahngüterverkehr um 55 % verringern würde.⁸⁸

Dies wird dazu führen, dass die bereits heute hohe Belastung der Bevölkerung an den übergeordneten Hauptverkehrsstraßen durch Verkehrslärm bis 2010 weiter zunimmt.⁸⁹ Bedingt durch die verbesserte Fahrzeugtechnik werden sich die Emissionen von Stickoxiden (NO_x), Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffen (CH) und Partikeln im Hauptstraßennetz verringern. Jedoch bleiben in der Mehrzahl der in den Materialien zum Stadtentwicklungsplan Verkehr betrachteten Straßen die Immissionsbelastungen durch Dieselruß und Benzol im kritischen Bereich der Grenzwerte der 23. BImSchVO (8 µg/m³ für Dieselruß, 10 µg/m³ für Benzol), wenn die

⁸⁴ Vgl. Sellnow (1994).

⁸⁵ Dabei wurden nicht nur die Stärken und die Schwächen des ÖPNV herausgearbeitet. Die Mehrzahl der Teilnehmer hielt beispielsweise höhere Parkgebühren und die Sperrung von Innenstadtstraßen für erforderlich.

In einer Planungszelle erarbeitet eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern Empfehlungen zu einer konkreten Planungsaufgabe. Hierbei werden sie von Prozessbegleitern unterstützt und von Fachleuten informiert und beraten. Die Ergebnisse der Planungszelle werden als sogenanntes Bürgergutachten veröffentlicht. Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Hierdurch wird eine hohe Repräsentativität der Teilnehmerschaft – wie bei keinem anderen Beteiligungsverfahren – erreicht. Die Teilnehmer werden während der Dauer der Planungszelle von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen freigestellt und erhalten für ihre Mitarbeit ein Honorar bzw. eine Aufwandsentschädigung; vgl. Stiftung Mitarbeit (1996).

⁸⁶ Vgl. Sellnow (1994) 3.

⁸⁷ Vgl. SenVB (1995b) 24.

⁸⁸ Vgl. SenVB (1995a) W 4.

⁸⁹ Vgl. SenVB (1995a) W 8.

durch die Abgastechnik erreichbaren Minderungen nicht durch zusätzliche verkehrsreduzierende Maßnahmen in der Innenstadt und auf den Ringstraßen ergänzt werden.⁹⁰

Die CO₂-Emissionen werden – unter der Annahme, dass der aktuelle mittlere Verbrauch eines Pkw von ca. 8 l/100 km auf 5 l/100 km gesenkt wird – in etwa gleich bleiben. Mit einer Abnahme der klimarelevanten CO₂-Emissionen, die durch den Kfz-Verkehr bedingt sind, ist nicht zu rechnen.⁹¹

Diese Entwicklungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: „Unter Trendbedingungen werden sich die verkehrlichen (...) Probleme in Berlin-Brandenburg weiter verschärfen. Dazu trägt neben der direkten Intervention durch Kapazitätsausbau bzw. nicht erfolgte Restriktion im Straßenverkehr sowie den drohenden Wettbewerbsnachteilen des öffentlichen Verkehrs (Finanzkrise) vor allem auch die Dispersion der Siedlungsräume vom Stadtkern ins Umland bei.“⁹²

*Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder
Pia Paust-Lassen und Prof. Dr. Sabine Hofmeister:*

Ausgangssituation und Problemlagen

In Berlin beträgt der Flächenverbrauch für die Verkehrsinfrastruktur etwa vierzig Prozent des Stadtgebietes. Zwar wurden in Berlin neue Schienenkilometer gebaut, aber auch neue Kilometer von Schnellstraßen. So wurde aus dem angekündigten Vorrang für den öffentlichen Verkehr ein gleichgewichtiges Nebeneinander mit dem faktischen Vorrang des motorisierten Individualverkehrs.

Beispielsweise wurden am Potsdamer Platz, am Leipziger Platz, in der Friedrichstraße und am Alexanderplatz in mehreren Stockwerken Tiefgaragen für über 10.000 Auto-Stellplätze gebaut, weitere 1.000 sind geplant. Sie ziehen nach Fertigstellung den Autoverkehr an wie das Licht die Motten.

Aber nicht nur die Magnetwirkung der Tiefgaragen widerspricht dem Ziel, den Autoverkehr drastisch zu reduzieren. Auch die Absicht, den Durchgangsverkehr aus der Innenstadt herauszuhalten, wurde konterkariert durch den Bau der unterirdischen Nord-Süd-Schnellstraße unterhalb von Spreebogen und Potsdamer Platz und den vierspurigen Ausbau der Behrenstraße. Die Planungen für den vierspurigen Ausbau des Rings um die engere Innenstadtrings (den sog. „Kleinen Hundekopf“) und die neuen Tangentialverbindungen im Osten durch ein Naturschutzgebiet und im Norden zwischen Reinickendorf und Pankow dokumentieren deutlich, dass die Tradition der Berliner Verkehrsplanung seit den 50er Jahren beibehalten wurde.

Als die Bundesregierung forderte, im Regierungsviertel keinen Durchgangsverkehr zuzulassen, wurde eben nicht das gesamte Gebiet innerhalb des „Kleinen Hundekopfes“ verkehrsberuhigt, sondern nur das Regierungsviertel. Die bisherige Durchgangsstraße wurde für 750 Mio. DM in den Untergrund verlegt. So wird der gesamte Autoverkehr erst in die Innenstadt hineingezogen, aus der ihn der Senat eigentlich entfernen will. Der Straßentunnel bindet zudem notwendige Gelder, die für den Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur fehlen.

⁹⁰ Vgl. SenVB (1995a) W 16.

⁹¹ Vgl. SenVB (1995a) W 12.

⁹² Hesse (1998) 298.

Verkehrsmittel „Fahrrad“

Der Flächenverbrauch des Verkehrsmittels „Fahrrad“ ist gering, Energieverbrauch und Lärmemission liegen nahe bei Null. Rund fünfzig Prozent der Fahrten im Stadtgebiet bleiben unter fünf Kilometern, einer Distanz auf der das Fahrrad unschlagbar ist. Parkplatzsorgen gibt es (fast) nicht. Die Folgen von Unfällen sind i. a. nicht so gravierend wie die mit Kfz-Beteiligung. Gesundheitsfördernde, stressabbauenden Faktoren des Radfahrens können nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Durch den Autoverkehr fühlen sich allerdings viele RadbenutzerInnen gefährdet, die Anlage von Fahrradstreifen wird vermisst. Jede(r) vierte bemängelte eine gefährliche Radverkehrsführung. Daneben wird das Fehlen von Stellplätzen besonders vor Kaufhäusern, öffentlichen Gebäuden, Bahnhöfen, Kinos und generell im Straßenland bemängelt. (Angaben aus einer Umfrage von Bündnis 90/Die GRÜNEN).

Externe Kosten des MIV

Die Kosten des Autoverkehrs sind immens, wenn man die Folgekosten wie Invaliditäts-, Krankenhaus- und Arbeitsausfallkosten, Mietminderung, Fassadenschäden, Lärmsanierung, Schäden an Kulturgütern einbezieht. Weil diese Kosten nicht durch die Kfz- und die Mineralölsteuer abgedeckt werden, wird – so das Umwelt- und Prognose-Institut in Heidelberg (UPI) – jedes Auto in Deutschland pro Jahr mit zusätzlich 6.000 DM aus Steuermitteln finanziert, dabei sind allerdings die globalen Auswirkungen wie Klimakatastrophe und Ozonloch noch nicht einmal berücksichtigt.

8.3.1.3 Strategien für Mobilität unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten

Einführung

Bei der Formulierung einer Strategie für eine nachhaltige Umwelt- und Mobilitätspolitik sind zunächst folgende vier Grundsätze zu beachten, die allerdings nicht vollständig unabhängig voneinander sind:

1. Strategien sollten stets die Ursachen eines Problems beseitigen und nicht an ihren Symptomen ansetzen.
2. Es existieren in aller Regel mehrere Strategien, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen; ausgewählt werden sollte daher diejenige Variante mit dem im Vergleich zu den verursachten Kosten höchsten Zielerreichungsgrad.⁹³
3. Ein Instrument sollte stets nur einem Ziel zugeordnet werden, um die durch den Einsatz eines Instrumentes ausgelösten Wirkungen besser einschätzen zu können. Hierdurch lässt sich der Instrumenteneinsatz zielgenauer anpassen.
4. Dessen ungeachtet beeinflussen Strategien in aller Regel nicht allein das avisierte Ziel, weshalb erwünschte und unerwünschte Nebenwirkungen (z.B. Umwelt- und Sozialeffekte) bei der Strategiewahl zu berücksichtigen sind.

⁹³ Eine ausführliche Instrumenten-Diskussion kann hier aus Platzgründen nicht geführt werden.

In der politischen Praxis werden diese Grundsätze jedoch mehrfach außer Acht gelassen, weil

- Ziele häufig in Bezug auf Phänomene definiert werden (z. B. den modal split) und nicht auf die Beseitigung von Problemursachen abstellen (z. B. Verletzung des Prinzips der Kostenwahrheit),
- insbesondere verkehrspolitische Maßnahmen gleichzeitig auch eingesetzt werden, um umwelt- und sozialpolitische Ziele zu verfolgen,
- unerwünschte Nebenwirkungen nicht beachtet werden (z. B. Anreizdefizite der direkten Subventionierung öffentlicher Monopole oder Wechselwirkungen mit der Raumordnungs- und Stadtplanungspolitik).

Im Ergebnis weisen die Instrumente einen vergleichsweise geringen Zielerreichungsgrad auf, und/oder sie sind mit überhöhtem Ressourcenaufwand verbunden. Um das Ziel der Nachhaltigkeit zu erreichen, bedarf es daher einer grundlegenden Neuausrichtung der einzelnen Politik-Bereiche. Diese Schlussfolgerung ergibt sich etwa aus Untersuchungen des Umweltbundesamtes⁹⁴, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird.

Das Ziel einer nachhaltigen Mobilität kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Dabei ist im Blick zu behalten, dass das Mobilitätsverhalten der Menschen neben funktionalen Gesichtspunkten (z. B. Fahrtzeit und -kosten, räumlich-zeitliche Verfügbarkeit, Transportmöglichkeit) auch von anderen, z. B. emotionalen Faktoren beeinflusst wird. Der Politik stehen vier strategische Ansatzpunkte zur Verfügung, wobei die Prioritäten unterschiedlich gesetzt werden können:

- Die Gewichtung der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages folgt der politischen Durchsetzbarkeit, mit der Maßnahmen zur Erreichung ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeitsziele ergriffen werden können. Ihre Rangfolge lautet daher:⁹⁵
 - Verkehrsvermeidung,
 - Verlagerung auf umweltfreundliche und sozialverträgliche Verkehrsträger,
 - Verbesserung der Fahrzeugtechnik sowie
 - Veränderung der Verhaltensgewohnheiten der Menschen.
- Für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen stehen dagegen diejenigen Maßnahmen im Vordergrund, welche die Nachhaltigkeitsdimensionen mit den geringsten Eingriffen in die Verhaltensgewohnheiten der Menschen realisieren. Die Reihenfolge des Rates lautet entsprechend:⁹⁶
 - Verbesserung der Fahrzeugtechnik,
 - Verlagerung auf umweltfreundliche und sozialverträgliche Verkehrsträger,
 - Verkehrsvermeidung sowie
 - Veränderung der Verhaltensgewohnheiten der Menschen.

⁹⁴ Vgl. UBA (1997).

⁹⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994a).

⁹⁶ Vgl. SRU (1994) Tz 761 – Tz 767.

Die *Vermeidung von Verkehrsaufkommen* ist mittel- und langfristig durch eine Raumordnungs- und Städtebaupolitik der kurzen Wege anzustreben. Eine ausgewogene Funktionsmischung kleinräumiger Quartiere (Arbeit, Wohnen, Besorgungen, Freizeit) hat zur Folge, dass die meisten Besorgungen des regelmäßigen Lebensbedarfes in unmittelbarer Nähe der Nachbarschaft erledigt werden können. Die Notwendigkeit für Transportvorgänge wird auf diese Weise reduziert. Mit einer Erhöhung der Besiedlungsdichte werden die Voraussetzungen für die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Verkehrsangebote nachhaltig verbessert.

Auch im Wirtschaftsverkehr sind Vermeidungspotentiale realisierbar. Sie können v.a. durch Maßnahmen der Kooperation zwischen den Akteuren des Güterverkehrs im Rahmen von City-Logistik-Konzepten erschlossen werden. So sollten durch wirtschaftspolitische Maßnahmen kleinere Produktions-Konsumkreisläufe gefördert und regionale Wiederverwendungs- und Wiederverwertungsstrategien sowie lokale Reparaturdienstleistungen gestärkt werden. Private und öffentliche Unternehmen und sonstige Einrichtungen sollten Anreize erhalten, ihre Einkaufs- und Verteilnetze im Hinblick auf Verkehrsvermeidung zu überprüfen. Auch der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken kann unter geeigneten Rahmenbedingungen zur Verkehrsvermeidung beitragen (z. B. Telearbeit, Telelearning, Videokonferenzen, E-Commerce).

Da der Freizeitverkehr schon jetzt das größte Verkehrsaufkommen aufweist, sollten Sportverbände, Jugend- und Freizeitzentren, Kultureinrichtungen etc. darauf hinwirken, dass umwelt- und flächenschonende Mobilitätsformen genutzt werden.

Eine Verlagerung auf umweltfreundliche und sozialverträgliche Verkehrsträger gehört zu den wichtigsten Strategieansätzen einer nachhaltigen Mobilität. Vorrangig sind alle Maßnahmen zur Verlagerung von individuellem Straßenverkehr auf den Bus, die Eisenbahn und das Binnenschiff. Eine Realisierung dieses Potentials ist im Personenverkehr wesentlich davon abhängig, dass die Serviceleistungen des öffentlichen Verkehrs (Tarifgestaltung, Taktfrequenz, Umsteigemöglichkeiten, flexible Rufsysteme, Sicherheit etc.) deutlich verbessert werden. Besonders relevant sind die Verlagerungspotentiale im Güterverkehr von der Straße auf die Schiene und das Binnenschiff. Im Hinblick auf eine nachhaltige Mobilität sollten hierauf in Zukunft die Maßnahmen in besonderer Weise konzentriert werden.

In der *Verbesserung der Fahrzeugtechnik* liegt nach wie vor ein großes Potential zur Entlastung von innerstädtischen Schadstoffemissionen. Möglichkeiten bestehen z. B. in dem Einbau von Katalysatoren oder Filtern, in der Entwicklung schadstoffarmer Kraftstoffe sowie in der Entwicklung emissionsfreier Antriebe. Die Berliner Verkehrspolitik kann den Umstieg auf umweltfreundlichere Automobile v.a. durch gezielte Begünstigung gering emittierender und flächensparender Kraftfahrzeuge fördern.

Innerstädtisch sind die Substitutionsmöglichkeiten von Pkw-Verkehr durch Fahrrad- und Fußgängerverkehr nicht annähernd ausgeschöpft, was sich anhand der enormen Leistungssteigerung des Fahrradverkehrs in zahlreichen Städten zeigt.

Schließlich können Umweltbelastungen grundsätzlich auch dadurch verringert werden, dass Menschen ihr *Konsum- und Freizeitverhalten verändern*. Dieses kann durch einen Wechsel von Mengen- zu Qualitätskonsum geschehen oder aber auf dem Wege des Verzichts.

Nachhaltigkeits-Szenarien des Umweltbundesamtes

In seinem Effizienz-Szenario lotet das Umweltbundesamt (UBA) das Emissionsminderungspotential des gegenwärtigen und in naher Zukunft absehbaren Standes der Technik aus.⁹⁷ Dabei werden Fragen der politischen Umsetzbarkeit, also der Instrumente zur Ausschöpfung etwaiger Potentiale, explizit nicht berücksichtigt. Das UBA kommt zu dem Ergebnis, dass die verfügbaren Technologien zu deutlichen Mengen- und Emissionsminderungen führen können. Das gilt für den Kraftstoffverbrauch und CO₂ ebenso wie für die sonstigen Luftschadstoffe und Lärm. Allerdings werden die spezifischen Reduktionspotentiale, die mit Kosteneinsparungspotentialen einhergehen, durch Steigerungen der Fahrleistung überkompensiert. Daher fordert das UBA begleitende Maßnahmen zur Durchsetzung der technischen Möglichkeiten, weil sich nur so die Minderungspotentiale tatsächlich auch ausschöpfen lassen.

Ein Beispiel: Durch die heutigen Techniken zur Verbesserung der Kraftstoffzusammensetzung und der Schadstoffminderung „relativieren sich die Vorteile alternativer Energien.“⁹⁸ Für den Pkw ist daher der Benzin-Motor der geeignetste Antrieb, zumal eine Halbierung des Kraftstoffverbrauches möglich ist. Damit diese Möglichkeiten auch zur Umsetzung kommen, sei daher die Verkehrspolitik mit höheren Kfz- und/oder Mineralölsteuern oder road pricing gefordert.⁹⁹ Dabei geht es dem UBA nicht um eine Einschränkung der Mobilität an sich, sondern um die Veränderung der mobilitätsbeeinflussenden Rahmenbedingungen.¹⁰⁰ Zu den kurzfristig wirksamsten Maßnahmen rechnet das UBA die Erhöhung der Kosten des Verkehrs – wobei das UBA preispolitische Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen vorzieht –, weil dadurch kürzere Wege lohnend werden, sich umweltfreundlicheres Verkehrsverhalten auszahlt (kleinere, verbrauchsärmere Fahrzeuge, angepasster Fahrstil, flexiblere Verkehrsmittelwahl durch Mitfahrgelegenheiten, CarSharing, Fahrrad) und sich zudem technische Innovationen überhaupt erst am Markt durchsetzen könnten. Gleichwohl müssten preispolitische Maßnahmen durch attraktive Ausweichangebote (z. B. attraktiverer ÖPNV, CarSharing) flankiert werden.¹⁰¹

In einer Beispielrechnung für das Struktur- und Bewusstseins-Szenario kommt das UBA zu dem Ergebnis, dass trotz der veränderten Rahmenbedingungen die heutigen (Auto-)Mobilitätsansprüche aufrechterhalten werden können, wenn sie durch entsprechende Technik ausgeglichen werden. „Unter den Bedingungen eines Struk-

⁹⁷ Vgl. UBA (1997) 100–108.

⁹⁸ UBA (1997) 101.

⁹⁹ Vgl. UBA (1997) 103.

¹⁰⁰ Vgl. UBA (1997) 109f.

¹⁰¹ Vgl. UBA (1997) 113.

tur- und Bewusstseinswandels könnte hypothetisch jeder, vom Kleinkind bis zum Greis, mit einem Pkw, der für 100 Kilometer 5 Liter Benzin verbraucht, 6.222 km im Jahr fahren. Mit einem Diesel-Pkw, der denselben Verbrauch hat, könnten nur 5.547 km zurückgelegt werden. Wäre das Auto mit zwei Personen besetzt, könnten beide doppelt so weit fahren“¹⁰².

Eckpunkte einer nachhaltigen Mobilitätspolitik

Mobilitätspolitik wird hier definiert als integriertes Maßnahmenbündel in den Bereichen Umwelt-, Sozial- und Verkehrspolitik. Ohne Zweifel ist auch die Raumordnungs- und Siedlungspolitik zur Mobilitätspolitik zu zählen. Nachhaltige Mobilitätspolitik wird durch die angestrebten Zielsetzungen (siehe Kapitel 8.3.1.1) und den Politikstil charakterisiert.

Umweltpolitik soll Qualitätsziele definieren und verfolgen

Aufgabe der Umweltpolitik ist es, die definierten Emissionsziele zu erreichen. Die Ursache für das Überschreiten der Zielwerte besteht darin, dass die externen Kosten nicht gerecht den jeweiligen Verursachern angelastet werden. Es liegt daher auf der Hand, ein nach Emissionen differenziertes Instrumentarium einzusetzen. Werden externe Kosten verursachergerecht angelastet, so entsteht ein Anreiz zur Reduzierung der Schadstoff- oder Lärmemissionen bzw. zum Umsteigen auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel. Emissionsziele sollten stets für alle Verursacher gleichermaßen formuliert werden und sich nicht auf einzelne Sektoren oder gar einzelne Verkehrsträger beschränken. Der Umwelt ist es egal, wer die Emissionen verursacht. Für die Effizienz der Zielerreichung ist es entscheidend, alle Verursacher zu treffen, damit diejenigen mit den geringsten Vermeidungskosten ihre Emissionen am stärksten zurückführen. Weil allerdings die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nur im mittelbaren Einflussbereich Berlins liegen, muss der Senat vorübergehend auf pragmatische Zwischenlösungen zurückgreifen.

ÖPNV: Wettbewerb für bessere Angebote und geringeren Ressourcenverbrauch

Die Probleme im öffentlichen Verkehr sind – gemessen an den Mobilitätsbedürfnissen der Haushalte – das relativ unattraktive Angebot sowie die jährlichen Defizite, welche die Senatskasse immer weniger auszugleichen in der Lage ist. Als Ursache hierfür sind die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen zu nennen, so z. B. die direkte institutionelle Förderung der Monopol-Unternehmen, welche Anreizdefizite sowohl in Bezug auf den Zuschussbedarf als auch hinsichtlich der Angebotsqualität birgt. Zu leiden haben darunter allen voran diejenigen Mitbürger, welche nicht auf andere Verkehrsmittel ausweichen können: Senioren, Auszubildende, Behinderte, Menschen mit geringem Einkommen. Zudem kommen die in der Folge der institutionellen Förderung niedrigen Fahrpreise auch solchen Bevölkerungsgruppen zugute, welche nicht Zielgruppe der Sozialpolitik sind. Aufgrund dieser „Sickerverluste“

¹⁰² UBA (1997) 111.

wird das angestrebte sozialpolitische Anliegen nicht kostenminimal erreicht. Eine Lösung wäre die Marktöffnung durch Wettbewerb im ÖPNV, welcher durch die EU-Vorgaben ohnehin erforderlich ist, wobei im Ausschreibungswettbewerb ökologische und soziale Standards vorgegeben werden sollen. Aufgrund des knappen Zeitrahmens konnte sich die Kommission nur mit den grundsätzlichen Aspekten des ÖPNV befassen. Um eine Plattform für eine detailliertere Diskussion zu schaffen, sollte dieses Thema in der nächsten Legislaturperiode wieder auf die politische Agenda gesetzt werden.

Straße: Knappheitsorientierung bei Parkraumbewirtschaftung und road pricing

Die Probleme im Verkehrsbereich beziehen sich sowohl auf den überwiegend individuellen Straßenverkehr als auch auf den öffentlichen Verkehr als solchen. Das Problem im Straßenverkehr: Gemessen an der Straßenkapazität besteht eine zu große Nachfrage nach Stellplätzen bzw. Fahrspuren, weil die bestehenden Kapazitäten kaum erweitert werden können und nicht effizient zugeteilt werden. In der Folge entstehen Staus, Suchverkehr und Umweltbelastungen. Zur Lösung dieser Probleme sollten überall dort, wo Knappheit herrscht, Parkraumbewirtschaftung bzw. road pricing eingeführt werden. Auf diese Weise werden den Verkehrsteilnehmern mannigfache Optionen zur Anpassung eröffnet, etwa die Anschaffung eines kleineren Fahrzeuges oder die Teilnahme am CarSharing, die Verlegung der Fahrt in eine andere Tageszeit oder (last but not least) das Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel.

Integration von Raum- und Verkehrsplanung mit Verkehrsökonomie erforderlich

Der Zusammenhang mit der Raum- und Stadtstrukturpolitik lässt sich wie folgt beschreiben: Werden im Verkehr keine knappheitsorientierten Preise erhoben, so vergrößert sich der Aktionsradius der Menschen. Kaufkraft wird aus dem Umland in die City verlagert, was dort die Bodenpreise in die Höhe treibt. Rentabel sind nur noch Geschäfte mit Massenumsatz; Wohnraum wird ins Umland abgedrängt. Freistehende Häuser im Grünen sind zwar begehrt, disperse Siedlungsstrukturen führen aber zur Flächenversiegelung und zu Pkw-Zwangsmobilität, weil öffentliche Verkehrsmittel nicht wirtschaftlich angeboten werden können. Umgekehrt wirken knappheitsorientierte Preise in der Umwelt- und Verkehrspolitik – flankiert mit einer problemadäquaten Siedlungsstrukturpolitik – einer räumlichen Funktionstrennung entgegen.

Auffällig ist, dass Verkehrs- und Raumplaner Lösungsstrategien für die Verkehrsproblematik im jeweils anderen Handlungsfeld suchen. So sollen – einerseits – die entscheidenden Lösungen außerhalb des Verkehrs liegen, nämlich bei einer vorausschauenden Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik.¹⁰³ Andererseits wird auf die „vermutlich größere Rolle“ von Treibstoffpreisen oder Kilometerpauschalen bzw. von ordnungspolitischen und fiskalischen Instrumenten verwiesen, denen eine höhere Steuerungsfunktion zugemessen wird als der Stadtentwicklungs- bzw. Landesplanung.¹⁰⁴ Den zentralen Stellenwert scheinen demzufolge die aktuellen ver-

¹⁰³ Vgl. Heinze, Kill (1995) 43.

¹⁰⁴ Vgl. Sinz, Ermer in KDRs 13/7.2 a (1998) 4.

kehrsökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen darzustellen, die zur Erzeugung von Verkehrsströmen führen – motiviert aus Tausenden von individuellen Entscheidungen. Sowohl Raum- und Stadtplanung als auch Verkehrsplanung können (anscheinend) auf die Phänomene dieser individuellen Entscheidungen nur noch reagieren. Damit dürfte zwar das entscheidende Politikfeld benannt sein, gleichzeitig besteht jedoch allzu leicht die Gefahr, von den eigenen Handlungsmöglichkeiten abzulenken. Holz-Rau weist eine Richtung aus der Schwierigkeit, innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen auf lokaler oder regionaler Ebene handlungsfähig zu bleiben: „Verkehr kann nur gleichzeitig als Folge der sozialen und räumlichen Organisation der Gesellschaft und als eine ihrer Ursachen begriffen (...) werden.“¹⁰⁵ Eine integrierte Verkehrsplanung versucht daher gleichzeitig, Distanzen zu reduzieren, den Umweltverbund (Fußgänger, Radfahrer, ÖPNV) zu stärken und den verbleibenden motorisierten Individualverkehr möglichst leise, sicher und sparsam zu bewältigen. Für diese vielfältigen Anforderungen dürften sich nur in einer ressort- und disziplinübergreifenden Zusammenarbeit Lösungsstrategien finden lassen.

Konsultationsprozess zur Verflüssigung des erstarrten Verkehrsdiskurses

Über die kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen zur unmittelbaren Verkehrsvermeidung hinaus empfiehlt die Kommission, einen organisatorisch-kommunikativen Rahmen zu schaffen, mit dem sich Vorurteile abbauen, Diskussionen versachlichen und Schnittmengen identifizieren lassen. Hierzu sollte ein Kommunikations-Prozess in Gang gebracht werden, zu dessen Ausgestaltung einige Vorschläge unterbreitet werden.

Zunächst ist zwischen der Beteiligung von Bürgern („Bürgerbeteiligung“) und Verbänden („Verbandsbeteiligung“) zu unterscheiden. Das *eine* Modell für so unterschiedliche Akteure und die diversen Fragestellungen kann es nicht geben. Auch aufgrund der Ergebnisse einer Befragung unter 31 Berliner Verkehrsakteuren bietet sich diese Differenzierung an: Dabei wird einerseits gefordert, an einem Verkehrsdiskurs die Betroffenen teilhaben zu lassen, andererseits soll die Teilnahme auf hochrangige Experten in einem geschützten nichtöffentlichen Rahmen beschränkt bleiben.¹⁰⁶

Als Verfahren zur Prüfung der politischen Akzeptanz verkehrsplanerischer Maßnahmen bei den Bürgern und Bürgerinnen bietet sich u.a. die Planungszelle an. Beispielsweise wurde bei dem Projekt „Klimaverträgliche Energieversorgung in Baden-Württemberg“ der Akademie für Technikfolgenabschätzung in mehreren Planungszellen herausgearbeitet, dass 80 % der Bürgerinnen und Bürger Maßnahmen befürworten, die zu einer Energiereduktion von 10 % führen würden, für Maßnahmen mit einem Einsparpotential von 20 % sprachen sich noch 66 % der Bürger aus.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Holz-Rau (1997) 64.

¹⁰⁶ Vgl. MEDIATION (1996) 201.

¹⁰⁷ Vgl. Hörning, Weimer-Jehle (1996) 18.

Entscheidend für solche Planungsfragen ist dabei, dass die Vorstellungen der Beteiligten immer mit den jeweils daraus resultierenden Konsequenzen verknüpft werden. Zudem ist auf die Einbeziehung von Frauen besonderes Augenmerk zu legen, um die Erfahrungen des geschlechtsspezifischen Mobilitätsverhaltens bei der Beurteilung von verkehrsplanerischen Strategien und Einzelmaßnahmen zu nutzen.

Ein geeignetes Partizipationsmodell für ein expertenorientiertes Verfahren zur Konsensfindung, aber auch zum Anstoß von Verkehrsinnovationen stellt die Zukunftskonferenz dar.¹⁰⁸

Ziel dieser Verfahren wäre es einerseits, die Akzeptanz der im StEP Verkehr verabredeten Maßnahmen (z. B. Parkraumbewirtschaftung, Tempo 30) bei Betroffenen und Entscheidungsträgern zu ermitteln, so dass bei ihrer Umsetzung keine größeren politischen Widerstände zu erwarten sein dürften. Andererseits soll das Wissen breiterer Kreise bei der Entwicklung und Umsetzung von Verkehrsinnovationen genutzt werden. So ist die Tarifstruktur der Hannoverschen Verkehrsbetriebe aufgrund der Ergebnisse der im Kapitel „Die Suche nach dem richtigen Weg: Kooperation oder Konfrontation?“ erwähnten Planungszellen mit großem Erfolg angepasst worden. Hierfür bietet sich auch die Methode der Zukunftswerkstatt an. Der Einsatz einer Zukunftswerkstatt in einem von Daimler-Benz geförderten Projekt „Verkehr der Zukunft: Mobil ohne das eigene Auto?!“ hat z. B. zu der Idee geführt, vor Wohnhäusern mit Chipkarten zu öffnende Container aufzustellen, so dass die Empfänger von Lieferungen nicht mehr persönlich anwesend sein müssten. Damit könnten logistische Lösungen ermöglicht werden, die von der zeitlichen Verfügbarkeit von Einzelpersonen unabhängig sind. Zukunftswerkstätten zur Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen könnten etwa BVG, Taxi-Innung oder Speditionsunternehmen einsetzen.

¹⁰⁸ In einer Zukunftskonferenz werden über 2 1/2 Tage in sechs Phasen Stärken und Schwächen einer Region, allgemeine Trends und motivierende Visionen, gemeinsame Ziele und Kooperationsprojekte erarbeitet. Bei der Zukunftskonferenz handelt es sich um eine ursprünglich in Amerika entwickelte Methode für eine bis zu 70 Personen umfassende Gruppe von Mitarbeitern, Kunden und Zulieferern von Unternehmen. Seit den 60er Jahren ist sie jedoch vielfach in Städten – u. a. in Stuttgart zur Lokalen Agenda 21 – angewendet worden. Im Kern geht es darum, „das ganze System in einem Raum“ zu versammeln, um die Vor- und Nachteile von Strategien – in diesem Fall der Verkehrsentwicklung – von möglichst vielen Richtungen aus bewerten zu können und Umsetzungsschritte im Konsens zu tragen. Damit soll erreicht werden, dass alle in einem Handlungsfeld tätigen Menschen „an einem Strang ziehen“. Der Fokus liegt also auf der Vision für eine *gemeinsame* Zukunft, nicht auf den Problemen. Maßnahmen werden erst geplant, wenn Konsens über gemeinsam getragene Zielsetzungen erreicht worden ist. Konflikte bleiben im Rahmen der Zukunftskonferenz unbearbeitet. Unbedingt notwendig ist die Teilnahme von Entscheidungsträgern, die im Anschluss an die Zukunftskonferenz in der Lage sind, die verabredeten Strategien und Maßnahmen tatsächlich auch umzusetzen. „Nachgeordnete“ Mitarbeiter verfügen dagegen i. d. R. nicht über die notwendige Entscheidungskompetenz, so dass die Veranstaltung zu einem Planspiel ohne reale Folgen zu werden droht, wenn sie die einzigen Teilnehmer einer Organisation sind; vgl. Bonsen (1994).

Der Stadtentwicklungsplan Verkehr auf dem Prüfstand

Stadtentwicklungsplan Verkehr (StEP Verkehr)

Mit dem Beschluss über den Flächennutzungsplan hat das Berliner Abgeordnetenhaus im Juni 1994 den Auftrag zur Erstellung eines Stadtentwicklungsplans Verkehr (StEP Verkehr) erteilt. (Der Kommission liegt der Entwurf des StEP Verkehr aus dem Jahre 1998 vor.) Zur Veranschaulichung unterschiedlicher verkehrspolitischer Weichenstellungen wurden die Szenarien A und B ausgearbeitet und mit preispolitischen, ordnungsrechtlichen, organisatorischen, bewusstseinsbildenden und Infrastrukturmaßnahmen unterlegt. Die unterschiedlichen Maßnahmenbündel wurden in ihren Auswirkungen auf den Berliner Verkehr EDV-technisch modelliert. Dabei sind die beiden Szenarien durch eine ähnliche Größenordnung des finanziellen Investitionsrahmens gekennzeichnet. Als Rahmenbedingung werden bauliche Maßnahmen, die durch Beschlüsse des Senats, des Abgeordnetenhauses oder des Bundes festgelegt sind, als sogenannte Sockelmaßnahmen vorausgesetzt. Sie sollen innerhalb des Zielzeitraums des StEP Verkehr in jedem Fall realisiert werden. Dies betrifft u. a. alle Infrastrukturmaßnahmen, die im Bau oder Bestandteil der Investitionsplanung sind.¹⁰⁹

Da davon ausgegangen wird, dass beide Szenarien die gesetzten umweltpolitischen Ziele verfehlen, sollte mit einer „Reduktionsrechnung“ ermittelt werden, wie Verkehrsmenge und -aufteilung aussehen würden, wenn man sie in Abhängigkeit von vorgegebenen Grenzwerten für Lärm und Luftschadstoffe berechnet. Aus der Diskussion und Bewertung der Szenarien A und B sowie der Reduktionsrechnung wird ein Umsetzungsszenario abgeleitet, welches einen Katalog zu empfehlender Maßnahmen für die künftige Berliner Verkehrspolitik enthalten soll.¹¹⁰

An dieser Stelle werden die Szenarien A und B in ihren wesentlichen Aussagen vorgestellt. Die verkehrsplanerischen Konsequenzen aus der Reduktionsrechnung und die Auswirkungen auf das Umsetzungsszenario sind bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend festgelegt.

Szenario B: Moderate Gestaltung der erkennbaren verkehrlichen Trends („Trend-szenario“)

Das Szenario B folgt dem Leitbild einer „Selbstregulierung des Marktes bei nur mäßig veränderten Rahmenbedingungen für Verkehrsangebot und -nachfrage“. ¹¹¹ Es ist gekennzeichnet von der Vorstellung, dass Mobilitätsbedürfnisse und deren Befriedigung weitgehend konstant sind. Der Autoverkehr und der Straßenbau sollen nicht zu stark verringert werden, zum einen aufgrund der vermuteten geringen Akzeptanz in der Bevölkerung, zum anderen aus wirtschaftspolitischen Gründen. ¹¹² Ökonomische und ordnungsrechtliche Instrumente werden im bisherigen Umfang genutzt. Zum Umsteigen auf den ÖPNV sollen einige Verbesserungen angeboten

¹⁰⁹ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 30.

¹¹⁰ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 30f.

¹¹¹ Vgl. SenStadtUmTech (1998b) 11.

¹¹² Vgl. SenBauWohnV (1998b) 32.

werden. In der Infrastrukturpolitik wird auf eine Kombination von Straßen- und U-Bahn-Neubaumaßnahmen gesetzt. Der Wirtschaftsverkehr soll sich weitgehend entsprechend den Marktkräften organisieren. Politik und Verwaltung enthalten sich aller Aktivitäten, die über einige bereits eingeleitete Initiativen bezüglich der Baustellenlogistik, der Verlagerung von Mülltransporten und der Initiierung von Wirtschaftsplattformen hinausgehen.¹¹³

Szenario A: Verbesserung der Umweltsituation in der Stadt („Gestaltungsszenario“)

Szenario A setzt auf einen Maßnahmenmix aus Attraktivitätssteigerungen für den öffentlichen Personennahverkehr einerseits und Begrenzungen für den motorisierten Individualverkehr andererseits. Es ist tendenziell auf eine nachhaltige Entwicklung orientiert.¹¹⁴ Ökonomische und ordnungsrechtliche Instrumente werden intensiv genutzt, beispielsweise soll der finanzielle Spielraum der öffentlichen Hand durch konsequente Einführung des Wettbewerbs im ÖPNV verbessert werden. Die Parkraumbewirtschaftung soll innerhalb des S-Bahnringes ausgeweitet und auf die bezirklichen Zentren ausgedehnt werden. Auf der überwiegenden Zahl der Straßen soll Tempo 30 gefahren werden. Die Taktzeiten des ÖPNV werden verdichtet.

Im Infrastrukturbereich liegt der Schwerpunkt auf dem Straßenbahn- und S-Bahnausbau, kombiniert mit einer geringen Erweiterung der Straßen- und U-Bahn-Kapazitäten. Es fehlt beispielsweise der Ausbau der B 101. Der Bau der U 5 zwischen Lehrter Bahnhof und Turmstraße wird zu Gunsten einer Straßenbahnlinie und einem ersten Abschnitt der S 21 vom Nordring zum Lehrter Bahnhof aufgegeben. In Bezug auf den Wirtschaftsverkehr sollen weitere Initiativen für eine verstärkte Kooperation mit der Wirtschaft angegangen werden, die zur Vermeidung oder Verlagerung von Straßengüterverkehr führen sollen. Breite Straßen werden auf maximal 2 x 2 Fahrspuren verschmälert.¹¹⁵

Die Szenarien im Vergleich: Entwicklung des Verkehrsaufkommens und der resultierenden Umweltauswirkungen

Aus dem Vergleich beider Szenarien geht hervor, dass der Zielerreichungsgrad im „gestaltenden“ Szenario A durchweg höher ausfällt als bei dem „passiven“ Szenario B. Einige Ergebnisse im Überblick:¹¹⁶

Verkehrliche Ziele

- Die Gesamtfahrleistungen im Straßennetz sind in Szenario A relativ zu Szenario B um reichlich 20 % geringer. Dementsprechend werden Umweltqualität, Verkehrssicherheit und Aufenthaltsqualität in der Stadt erhöht.

¹¹³ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 32.

¹¹⁴ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 32.

¹¹⁵ Vgl. SenBauWohnV (1998b) 33, Anlage 3.

¹¹⁶ Vgl. SenStadtUmTech (1998b) 11–14.

- Im Gegensatz zu Szenario B wird in Modell A der Durchgangsverkehr aus der Innenstadt weitgehend herausgehalten.
- In Szenario A wird deutlich mehr Personenverkehr vom MIV auf den ÖPNV verlagert, dessen ausgebaute Kapazitäten für diese Aufnahme auch ausreichen.
- Selbst in Szenario A bleiben Erreichbarkeitsvorteile des Pkw gegenüber dem ÖPNV erhalten, d. h. trotz der unterstellten Ausbaumaßnahmen bleiben Systemnachteile bestehen.
- Im Ergebnis wird das Ziel eines *modal split* im zentralen Bereich von 80:20 (ÖPNV: MIV) in Szenario A in etwa erreicht, in der Alternativ-Rechnung hingegen verfehlt.

Verkehrslärm, Luftqualität und Treibhausgasemissionen

- Das Ziel, die Anzahl der Betroffenen zur verringern, die gesundheitsschädigenden Lärmpegeln ausgesetzt sind, wird nur in Szenario A realisiert. Allerdings werden auch nach diesem Szenario mindestens 100.000 Einwohner zu hohen Lärmbeeinträchtigungen ausgesetzt sein.
- Luftqualitäts- und Klimaschutzziele werden in beiden Szenarien nicht erreicht. Variante A weist jedoch erheblich höhere Zielerreichungsgrade auf.

Ergebnisse der ergänzenden Reduktionsrechnung

- Auch eine umfassende Realisierung der technischen Lärminderungsmöglichkeiten kann die Nachteile des Szenario B gegenüber der Alternative A nicht ausgleichen.
- Lärmmindernde bauliche Maßnahmen an den Hauptverkehrsstraßen stellen eine unverzichtbare Ergänzung der verkehrlichen Instrumente zur Verringerung der Lärmbelastung dar.
- Eine Verminderung des Kfz-Verkehrs insgesamt bleibt erforderlich, um die angestrebten Reduzierungen der Immissionsbelastungen zu erreichen.

Schlussfolgerungen

Die Diskussion der beiden Szenarien des StEP Verkehr (Entwurfssfassung des Jahres 1998) geben lediglich Auskunft darüber, ob und inwieweit die Senatspolitik den Ansprüchen der Nachhaltigkeit entspricht. Einzelmaßnahmen können im Rahmen dieses Berichtes aus Platzgründen weder hinsichtlich ihrer Reichweite noch in Bezug auf ihre detaillierte Ausgestaltung abschließend beurteilt werden.

Aus dem Vergleich der Szenarien A und B des StEP Verkehr ergibt sich zunächst, dass beide Szenarien nicht vollständig dem Leitbild der Nachhaltigkeit entsprechen. Allerdings kommt Variante A dem Leitbild näher als die Alternative B. Damit lässt sich die Forderung des Umweltbundesamtes nach einer aktiven Gestaltung der Rahmenbedingungen auch auf Berlin übertragen. Dementsprechend sind die Maßnahmen des Szenarios A noch nicht ausreichend.

In Bezug auf die im vorangegangenen dritten Abschnitt dargelegten Eckpunkte einer nachhaltigen Mobilitätspolitik lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

- Solange auf EU- und Bundesebene Defizite hinsichtlich preislicher Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen bestehen, ist das Land Berlin aufgerufen, Benutzervorteile für emissionsgeminderte Fahrzeuge einzuführen.
- Parkraumbewirtschaftung sollte überall dort eingeführt werden, wo die Nachfrage nach Parkplätzen das Angebot übersteigt. Diesbezüglich sind entsprechende Qualitätsziele zu definieren, welche sich etwa auf die Wahrscheinlichkeit beziehen sollten, einen freien Parkplatz zu finden. Über die Höhe der Gebühren kann nur soviel gesagt werden, dass sie geeignet sein muss, das gesetzte Qualitätsziel zu erreichen. Die Orientierung an ÖPNV-Tarifen¹¹⁷ macht insofern keinen Sinn. Als Folge der Parkraumbewirtschaftung sind zwei Wirkungen hervorzuheben: Zum einen lassen sich durch die Abnahme des Suchverkehrs Schadstoff- und Lärmbelastungen reduzieren. Zum anderen entsteht ein Anreiz, auf andere Verkehrsmittel umzusteigen.
- Road pricing ist *ein* Weg, um auf den Verkehrsfluss einzuwirken. Allerdings hat die Kommission die Fragen der Gebührenhöhe und der Kostenwirkungen ausgeklammert.
- Positiv hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass Szenario A die Einführung wettbewerblicher Elemente im ÖPNV vorsieht. Zur Umsetzung dieser Elemente ist sicherzustellen, dass die sozialen und ökologischen Standards im Sinne der genannten Nachhaltigkeitskriterien festgelegt werden.
- Angebotsverbesserungen im ÖPNV – wenn notwendig auch zu Lasten des MIV – sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie sollten jedoch in Zukunft verstärkt verkehrsträgerübergreifende Angebote einbeziehen, weil erhöhte Taktfrequenzen und Beschleunigungsmaßnahmen allein nicht ausreichen werden.
- Die soziale Dimension sowie die Schnittstelle zur Raum- und Siedlungspolitik bleibt in Szenario A ausgeklammert.

8.3.1.4 Ausblick und Handlungsempfehlungen

Die Enquetekommission fordert das Abgeordnetenhaus auf, seine Politik verstärkt auf das Nachhaltigkeitspostulat auszurichten, d. h. verstärkt die sich zum Teil widersprechenden ökologischen, sozialen und ökonomischen Belange in Einklang zu bringen. Vordringlichste Aufgabe für die kommende Legislaturperiode ist es daher, die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen zu setzen.

Die Kommission hebt an dieser Stelle ihr Anliegen hervor, die negativen Auswirkungen der Mobilität nachhaltig einzuschränken, indem ökologische und ökonomische Knappheiten in die Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger vermehrt Eingang finden.

¹¹⁷ Vgl. SenStadtUmTech (1998b) 15.

Darüber hinaus betont die Kommission den dynamischen Charakter einer nachhaltigen Mobilitätspolitik. Mit den korrigierten Rahmenbedingungen eröffnen sich nämlich Innovationsräume, die den neuen Technologien und Dienstleistungen erst zum Durchbruch verhelfen, welche für eine nachhaltige Stadtentwicklung erforderlich sind. Um an dieser Stelle nur zwei Beispiele von vielen zu nennen: Das viel zitierte Drei-Liter-Auto wäre längst ein Renner, wenn die Rahmenbedingungen bereits im Sinne der Kommission korrigiert wären. Ebenso gewönnten Projekte im Sinne des autofreien Wohnens an Attraktivität.

Zwei weitere Wirkungen korrigierter Rahmenbedingungen sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden: Zum einen stellt sich der unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erforderliche *modal split* als Ergebnis ein, wenn die externen Effekte Verursacher gerecht angelastet und dadurch Anpassungsprozesse im Sinne des Nachhaltigkeitspostulats ausgelöst werden.

Zum anderen werden mit diesem Ansatz die Voraussetzungen für eine dezentrale Konzentration geschaffen: Die Stadt- und Regionalplanung sorgt dafür, dass sich die Funktionsmischung der Quartiere dort verbessert, wo eine leistungsfähige ÖPNV-Anbindung existiert. Der Verkehrsplanung fällt die Aufgabe zu, die dann verbleibenden Verkehrsströme im Sinne der Nachhaltigkeit zu organisieren.

In Bezug auf die beiden im StEP Verkehr dargelegten Szenarien plädiert die Kommission zugunsten des Szenarios A. Allerdings wird darauf verwiesen, dass auch dieses Szenario den Anforderungen einer nachhaltigen Mobilitätspolitik nicht vollständig gerecht wird. Deshalb empfiehlt die Kommission eine Überarbeitung dieser Variante sowohl in Bezug auf die zugrunde liegenden Annahmen als auch hinsichtlich der noch nicht hinreichenden Wirkungen. Die Verwendung der im nächsten Jahrzehnt verfügbaren Finanzmittel ist zu überprüfen und gegebenenfalls zu Lasten eines weiteren Infrastrukturausbaus einzusetzen. (Die PDS-Fraktion fordert in diesem Zusammenhang, einen Teil der Sockelmaßnahmen zu korrigieren bzw. zurückzunehmen. Die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hebt an dieser Stelle hervor, dass sie den Bau des Transrapid ausdrücklich ablehnt). Die einzelnen Empfehlungen der Kommission an das Abgeordnetenhaus lauten zusammenfassend wie folgt:

Ökologische Dimension

- Überarbeitung / Weiterentwicklung der Umweltqualitätsziele im Sinne einer Verbesserung der Lebensqualität im Innenstadtbereich, in den Bezirkszentren und an Verkehrsknoten bzw. -adern (z. B. Pistoriusstraße, Schildhornstraße).
- Einführung von an Emissionen ansetzenden preislichen und ordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten. Insoweit die Zuständigkeiten auf Bundes- oder EU-Ebene liegen, soll der Senat entsprechend wirksam werden.
- Unmittelbare Handlungsmöglichkeiten ergeben sich für den Senat bei Benutzervorteilen für emissionsarme Kraftfahrzeuge.
- Bei Einführung von Wettbewerb muss sichergestellt werden, dass die ökologischen und sozialen Zielsetzungen erfüllt werden.

Soziale Dimension

- Die Möglichkeiten der Haushalte mit geringen Einkommen und benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Teilnahme am öffentlichen Leben sollen nachhaltig verbessert werden.

Ökonomische Dimension

- Erarbeitung genauerer Angaben zu den externen Kosten des Berliner Verkehrs.
- Definition von Handlungszielen für die Reduzierung des ruhenden und fließenden Verkehrs sowie Einführung von road pricing, Parkraumbewirtschaftung und „Entkernen“ von Verkehrsspitzenzeiten zur Auflösung von Knappheiten.
- Definition von Qualitätszielen für den ÖPNV, welche insbesondere auf die Vernetzung der Verkehrsträger und die Anbindung des Nahverkehrs an den Regional- und Fernverkehr abstellen.
- Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung des Wettbewerbes im ÖPNV unter Festlegung von sozialen und ökologischen Standards bei den Ausschreibungen.
- Noch stärkere Beachtung der Wechselwirkungen zwischen Stadt- und Regionalplanung, Verkehrsplanung und Verkehrsökonomie zur Verkehrsvermeidung.
- Zu beachten sind auch die Wechselwirkungen zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Verkehrsvermeidung, insbesondere hinsichtlich der Verkehrsvermeidung.

Institutionelle Dimension

- Erarbeitung integrierter Verkehrsentwicklungskonzepte und Maßnahmenbündel mit Hilfe geeigneter Verfahren der Verbands- und Bürgerbeteiligung. Dabei ist sicherzustellen, dass einerseits alle relevanten Interessen vertreten sind, andererseits diejenigen Zielgruppen aktiv eingebunden werden, die sich erfahrungsgemäß nicht oder kaum artikulieren.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder

Jochen Querengässer, Delia Hinz und Veit Hannemann:

Verkehr ist zu einem der dringendsten Alltagsprobleme geworden. Zunehmende Verkehrsbelastungen führen zur Verschlechterung der Lebensqualität von Hunderttausenden. Preissteigerungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) fördern soziale Ungleichheit und schränken die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger ein. In Berlin ist der Kfz-Verkehr seit Jahren die Hauptursache für Schadstoffbelastungen. Der Lärm übersteigt an 95 % aller Hauptverkehrsstraßen die gesetzlichen Grenzwerte.

Die sozial gerechte und umweltverträgliche Sicherung der Mobilitätsbedürfnisse aller erfordert Verkehrsverlagerung vom Auto zum ÖPNV und von der Straße auf Schiene und Wasserstraßen sowie Verkehrsvermeidung. Dafür sind eine konsequente Förderung des ÖPNV, integrierte Verkehrs- und Stadtplanung sowie die Förderung regionaler Wirtschafts- und Versorgungskreisläufe nötig.

Wir stimmen mit der Auffassung der Kommission überein, dass die Mobilität eine Schlüsselfunktion für eine nachhaltige Entwicklung in Berlin hat, und können vielen Aussagen des Kommissionsberichtes insbesondere im Analyseteil zustimmen. Allerdings bestehen inhaltliche Differenzen zu einigen Handlungsvorschlägen. Deshalb nehmen wir in unserem Minderheitsvotum zu folgenden Punkten Stellung:

- Bewertung des Szenarios A des StEP Verkehr
- Entwicklung des ÖPNV
- Umgang mit Knappheiten beim fließenden und ruhenden Verkehr

Bewertung des Szenarios A des StEP Verkehr

Das Szenario A des StEP Verkehr – Gestaltungsszenario – bietet gute Voraussetzungen für die Weiterarbeit an diesem Plan. Notwendig ist jedoch die Revision von Ausgangsannahmen, v.a. der sogenannten Sockelmaßnahmen. Hierzu gehören der Neubau der Autobahn A 113 neu von Neukölln bis zum Schönefelder Kreuz entlang des Teltowkanals, die Weiterführung der Stadtautobahn A 100 bis zur Frankfurter Allee, die Schließung des Innenstadtrings sowie der Neubau der U-Bahnlinie 5 vom Alexanderplatz bis zum Lehrter Bahnhof. Diese Maßnahmen sind nicht geeignet, Wege zu einer nachhaltigen Mobilität in Berlin zu eröffnen, weil sie auf die falschen Verkehrsträger setzen, den stadträumlichen Gegebenheiten nicht angepasst sind und durch ihre hohen Kosten erhebliche Ressourcen binden, die für die Entwicklung alternativer Mobilitätsangebote erforderlich sind. Deshalb ist bei der weiteren Arbeit am StEP Verkehr die Korrektur dieser Vorhaben vorzubereiten. In Abhängigkeit vom Vorbereitungs- und Realisierungsstand der einzelnen Maßnahmen sollen differenzierte Alternativkonzepte entwickelt werden.

Entwicklung des ÖPNV

Das ÖPNV-Angebot in Berlin ist zwar beispielgebend auch im internationalen Vergleich, dennoch ist es gemessen an den Mobilitätsbedürfnissen der Haushalte relativ unattraktiv. Ursachen hierfür sind die hohen Fahrpreise, mangelnde planerische und ordnungsrechtliche Vorgaben bzw. Flankierungen sowie die direkte und bisher nicht an Qualitätsziele gebundene Förderung der Monopolunternehmen. Dadurch entstehen Anreizdefizite sowohl in Bezug auf die Begrenzung des Zuschussbedarfes als auch auf die Beeinflussung der Angebotsqualität. Benachteiligt sind Senior/-innen, Auszubildende, Kinder, Behinderte, Menschen mit geringem Einkommen. Trotz subventionierter Preise sind die Kosten für die Bedürftigen noch zu hoch und bieten potentiellen Umsteiger/-innen (vom Auto zum ÖPNV) einen zu geringen Anreiz. Die Lösung: Verbesserung planerischer und ordnungsrechtlicher Vorgaben, Definition von Qualitätszielen und Anreizen, Ergänzung direkter Förderung für sozial Bedürftige und spezielle Nutzergruppen. Die Einführung eines kontrollierten Wettbewerbes im ÖPNV dient der Kostensenkung und Qualitätssteigerung. Eine Verschlechterung von Angebot und Beschäftigungsstandards muss durch entsprechende Ausschreibungskriterien verhindert werden. Trotz notwendiger Steigerung der Kosteneffizienz bleibt die öffentliche Finanzierung als Aufgabe der Daseinsvorsorge erhalten.

Umgang mit Knappheiten beim fließenden und ruhenden Verkehr

Ursache für räumlich und zeitlich begrenzt auftretende Knappheiten beim fließenden und ruhenden Verkehr sind die Verkehrsmengen im motorisierten Individualverkehr. Ohne eine deutliche Reduzierung des Verkehrsaufkommens im MIV sind diese Knappheiten nicht zu beseitigen. Deshalb ist die Ausweitung des Angebotes an alternativen Mobilitätsmöglichkeiten und der Abbau von Mobilitätswängen die einzige erfolgversprechende Strategie für eine Reduzierung des Autoverkehrs.

Preispolitische Maßnahmen wie road-pricing und differenzierte Kosten bei der Parkraumbewirtschaftung führen lediglich zu einer sozialen Selektion der PKW-Benutzung und zu einer veränderten Verwendung des verfügbaren Einkommens. Letztlich wird den Haushalten Kaufkraft für andere Zwecke entzogen, wodurch die wirtschaftliche und kulturelle Gesamtsituation in der Stadt beeinträchtigt wird.

Parkraumbewirtschaftung ist als verkehrspolitisches Instrument sinnvoll, wenn sie zu einer Reduzierung des Stellplatzangebotes im öffentlichen Straßenland führt und wenn die Entgelthöhe eine veränderte Verkehrsmittelwahl befördert. Andernfalls wird durch Parkraumbewirtschaftung eine bessere Auslastung des Stellplatzangebotes ermöglicht, was folgerichtig zu einer Zunahme des Zielverkehrs führt. Dadurch werden die positiven Effekte der Abnahme von Parksuchverkehr kompensiert.

Als negativer Effekt des road-pricing ist neben der sozialen Benachteiligung die Verdrängung von Verkehrsströmen in bisher weniger belastete Stadtteile hervorzuheben. Dadurch werden die Belastungen des Straßenverkehrs großflächig auf noch mehr Einwohner verteilt.

Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder Pia Paust-Lassen und Prof. Dr. Sabine Hofmeister:

Ausblick und Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen zum Ausbau und zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV

Die BVG muß zu einem flexiblen, zukunftssträchtigen und wettbewerbsfähigen Nahverkehrsunternehmen ausgebaut werden. Deshalb sollte der „Metropolenvvertrag des Landes Berlin mit der BVG“ geändert und bis 2004 verlängert werden. Die Zuwendungen sollen auf 920 Mio. DM pro Jahr begrenzt bleiben, mit Auflagen für beide Seiten: Der Senat sollte sich verpflichten, die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen unter anderem durch 250 km zusätzlicher Busspuren, Ampelvorrangschaltungen, Straßenbahnverlängerungen und Kombitickets zu verbessern, die BVG soll sich zum durchgehenden Nachtverkehr im U-Bahnnetz, attraktiven Tarifen, Semesterticket und kostenloser Fahrradmitnahme verpflichten. Notwendig ist als Flankenschutz selbstverständlich auch die flächendeckende Parkraumbewirtschaftung innerhalb des S-Bahn-rings. Mit den Veränderungen der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, den Veränderungen im Betrieb selbst und der Fortführung des bisherigen Sanierungsweges kann die BVG wettbewerbsfähig werden.

Vorrang für die Straßenbahn

Die Straßenbahn hat vielfältige Wirkungsmöglichkeiten, die gesteigert werden sollten. Die Optimierung der Feinverteilung neben der U- und S-Bahn kann durch die Vervollständigung des Straßenbahnnetzes erfolgen. An den Schnittstellen müssen die Straßenbahngleise mindestens bis zum nächsten U- oder S-Bahnhof verlängert werden. Durch zusätzliche Vorrangschaltungen für Straßenbahnen sollte deren Attraktivität erhöht werden.

Für eine fahrradfreundliche Politik

Das Fahrrad soll auch in Berlin zu einem gleichberechtigten Partner und somit zu einem Alltags- und Mehrzweckverkehrsmittel werden. Dem Gefühl der Gefährdung soll zunächst durch eine generelle Einführung von Tempo 30 in der Stadt begegnet werden. Mit einer Ausweitung der durch FahrradfahrerInnen mitbenutzten Busspuren auf 300 Kilometer und der Ausstattung geeigneter Straßen mit Fahrradstreifen sowie durch den Aufbau eines Fahrradrouthenetzes soll der Radverkehr aufgewertet und sicherer gemacht werden. Insbesondere auf diesen Fahrradhauptverbindungen sollen auch Fahrradstraßen entsprechend der StVO-Novelle zur Anwendung kommen. Die Radwege rechts vom „ruhenden Verkehr“ sollen aus der Benutzungspflicht entlassen werden, da sie aufgrund schlechter Sichtbeziehungen an Kreuzungen eine Gefahr für den Radverkehr darstellen. Es ist überfällig, dass die Belange des Fahrradverkehrs beim Umbau oder der Neuanlage von Straßen bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden.

In Zukunft soll das Fahrrad wieder kostenlos in U-Bahn und S-Bahn, ggf. auch in der Straßenbahn mitgenommen werden können. Dazu muß die leichtere Erreichbarkeit des Bahnsteigs gewährleistet sein.

Anmerkungen zum StEP-Verkehr, Variante A

Über die im Konsens vereinbarten Empfehlungen hinaus müssen folgende „Sockelmaßnahmen“ revidiert werden:

Neubau der Autobahn A 113 neu von Neukölln bis zum Schönefelder Kreuz entlang des Teltowkanals, die Weiterführung der Stadtautobahn A 100 bis zur Frankfurter Allee, die Schließung des Innenstadtrings, Verlängerung der Französischen Straße sowie der Neubau der U-Bahnlinie 5 vom Alexanderplatz bis zum Lehrter Bahnhof.

8.3.2 In Zukunft: Wohnen mit weniger Flächeninanspruchnahme

Die Siedlungsstrukturen, die heute entstehen, werden sehr lange die Lebensweise der Menschen bestimmen; sie sind rahmensetzend für die weitere Entwicklung. Sie müssen daher in besonderem Maße den Prinzipien und Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Die Kommission schließt sich der Auffassung an, dass beim Umgang mit Flächen und der Beeinflussung von Siedlungsstrukturen die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten Berlins als Land und Kommune verhältnismäßig groß sind.¹¹⁸ Aus diesen Gründen wird die Dimension der Fläche und der Siedlungsstrukturen hier näher betrachtet. Die folgenden Ausführungen stellen jedoch lediglich eine erste Einführung in diesen umfassenden Problemkomplex dar. Eine vertiefte Behandlung in der kommenden Legislaturperiode ist unerlässlich.

In Bezugnahme auf Kapitel 9.1 „Zukunftsfähiges Bauen und Wohnen in Berlin“ wird die Thematik hier weitest gehend im Hinblick auf das Bedürfnisfeld des Wohnens behandelt. Der Schwerpunkt der folgenden Darlegungen liegt auf dem ökologischen Aspekt. Ökonomische, soziale und institutionelle Gesichtspunkte werden unter Verweis auf die Kapitel 8.1 „Nachhaltiges Wirtschaften“ (Seite 149), 8.2 „Soziales“ (Seite 173), 8.5 „Lokale Agenda 21 und Akteurskooperation“ (Seite 317) und 9.1 „Zukunftsfähiges Bauen und Wohnen in Berlin“ (Seite 407) nicht explizit thematisiert.

8.3.2.1 Leitbilder und Ziele

Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen

In Fachkreisen herrscht Konsens über die Notwendigkeit der Reduktion der Flächeninanspruchnahme.¹¹⁹ Flächenintensive Siedlungsstrukturen verursachen zusätzlichen Verkehr (siehe Kapitel 8.3.1.2), fördern funktionale und soziale Entmischung und gefährden die Freiräume in und um Berlin.¹²⁰ Für die Zeit von 1950 bis 1990 wurde für Berlin eine jährliche Umwandlungsrate von Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche von durchschnittlich 475 ha festgestellt (gemäß Begriffsdefinitionen des Umweltatlasses). Nimmt man hypothetisch eine Fortsetzung der Umwandlung in dieser Größenordnung nach 1990 an, so wären in Berlin im Jahre 2060 nur die Wasserflächen noch nicht in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt.

¹¹⁸ Vgl. BMU (1998b) 59.

¹¹⁹ Vgl. Bauhardt in KDRs 13/7.2a (1998) 3.

¹²⁰ Vgl. Sinz, Ermer in KDRs 13/7.2a (1998) 1.

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist entkoppelt vom Wirtschaftswachstum möglich, eine solche Entkopplung hat in den letzten zwei Jahrzehnten bereits begonnen.¹²¹

Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages fordert die Verringerung der Umwandlungsrate von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2010 auf 10 % der Rate, die für die Jahre 1993–95 festgestellt wurde.¹²² Die Durchsetzung dieses Ziels hätte allerdings erhebliche soziale und wirtschaftliche Veränderungen zur Folge, die einer Bewältigung bedürften. Sie würde zwar nicht zu einer generellen, gleichmäßigen Preiserhöhung sämtlicher Flächennutzungen führen, hätte aber beispielsweise auch spürbare Auswirkungen auf das Mietniveau im Wohnungsbestand.¹²³ Eine Aussage darüber, welchem Flächenverbrauch dieses Ziel in Berlin entspräche, ist leider zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Über die Umwandlung von Freifläche in Siedlungsfläche in den letzten Jahren, also dem Bezugszeitraum des Zieles, liegen für Berlin bislang nur höchst unzuverlässige Daten vor.¹²⁴

Der „Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“ des Bundesumweltministeriums fordert eine Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020, mithin auf ca. 25 % der Umwandlungsrate der letzten Jahre.¹²⁵ Die Stadt Leipzig – mit Berlin von der Bevölkerungsdichte her gut vergleichbar – hat im Jahr 1996 als Prüfmaßstab beschlossen, die Umwandlung von Freiflächen in Siedlungsflächen sukzessive zu reduzieren. Überträgt man den von der Stadt Leipzig für das Jahr 2010 angestrebten Wert auf Berlin, so dürften in Berlin dann jährlich nur noch 90 ha versiegelt werden. Das wären ca. 20 % der zwischen 1950 und 1990 festgestellten Rate.¹²⁶

Die Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ empfiehlt, unter Berücksichtigung der hier genannten bereits gesetzten Maßstäbe mittels regionalspezifischer Untersuchungen die Zielsetzung für den engeren Verflechtungsraum (eV) von Berlin und Brandenburg qualifiziert festzulegen. Eine Zielfestlegung in Bezug auf die Umwandlung von Freifläche sollte keinesfalls isoliert für die Stadt Berlin erfolgen, da die Erreichung eines strikten Ziels in Berlin mit einer verstärkten Suburbanisierung einhergehen kann. Es wäre insofern unerlässlich, dass sich der gesamte engere Verflechtungsraum dem gewählten Ziel verpflichtet fühlt.

Verringerung der weiträumigen Suburbanisierung

Noch verfügt die Region Berlin mit seiner scharfen Stadtkante und großen Freibereichen in unmittelbarer Stadtnähe über nahezu einmalige Qualitäten und eine zu-

¹²¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 348: zwischen 1981 und 1997 nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche im früheren Bundesgebiet um 19 % zu, das reale Bruttoinlandsprodukt um 40 %.

¹²² Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 238.

¹²³ Hier wären geeignete Kompensationsmodelle erforderlich.

¹²⁴ Vgl. Bezirksamt Hellersdorf von Berlin (1996); vgl. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (1996).

¹²⁵ Vgl. BMU (1998b) 60.

¹²⁶ Vgl. Stadt Leipzig (1996) 26.

kunftsfähige Siedlungsstruktur. Eine weiträumige Ausbreitung der Siedlungsfläche verursacht Verkehr, führt zu langen Fahrtzeiten der Bürgerinnen und Bürger, nutzt die bestehende Infrastruktur schlecht und zersiedelt und zerschneidet die Freibereiche. Durch eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme an integrierte, schienenerschlossene und landschaftsverträgliche Standorte muss – auch innerhalb Berlins – eine solche Entwicklung vermieden werden.

Stärkung der städtischen Struktur

Die Stadt als Wohnort, aber auch als Ort für Erholung, Arbeit und Einkauf, ist so zu gestalten, dass ein Leben innerhalb der Stadt attraktiv bleibt bzw. wieder wird.¹²⁷ Insbesondere müssen Räume für Kinder und Familien (zurück)gewonnen werden.¹²⁸ So kann auch der zunehmenden „Stadtflucht“ begegnet werden (siehe Kapitel 8.2, Seite 173, und 9.1, Seite 407).

Unter dem Flächenaspekt ist hier v.a. die Grünflächenversorgung zu betrachten. Besonders für Familien ist auch der Mangel an nutzbarer Grünfläche ein Motiv für den Wegzug aus dem städtischen Bereich Berlins.¹²⁹ Auch ist dieser Mangel ein Auslöser für den erheblichen Freizeitverkehr, der in Berlin die Hälfte der gefahrenen Kilometer pro Person ausmacht. Die nutzbaren Grünflächen in der Innenstadt sollten daher in der Fläche je Einwohner mindestens gleichbleiben. Eine Inanspruchnahme solcher Flächen sollte nahräumlich ausgeglichen werden.

8.3.2.2 Ausgangssituation und Problemlagen

Bevölkerung und Wanderungsbewegungen

Die Region Berlin zeichnet sich durch eine starke Konzentration ihrer Bewohner in den Kernstädten Berlin und Potsdam aus. 84 % der Einwohner der Region leben hier, nur 14 % im Umland.¹³⁰ In vielen westdeutschen Stadtregionen ist dieses Verhältnis etwa 50:50, in der Region Stuttgart leben sogar nur 23 von 100 Einwohnern in der Kernstadt.¹³¹ Die Bevölkerungsdichte in Berlin ist über 30 mal höher als im Umland, diese Relation ist in anderen deutschen Großstadtregionen deutlich niedriger (Leipzig 23:1, München 17:1). Diese Zahlen zeigen einerseits, dass eine nachholende Suburbanisierung sich nicht völlig vermeiden lassen wird. Sie verdeutlichen aber auch, dass die Siedlungsstruktur in der Region sehr gute Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Entwicklung bietet.¹³²

Die Bevölkerung der Region Berlin (engerer Verflechtungsraum) wuchs zwischen 1992 und 1996 um 39.000 Einwohner, 1997 war erstmals ein Bevölkerungsrückgang

¹²⁷ Vgl. Suhr in KDrs 13/7.2a (1998) 1.

¹²⁸ Vgl. Brandt (1998) 114

¹²⁹ Vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2a (1998) 3, 4.

¹³⁰ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 126.

¹³¹ Vgl. Sinz, Ermer in KDrs 13/7.2a (1998) 3; vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 126.

¹³² Vgl. Sinz, Ermer in KDrs 13/7.2a (1998) 2.

(um ca. 4.000 Einwohner) zu verzeichnen.¹³³ Berlin selbst verzeichnet bereits seit 1994 leichte Bevölkerungsverluste.¹³⁴ 1996 sank die Einwohnerzahl Berlins um 12.700. Die aktuelle Prognose der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenStadtUmTech) und für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBauWohnV) sieht für Berlin für den Zeitraum bis 2010 dennoch insgesamt eine gleichbleibende Bevölkerungszahl, für die Region einen Zuwachs von 90.000 EW.¹³⁵ Der Flächennutzungsplan (FNP) 1994 ging für Berlin noch von einer Bevölkerungszunahme von 300.000 Einwohnern bis 2010 aus.

Der Wanderungsverlust Berlins an das Umland betrug im Saldo 1996 rund 19.000, 1997 ca. 27.000 und 1998 ca. 41.000 Einwohner. Damit ist die Stadt-Umland-Wanderung im Raum Berlin verglichen mit westdeutschen Stadtregionen stark ausgeprägt – u. a. durch den historisch bedingten Nachholbedarf. Sie ist jedoch geringer als in vielen ostdeutschen Stadtregionen.¹³⁶

Für den Zeitraum 1995–2010 prognostiziert der Raumordnungsbericht 1998 einen Wanderungsverlust Berlins an das Umland von 210.000 Einwohnern.¹³⁷ Problematisch hierbei ist insbesondere die räumliche und soziale Selektivität der Wanderungsbewegungen: Den Wegzug ins Umland unternehmen primär Haushalte mit gesichertem Einkommen, die Zuziehenden sind tendenziell eher einkommensschwach.¹³⁸ Räumlich selektiv sind die Wegzüge insofern, als sie v. a. aus den Großsiedlungen im Osten und der Innenstadt zu verzeichnen sind.¹³⁹ So verlor Mahrzahn zwischen 1990 bis 1996 8,5 % seiner Bevölkerung, Friedrichshain 3,7 %.¹⁴⁰ Bei einer Fortsetzung dieser Tendenzen sind in einigen Bereichen Berlins erhebliche sozialstrukturelle Probleme zu befürchten (siehe Kapitel 8.2, Seite 173).¹⁴¹

Flächenverbrauch in Berlin

1960 kam jeder Einwohner West-Berlins mit ca. 100 m² Siedlungsraum aus, 1994 waren es bereits ca. 125 m². Da die Bevölkerungszahl in etwa gleich blieb, bedeutete dies einen entsprechend deutlichen Anstieg der Siedlungsfläche von ca. 33 % der Landesfläche in 1960 auf heute ca. 45 %.¹⁴²

Siedlungstätigkeit in der Region

Das Berliner Umland ist heute noch nicht flächenhaft zersiedelt wie das anderer Großstädte.¹⁴³ Jedoch hat sich seit dem Mauerfall die Siedlungsfläche im engeren

¹³³ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 18.

¹³⁴ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 82.

¹³⁵ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 18.

¹³⁶ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 126; vgl. Lohse (1999) B1.

¹³⁷ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 92.

¹³⁸ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 15.

¹³⁹ Vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2a (1998) 3.

¹⁴⁰ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 87.

¹⁴¹ Vgl. IfS, S.T.E.R.N. (1998) 7f, 26f; vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2a (1998) 2f.

¹⁴² Vgl. SenStadtUm (1994c) 131; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 10/2495, 1988) 16.

¹⁴³ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 126.

Verflechtungsraum bereits um ca. 9 % erhöht.¹⁴⁴ Angesichts der erheblichen Baulandvorräte insbesondere der Gemeinden zwischen den landesplanerischen Entwicklungsachsen ist zu befürchten, dass eine anhaltende Abwanderung zu einer erheblichen Zersiedlung des Umlandes führen würde.¹⁴⁵

Die ehemalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung -BfLR (aufgegangen im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR) geht für die Raumordnungsregion Berlin, die etwas größer ist als der engere Verflechtungsraum, von einer jährlichen Inanspruchnahme von Siedlungsflächen für Wohnungsbau zwischen 1991 und 2000 von rund 1.100 ha, von 2001 bis 2010 von 1.300 ha aus.¹⁴⁶

Wohnflächenverbrauch

Die Wohnflächenversorgung pro Kopf in Berlin ist von 1990 bis 1996 um 2,1 m² auf nunmehr 35,7 m² angestiegen, im brandenburgischen Teil des engeren Verflechtungsraums betrug der Anstieg im gleichen Zeitraum sogar 4,9 m². Das Energiekonzept Berlin prognostiziert für Berlin einen weiteren Anstieg des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf auf 37,1 m² im Jahr 2010. Dieser Anstieg liegt insbesondere in der zunehmenden Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße begründet. Diese führt zu einem Wachstum der Haushaltszahl und damit zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnungen.¹⁴⁷ Für Berlin wird bei gleichbleibender Bevölkerungszahl ein Anstieg der Zahl der Haushalte bis 2010 um 70.000 prognostiziert.¹⁴⁸ Auch eine Erhöhung der Eigentumsquote könnte zur Zunahme der Wohnfläche pro Kopf beitragen. Zur Zeit bewohnen Eigentümer bis zu 20 m² mehr Fläche pro Kopf als Mieter.¹⁴⁹

Wohnungsbedarf

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie geht aktuell von einem Wohnungsneubaubedarf in Berlin bis zum Jahre 2010 von insgesamt bis zu 150.000 Wohneinheiten (WE) aus.¹⁵⁰ Laut der Senatsverwaltung entfallen von dieser angenommenen Zahl auf den Ersatzbedarf 48.000 WE¹⁵¹, auf zusätzliche Haushalte 67.000 WE¹⁵² und auf eine „versorgungspolitisch wünschenswerte Reserve“ 35.000 WE.¹⁵³

¹⁴⁴ Vgl. SenStadtUmTech in KDrs 13/7.3a (1998) 6.

¹⁴⁵ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 6.

¹⁴⁶ Vgl. BfLR (1996 b) 151; vgl. SenStadtUmTech in KDrs 13/7.3a (1998) 6.

¹⁴⁷ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 284.

¹⁴⁸ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 19.

¹⁴⁹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 284.

¹⁵⁰ Allerdings berücksichtigt diese Prognose die zwar leerstehenden, aber noch nicht meldepflichtigen Wohnungen nicht. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass der Ersatzbedarf für abgerissene Wohnungen zumeist an derselben Stelle wieder gedeckt wird, hierfür also keine zusätzlichen Potenziale in Anspruch genommen werden müssen.

¹⁵¹ Der Ersatzbedarf resultiert zu je ca. einem Drittel aus Abriss, Zweckentfremdung und Wohnungszusammenlegung.

¹⁵² Dieser Bedarf entsteht aussch. durch die erwartete durchschnittliche Verkleinerung der Haushalte.

¹⁵³ Es handelt sich hierbei um eine „Fluktuationsreserve“, eine stadtplanerisch übliche Größe, die beispielsweise der Notwendigkeit von Ausweichwohnungen bei Modernisierung Rechnung trägt. Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 19.

Flächenpotentiale und Ausweisungen für Wohnbebauung

Die Potenziale an Wohnbauflächen in der Darstellung des FNP umfassen 329.000 WE, hierzu kommen zusätzliche neue Flächen mit einem Potenzial von 37.000 WE (Planwerk Innenstadt, Wasserlagen, die bisher nicht für eine Wohnnutzung vorgesehen waren). Es ergibt sich ein Gesamtpotenzial von 366.000 WE, was auch den langfristigen Bedarf bei Weitem übersteigt.¹⁵⁴ Der weitaus größte Teil dieser Potenziale liegt im Bestand. Dieses Potenzial könnte ohne zusätzlichen Verbrauch von Landschaftsraum genutzt werden. Eine genaue Quantifizierung dieses Anteils ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. In jedem Falle übersteigt er den angenommenen Bedarf bis 2010 deutlich. Eine Inanspruchnahme von zusätzlichen Flächen außerhalb des jetzigen Siedlungsbereichs für den Wohnungsbau scheint insofern unnötig.

Im Einzelnen verteilen sich die Potenziale nach Analyse der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr wie folgt:

Tabelle 9

Wohnungsbaupotenziale in Berlin

Potenzialtyp	Wohneinheiten (WE)
Dachausbau	35.000
Baulücken	47.000
Ergänzung von Nachkriegssiedlungen	24.000
Nachverdichtung von Gebieten in offener Bauweise ¹⁵⁵	70.000 (davon 60.000 in Ost-Berlin)
„Stadtumbau / Stadtarrondierung“ (u. a. ehem. Industrie- u. Gewerbeflächen, aber auch Neuinanspruchnahme von Freiflächen)	128.000
Stadterweiterung	25.000
Planwerk Innenstadt	25.000
„neue Wasserlagen“	12.000

Stand: 1/98

Quelle: SenStadtUmTech, SenBau WohnV (1998) 19.

¹⁵⁴ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 19.

¹⁵⁵ Diese „Gebiete in offener Bauweise“ sind überwiegend mit freistehenden Einfamilienhäusern bebaut. Unter den Begriff „offene Bauweise“ fallen jedoch auch alle sonstigen Bebauungsformen, bei denen die Gebäude oder Gebäudereihen mit einer Gesamtlänge von weniger als 50 m errichtet werden.

Wohnungsneubau

Die Neubautätigkeit wird in Berlin in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen.¹⁵⁶ Dies liegt darin begründet, dass die inzwischen ausgelaufene Sonderabschreibung in den vergangenen Jahren zu massiver Bautätigkeit und einem Überschießen des Angebots an Wohnungen geführt hat.¹⁵⁷ In Berlin führt darüber hinaus das Zurückfahren bei der Mietwohnungsbauförderung zwangsläufig dazu, dass in diesem Segment weniger Wohnungen errichtet werden.¹⁵⁸ Durch die zurückgehende Bautätigkeit könnten langfristig wieder Engpässe auf dem Wohnungsmarkt entstehen, was eine erneut anwachsende Bautätigkeit nach sich ziehen würde.¹⁵⁹

Eigentumsbildung

Berlin verzeichnet von allen deutschen Großstädten die niedrigste Eigentumsquote, sie liegt bei ca. 9 %.¹⁶⁰ Die Bildung von Wohneigentum nimmt aber bereits zu und wird vermutlich in den nächsten Jahren weiter zunehmen: Die geburtenstarken Jahrgänge erwerben als Familien mit Kindern zunehmend Wohneigentum, die Bürger der neuen Bundesländer und somit auch des östlichen Teils der Stadt planen ab dem Jahr 2000 verstärkt die Bildung von Eigentum.¹⁶¹

Wohnen in Ein- und Zweifamilienhäusern

In Berlin beträgt der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser am Gesamtwohnungsbestand historisch bedingt lediglich 9 %.¹⁶² Die Nachfrage nach Eigenheimen wird im engeren Verflechtungsraum in den nächsten Jahren voraussichtlich etwa auf heutigem Niveau (10.000 bis 12.000/a) anhalten,¹⁶³ ihr Anteil am Flächenverbrauch in der Raumordnungsregion Berlin (etwas größer als der engere Verflechtungsraum) in der Zeit bis 2010 liegt nach BfLR-Prognose je nach Zeitraum zwischen 67 und 86 %.¹⁶⁴

Bodenpreise

Die Bodenpreise sind in Berlin strukturell und historisch bedingt hoch. Für Einfamilienhausgrundstücke sind beispielsweise in den innerstädtischen und südwestlichen Bezirken durchschnittlich über 1.000 DM je m² zu bezahlen, in den östlichen Bezirken 320–600 DM. Im Umland innerhalb des Autobahnringes hingegen werden entsprechende Flächen ab 200 DM angeboten, bereits am äußeren Rand des engeren Verflechtungsraums liegen die Preise unter 50 DM. An den Rändern des östlichen

¹⁵⁶ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 110; vgl. empirica (1999).

¹⁵⁷ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 6; vgl. empirica (1999).

¹⁵⁸ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 7.

¹⁵⁹ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 8.

¹⁶⁰ Vgl. Häußermann in KDRs 13/7.2a (1998) 12; vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 101.

¹⁶¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 284; vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 a) 126; BfLR (1996 b) 51, 56.

¹⁶² Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 12.

¹⁶³ Vgl. Geiss (1999).

¹⁶⁴ Vgl. BfLR (1996 b) 151.

Teils der Stadt findet inzwischen eine zunehmende Annäherung an die Brandenburger Bodenpreise statt. An der westlichen Stadtgrenze besteht nach wie vor ein Preisgefälle von etwa 3:1.

Wohnumfeld, soziale Infrastruktur

Die Menschen, die Innenstadt und Großsiedlungen verlassen, tun dies nicht in erster Linie deshalb, weil sie eine ländliche Umgebung reizt, sondern weil sie bestimmte Defizite der Stadt ausgleichen wollen. Motive für den Wegzug, insbesondere für Familien mit Kindern, sind unter anderem:

- Lärm, Schmutz, Gestank,
- Mangel an wohnungsnahen Parkmöglichkeiten für PKW,
- konfliktträchtige soziale Heterogenität,
- befürchtete schlechtere Schulbildung für die Kinder,
- Gefühl mangelnder Sicherheit und steigender Kriminalität und
- unzureichende Ausstattung mit von der Wohnung aus überschaubaren nutzbaren Freiflächen¹⁶⁵ sowie mit fußläufig erreichbaren wohnortnahen Grünflächen.

Freiflächenausstattung

Bisher ist die Freiflächensicherung innerhalb Berlins in vielen Bereichen recht gelungen.¹⁶⁶ Auch verfügt Berlin über ökologisch und landschaftlich intakte Freiräume in Stadtnähe.¹⁶⁷ Die Innenstadt ist allerdings – nimmt man die in Berlin angewandten Richtwerte¹⁶⁸ zum Maßstab – zum Großteil mit öffentlichen Grün- und Freizeitflächen unterversorgt.¹⁶⁹ Insgesamt fehlen in der Innenstadt ca. 450 ha an wohnungsnahen öffentlichen Grünanlagen; an siedlungsnahen Grünanlagen fehlen in diesem Bereich etwa 700 ha.¹⁷⁰ Dies bedeutet insbesondere für die Gründerzeitquartiere einen echten Mangel, da hier sehr wenig privates oder halböffentliches Grün zur Verfügung steht. Angesichts dessen verwundert ein 1997 veröffentlichtes Testergebnis des Kinderschutzbundes und des Magazins „Focus“ zur Kinderfreundlichkeit von 84 deutschen Städten nicht, das Berlin wegen fehlender Frei- und Grünflächen in der Milieu-Kategorie den 74. Platz zuwies.¹⁷¹

Das bestehende Defizit insbesondere an siedlungsnahen Grünflächen dürfte allerdings durch den projektierten Großpark auf dem Tempelhofer Feld sowie die Parks

¹⁶⁵ Vgl. IfS, S.T.E.R.N. (1998) 7f, 25, 27f; vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2a (1998) 2f, 9.

¹⁶⁶ Vgl. Bauhardt in KDrs 13/7.2a (1998) 4.

¹⁶⁷ Vgl. Sinz in KDrs 13/7.2a (1998) 2.

¹⁶⁸ Der Richtwert für wohnungsnahen Grünflächen beträgt 6 m² je EW mit einem maximalen Einzugsbereich von 500 m Fußweg und einer Mindestgröße von 0,5 ha. Für siedlungsnahen Grünflächen beträgt dieser Richtwert 7 m² je EW bei einem maximalen Einzugsbereich von 1.000 m Fußweg und einer Mindestgröße von 10 ha.

¹⁶⁹ Vgl. SenStadtUm (1994c) 127.

¹⁷⁰ Vgl. SenStadtUm (1994c) 132; vgl. Berliner Gartenamtsleiterkonferenz (1997) 15.

¹⁷¹ Vgl. Berliner Gartenamtsleiterkonferenz (1997) 14.

am Gleisdreieck und am Nordbahnhof deutlich reduziert werden.¹⁷² Diese neuen Grünflächen ersetzen aber nicht den Bedarf an wohnortnahen Grünflächen in den davon weiter entfernten Innenstadtquartieren.

Die Investitionen der Naturschutz- und Grünflächenämter sowie von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie in Grünflächen haben sich von rund 126 Mio. DM in 1993 auf 31 Mio. DM in 1998 verringert. Die weiteren Investitionen des Landes für landschaftsbauliche Maßnahmen bei Vorhaben anderer Verwaltungsressorts entwickelten sich ähnlich.¹⁷³

Zustand der Wohnungen

Massive Instandhaltungsrückstände sind in den westlichen Bezirken nur noch punktuell bei einzelnen Gebäuden zu verzeichnen sowie räumlich konzentriert in einigen Teilbereichen von Sanierungsgebieten, in denen die Sanierung noch nicht abgeschlossen ist. In den östlichen Bezirken wurden bei der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 bei 72 % der Wohngebäude bauliche Schäden verzeichnet, bei 9 % des Wohnungsbestandes waren sogar schwere Schäden festzustellen (Genaueres insbesondere auch zum Modernisierungsbedarf siehe Kapitel 9.1, Seite 407).¹⁷⁴

Förderpolitische und mietrechtliche Rahmenbedingungen

Der Wohnungsmarkt ist stark reglementiert und subventioniert. Das hat u.a. folgende Effekte: Die Förderung des Wohnungsneubaus mit öffentlichen Mitteln verbilligt das Gut Wohnen, sodass es stärker nachgefragt wird, als dies ohne Förderung der Fall wäre.¹⁷⁵ Die Folge ist ein erhöhter Flächen- und Ressourcenverbrauch.¹⁷⁶ Im Altbaubestand können mietrechtliche Maßnahmen, mit denen Härten für die Mieter vermieden werden sollen, dazu führen, dass sich notwendige Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen für die Vermieter nicht rechnen. Dies wird wiederum durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel kompensiert.¹⁷⁷ Gleichzeitig wäre es vielen Mieterinnen und Mietern bei freifinanzierten aufwendigen Sanierungen ihres Wohnraums bzw. bei fehlenden Mietobergrenzen nicht möglich, ihren Wohnraum zu halten.

Gesamteinschätzung und grundlegende Hemmnisse

Berlin – und sein Umland – ist in seiner siedlungsstrukturellen Entwicklung und seinem Flächenverbrauch noch weit von einer nachhaltigen Entwicklung entfernt. Auf der prinzipiellen Ebene liegt dies u.a. in folgenden Faktoren begründet:

¹⁷² Vgl. Renker, Giseke (1998) 560f.

¹⁷³ Vgl. Mahler (1998) 548.

¹⁷⁴ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 13.

¹⁷⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 273f, 293.

¹⁷⁶ Gleichzeitig führen die öffentliche Förderung und als Folge die Verbilligung des Wohnens dazu, dass die Anbieter von Grundstücken, Bauleistungen und Wohnungen diesen durch Subventionen erzeugten „Verbilligungseffekt“ in ihre Preise einrechnen und tendenziell höhere – als ohne Subventionen durchsetzbare – Preise verlangen.

¹⁷⁷ Vgl. zu diesem Themenkomplex Expertenkommission (1995) 74, 424.

- Bundespolitisch gesetzte Rahmenbedingungen stehen dem Ziel nachhaltigen Wohnens entgegen¹⁷⁸ bzw. begrenzen die regionalen und kommunalen Einwirkungsmöglichkeiten auf ein nachhaltiges Wohnverhalten.
- In Berlin werden die zukunftsfähigen Überlegungen vieler Planungen infrastrukturell nicht oder nicht ausreichend untermauert.
- Begrüßenswerte Maßnahmen und Ansätze kommen zwar in kleinem Maßstab zur Umsetzung, bestimmen aber nicht die Grundlinien politischen Handelns.
- Das Land handelt vielfach primär aus kurzfristigen Verwertungsinteressen.
- Die bestehenden Verwaltungs- und Politikstrukturen sind für eine Implementierung zukunftsfähiger Konzepte und Prozesse nicht ausreichend geeignet. Verschiedene Verwaltungsressorts blockieren sich gegenseitig (siehe hierzu Kapitel 8.5, Seite 317).
- Durch Vorbehalte und unterschiedliche Interessenlagen Berlins und Brandenburgs ist eine gemeinsame raumstrukturelle Politik bislang nur unzureichend möglich.
- Planungen finden noch immer zu sehr ohne geförderte, gewollte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger statt.

8.3.2.3 Strategien

Um das Wohnen bei sozialer und ökonomischer Verträglichkeit in der räumlichen Dimension zukunftsfähiger zu gestalten, bedarf es insbesondere

- einer Stärkung der städtischen Strukturen einschließlich der Bestandspflege,¹⁷⁹
- einer Realisierung flächensparender Wohnformen bei gleichzeitiger Konzentration der Wohnungsbautätigkeit auf den Innenbereich, um die Ausdehnung der Siedlungsfläche zu minimieren.¹⁸⁰

Bei der Verfolgung dieser Zielrichtungen ist eine Kooperation mit den Umlandgemeinden und dem Land Brandenburg anzustreben, zum Teil unumgänglich.¹⁸¹

Die Stärkung der städtischen Strukturen, die Förderung flächensparender Wohnformen sowie die Innenentwicklung sind in enger Kohärenz mit der Mobilitätspolitik zu sehen (siehe Kapitel 8.3.1): Konzentrierte Siedlungsstrukturen nehmen nicht nur weniger Landschaftsraum in Anspruch, sie verringern auch den Mobilitätsbedarf ihrer Bewohner, indem sie die zurückzulegenden Wege verkürzen. Diese Siedlungsstrukturen werden um so eher akzeptiert und können sich (am Markt) durchsetzen, je stärker die Preise für die verschiedenen Mobilitätsträger die jeweiligen

¹⁷⁸ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 273f, 293.

¹⁷⁹ Dabei ist die Bezahlbarkeit von Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu gewährleisten.

¹⁸⁰ Apel, Bunzel, Elsner u. a. (1995) 75 ff.

¹⁸¹ Vgl. unter anderem Gatzweiler (1998) 46.

negativen Folgewirkungen internalisieren. Gleichzeitig sind solche (höheren) Mobilitätskosten um so eher politisch erreichbar, je mehr Bürgerinnen und Bürger in Siedlungsstrukturen leben, die nicht zu häufigen, weiträumigen Mobilitätsaktivitäten zwingen.

Im Folgenden werden neben Vorschlägen für neue Strategien v. a. auch bestehende oder geplante Maßnahmen aufgegriffen, die prinzipiell einer zukunftsfähigen Entwicklung dienlich sein könnten, die aber der Modifikation oder der verstärkten Unterstützung bedürfen. Die angesprochenen Strategien umfassen sowohl ordnungsrechtliche und planerische Komponenten als auch wirtschaftliche Anreize und Sanktionen.¹⁸² Nach Auffassung der Kommission ist zur Erreichung einer zukunftsfähigen Siedlungsstruktur eine Kombination von Instrumenten aus diesen beiden Bereichen notwendig. Angesichts der prekären Haushaltslage Berlins zielen Strategien, die finanzielle Förderungen betreffen, auf eine Umschichtung vorhandener Mittel ab.

Die genannten Handlungsempfehlungen stellen Anregungen und Ausgangspunkte für eine vertiefte Diskussion in der kommenden Legislaturperiode dar.

Stärkung der städtischen Strukturen

Die Stärkung der städtischen Strukturen ist insbesondere unter sozialen Gesichtspunkten notwendig. Hierdurch sollen die städtischen Wohnstandorte verbessert und die Abwanderung aus der Stadt ins Umland gebremst werden. So kann die Neuinanspruchnahme von Landschaftsflächen vermindert werden.

Sozialverträgliche Stadterneuerung

Zwischen 1991 und 1996 hat Berlin für die Stadterneuerung im Schnitt jährlich ca. 980 Mio. DM zur Verfügung gestellt (davon 79 % in den östlichen Stadtbezirken). Für 1999 sinkt das Programmvolumen auf 642 Mio. DM. Auf diesem Stand soll der Mittelrahmen in den nächsten Jahren verbleiben. Insbesondere in der Innenstadt und den Großsiedlungen des komplexen Wohnungsbaus sowie in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus besteht angesichts sozial selektiver Abwanderung nach wie vor großer Handlungsbedarf. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Wohnumfeldverbesserung, der technischen und sozialen Infrastruktur – v. a. bei Schulen und Freizeiteinrichtungen – sowie für die sozialverträgliche Erneuerung der Wohnungsbestände. Von der Deckung dieses Handlungsbedarfs hängt auch die soziale Stabilisierung der Nachbarschaften ab.¹⁸³ Die verfügbaren Mittel sollten verstärkt zur Mobilisierung von Selbsthilfepotentialen aufgewendet werden, z. B. innerhalb des Programms der Mietermodernisierung (siehe auch Kapitel 8.2, Seite 173; Kapitel 9.1, Seite 407).¹⁸⁴

¹⁸² Vgl. u. a. Apel, Bunzel, Elsner u. a. (1995) 75 ff; vgl. SRU (1996) 44 f.

¹⁸³ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 26; vgl. Rheinländer in KDrs 13/7.2c (1998).

¹⁸⁴ Vgl. auch Rheinländer in KDrs 13/7.2c (1998) „Leitideen und Forderungen zur Innenstadtkonferenz“.

Ergänzung fehlender Funktionen und Qualitäten

Insbesondere die Großwohnsiedlungen im Osten der Stadt sind durch eine funktionale Ergänzung mit Einzelhandel, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen zu integrierten Stadtteilen zu entwickeln.¹⁸⁵ Die Funktionsanreicherung ist v.a. bodenpolitisch ausreichend zu unterstützen, wenn entsprechende Investitionen unter Marktbedingungen nicht erfolgen. Hierfür ist ein ausreichendes Interventionspotential an landeseigenem Grund vorzuhalten, insbesondere für infrastrukturelle Verbesserungen. Es sollte in intensiver und aktiver Zusammenarbeit mit den Bewohnern ermittelt werden, welche Funktionen ergänzt werden sollten.

Aus den Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus ziehen relativ viele Menschen ins Umland, insbesondere Familien. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die geringe Größe der Wohnungen. Diese Wohnungsbestände müssen daher weiter differenziert werden. Neben ergänzendem Neubau wäre hier an die Veränderung von Wohnungsgrundrissen zu denken, auch mittels Mietermodernisierung.¹⁸⁶ Entsprechende Programme sind ausreichend auszustatten.¹⁸⁷

Die Innenstadt sollte als Wohnort gestärkt, die Relation von Arbeitsstätten zu Wohneinheiten zugunsten des Wohnens verschoben werden. Das Planwerk Innenstadt wird in dieser prinzipiellen Zielrichtung unterstützt.

Verbesserung und Erhalt von Grünflächen

Verluste an nutzbaren Grünflächen sind möglichst zu vermeiden oder zu kompensieren. In Bereichen, die besonders schlecht mit Grünflächen ausgestattet sind, sollten noch vorhandene, aber nicht zugängliche Freiflächen für eine Erholungsnutzung zusätzlich erschlossen werden.¹⁸⁸ Unter diesem Aspekt sind auch die Vorschläge des Planwerks Innenstadt kritisch zu prüfen.¹⁸⁹ Hierbei ist auch die kühlende, staubfilternde und lärmindernde Funktion unbebauter Flächen zu berücksichtigen. Eine abschließende Beurteilung des Planwerks Innenstadt unter dem Aspekt der Grünflächenversorgung kann im gegebenen Rahmen nicht vorgenommen werden.

Der Zustand der Grünanlagen in Berlin verschlechtert sich zusehends.¹⁹⁰ Die Mittel und Anstrengungen zur Unterhaltung von Grünflächen sollten daher baldmöglichst wieder verstärkt werden. Die öffentlichen Grünflächen sollten -schwerpunktmäßig in der Innenstadt – aufgewertet werden. Es wird empfohlen, eine gesetzliche Regelung zu prüfen, die die Versorgung der Bevölkerung mit Grünflächen auf privatem und öffentlichem Grund in einem angemessenen Interessenausgleich zwischen der öffentlichen Hand und den Hauseigentümern gewährleistet. Eine weitestmögliche Nut-

¹⁸⁵ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 32.

¹⁸⁶ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 28.

¹⁸⁷ Vgl. IBB (1997) 49f.

¹⁸⁸ Vgl. SenStadtUm (1994c) 142, 144.

¹⁸⁹ Dies gilt insbesondere für die Bereiche Friedrichstadt und Fischerinsel.

¹⁹⁰ Vgl. Berliner Gartenamtsleiterkonferenz (1997) 15.

zung der Selbsthilfepotentiale der Mieter ist hierbei anzustreben. Das abgeschaffte Hofbegrünungsprogramm sollte in einer in diesem Sinne überarbeiteten Form wieder aufgelegt werden.

Partizipation

In kaum einem anderen Feld ist Partizipation so notwendig und die Partizipationsbereitschaft so hoch wie bei Fragen der Entwicklung und Gestaltung des eigenen Wohnumfeldes. Abgesehen von einigen positiven Beispielen werden in der städtischen Planung die innovativen Verfahren zur Aktivierung von Partnern und zur Bürgerbeteiligung zu wenig angewandt.¹⁹¹ Zu denken wäre z.B. an Runde Tische, Planungsbeiräte (mit Beteiligung der Anwohner), Entwicklungsforen, Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten, Planning for Real, Vor-Ort-Büros, Kiezzeitungen.¹⁹² Insbesondere Kinder, Frauen und Familien sollten verstärkt und aktiver nach ihren Vorstellungen von einer lebenswerten Stadt gefragt werden. Bestehende Bemühungen wie Frauenbeiräte, Kinder- und Jugendbüros oder Jugendparlamente und -Foren sollten unterstützt und vermehrt werden. Verwaltung und Politik sollten sich bereit erklären, die Ergebnisse der Beteiligung ernst zu nehmen und nur begründet von ihnen abzuweichen.¹⁹³

Wohnungsneubau mit möglichst wenig Siedlungsflächenausdehnung

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen wird in Berlin auch bei stagnierender Bevölkerung weiterer Bedarf nach Wohnungsneubau verbleiben, insbesondere auch nach Eigenheimformen. Damit dieser Neubau bei möglichst geringer Ausdehnung der Siedlungsfläche realisiert werden kann, sind zwei Zielrichtungen parallel zu verfolgen: Einerseits sollte der Neubau möglichst in solchen Siedlungsformen erfolgen, die je Wohneinheit mit wenig Grundfläche auskommen. Andererseits sollten die neuen Gebäude innerhalb des bereits besiedelten Bereiches errichtet werden.

Flächenmonitoring

Eine zukunftsweisende Steuerung der Flächeninanspruchnahme benötigt zuverlässige Angaben zur Entwicklung der Flächennutzungen und eine Aufschlüsselung des Flächenverbrauchs. Diese Daten wurden in Berlin seit der Wiedervereinigung sehr unzureichend erhoben.¹⁹⁴ Zur Zeit gibt es verschiedene Aktivitäten in der Verwaltung, die die Informationslage verbessern werden.¹⁹⁵

Hierüber hinaus sollte so bald wie möglich ein EDV-gestütztes Baulückenkataster erarbeitet werden. Dieses würde Investoren, die Vorhaben in Baulücken oder auf kleineren Umnutzungsflächen realisieren wollen, das Auffinden geeigneter Standorte er-

¹⁹¹ Vgl. Thimmel in KDrs 13/7.2b (1998) 3.

¹⁹² Vgl. Thimmel in KDrs 13/7.2 (1998) 3; vgl. Bauhardt in KDrs 13/7.2a (1998) 4; vgl. Rheinlaender in KDrs 13/7.2c (1998) 10, 12, 13.

¹⁹³ Vgl. Baumann in KDrs 13/7.2b (1998) 2.

¹⁹⁴ Vgl. Spars in KDrs 13/7.2b (1998) 18.

¹⁹⁵ Vgl. Gödecke; Flicke, SenStadtUmTech (1999) mündlich.

heblich erleichtern.¹⁹⁶ Ein solches Kataster wird in vielen deutschen Städten bereits geführt. In diesem Zusammenhang sollte auch eruiert werden, inwieweit die laufende Erfassung baulich untergenutzter Grundstücke möglich wäre.¹⁹⁷ Regelmäßige Berichte zum Flächenverbrauch, zum Flächenmanagement und zur Versiegelungsrate sollten vorgelegt werden.

Stadtentwicklungspolitische Bodenpolitik und Liegenschaftsmanagement

Schon die Enquete-Kommission „Bodenverschmutzungen und Bodenschutz“ beklagte 1988, dass die Liegenschaftspolitik des Senats primär an kurzfristigen Verwertungsinteressen orientiert sei.¹⁹⁸ Aus Sicht der Enquetekommission sollte Bodenpolitik nicht nur als Vermögensaktivierung, sondern als Stadtentwicklungspolitik gesehen werden, da der Markt allein in den meisten Fällen nicht zugunsten integrierter städtischer Strukturen wirkt. Berlin sollte ein aktives Liegenschaftsmanagement betreiben und ausreichende Flächenreserven vorhalten bzw. durch Tausch zu erlangen suchen, insbesondere für die Realisierung von im weitesten Sinne infrastrukturellen Maßnahmen und für stadtpolitisch herausragende Nutzungen.

Förderung attraktiver flächensparender Wohnformen

Hoher Wohnflächenkonsum und insbesondere der Besitz eines Eigenheims wird als wichtiger Indikator für Wohlstand und sozialen Status angesehen.¹⁹⁹ Hier ist ein Wertewandel notwendig. Dieser sollte von der Politik und den gesellschaftlichen Gruppen aktiv angestoßen und unterstützt werden.²⁰⁰

Anforderungen fast aller Menschen an ihren Wohnraum sind: Schallschutz gegen Nachbarwohnungen und Wohnumfeld, die Selbstbestimmung über Nutzungen (Innenausbau, Betriebskosten) und insbesondere auch der unmittelbare Naturbezug.²⁰¹ Es sollten daher vermehrt Wohnformen gefördert werden, die möglichst viele dieser Anforderungen erfüllen und dennoch flächensparend sind. Anzustreben wäre in Bezug auf die Flächenausnutzung eine Geschossflächenzahl (GFZ) von etwa 0,8. Diese GFZ weist je Wohneinheit den geringsten Flächenverbrauch und die geringste Versiegelung auf.²⁰² Auch mit bestimmten Formen von Einfamilienhäusern lässt sich eine solche Flächenausnutzung, bei Gewährleistung der genannten Qualitäten, erreichen.²⁰³

¹⁹⁶ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 39; vgl. Apel, Deutsches Institut für Urbanistik (1999) mündlich.

¹⁹⁷ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 10/2495, 1988) 14; vgl. Apel, Deutsches Institut für Urbanistik (1999) mündlich; vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 40.

¹⁹⁸ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 10/2495, 1988) 13.

¹⁹⁹ Vgl. Thimmel (1998d) 101.

²⁰⁰ Vgl. Baumann; Kühn (1997) 1f.

Die Eigenheimförderung Berlins kollidiert mit dieser Zielrichtung, wenngleich hier die Sonder-situation der Konkurrenz mit Brandenburg zu berücksichtigen ist.

²⁰¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 236.

²⁰² Vgl. u. a. Spars in KDrs 13/7.2b (1998) 5.

²⁰³ Beispielsweise mit qualitätsvollen Formen von Reihenhäusern, Hofgruppenthäusern etc. Auch an versetzt „gestapelte Reihenhäuser“ und ähnliche Hausformen zwischen Ein- und Mehrfamilienhaus ist zu denken. Vgl. Albers (1992) 176 f.

Geschossflächenzahlen dieser Dichte sollten daher verstärkt festgesetzt werden. Ergänzend sollte die Wohnungsbauförderung – derzeit also v. a. die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums – stärker nach dem Maß der baulichen Nutzung gestaffelt werden.²⁰⁴

Förderung der Nachverdichtung von Wohngebieten

Einer Nutzung der großen Potenziale für Nachverdichtungen in Berlin ist unbedingter Vorrang vor der Erschließung von Neuflächen einzuräumen. Hierzu sollte Nachverdichtung mehr als bisher erleichtert und gefördert werden.²⁰⁵ Dafür sprechen – neben der Flächeneinsparung – auch die verhältnismäßig geringen öffentlichen Vorleistungen für die Nutzung von Bebauungspotenzialen im Bestand.²⁰⁶ Des Weiteren ermöglicht eine höhere Bewohnerdichte eine bessere Erschließung mit dem ÖPNV.²⁰⁷

Folgende Strategien zur Förderung der Nachverdichtung sind denkbar:

- Die meisten der im FNP dargestellten Wohnbauflächen, die außerhalb des jetzigen Siedlungsbereichs liegen, sollten verbindlich als nachrangig eingestuft werden. Eine verringerte Verfügbarkeit neuer Flächen für Bauzwecke erhöht das Mobilisierungspotential für die Innenentwicklung.²⁰⁸
- Fördermaßnahmen für den Wohnungsbau, bei gegenwärtiger Förderpolitik also v. a. die Mittel zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums, sollten verstärkt auf nachzuverdichtende Gebiete gelenkt werden: In Nachverdichtungsgebieten sollte eine deutlich höhere Förderung gewährt werden.²⁰⁹
- Als wesentliche Voraussetzung für die Aktivierung kleinteiliger Potenziale ist die Funktionsfähigkeit der Bestandsgebiete zu sichern bzw. durch Wohnumfeld-Maßnahmen zu verbessern (siehe Kapitel „Stärkung der städtischen Strukturen“, Seite 267).²¹⁰
- Weit mehr als bislang sollten geeignete Investoren mobilisiert werden. Die in Berlin primär tätigen Investoren sind wegen ihrer Größe und von ihren Strukturen her vielfach für die Nutzung der Nachverdichtungspotentiale nicht geeignet.²¹¹

²⁰⁴ Zur Zeit wird im Rahmen der Eigentumsförderung bei Erreichen einer GFZ von 0,6 im Mehrfamilienhausbau eine Zinsermäßigung um 0,5 % gewährt. Diese Staffelung sollte nicht nur bei Wohnungserwerb in Mehrfamilienhäusern gelten. Des Weiteren sollte eine zusätzliche Staffelung bei der GFZ 0,8 eingeführt werden. Das Instrument der Wohnungsbauförderung bedarf allerdings einer detaillierteren Überprüfung.

²⁰⁵ Apel, Preisler-Holl, Deutsches Institut für Urbanistik (1999) unveröffentlicht.

²⁰⁶ Vgl. Nagel (1998) 39; vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 7.

²⁰⁷ Vgl. Timmermann in KDrs 13/7.2a (1998) 1f.

²⁰⁸ Es ist allerdings zu bedenken, dass eine Verknappung der verfügbaren Bauflächen tendenziell zu Preissteigerungen für die verbleibenden Flächen – auch im Innenbereich – führt. Dies würde der Abwanderung in das Umland Vorschub leisten. Insofern muss diese Strategie in Kooperation mit Brandenburg angegangen werden (siehe Abschnitt „Flächenmanagement in Kooperation mit Brandenburg“).

²⁰⁹ Vgl. Baumann in KDrs 13/7.2b (1998) 4.

²¹⁰ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 39.

²¹¹ Vgl. Nagel (1998) 40.

- Wo eine niedrige Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung, insbesondere der Geschossflächenzahl (GFZ), einer Nachverdichtung entgegensteht und eine höhere GFZ stadtstrukturell vertretbar wäre, sollte eine Anhebung der GFZ erwogen werden.
- Wo Wohnbauflächen beispielsweise durch Abriss frei geworden sind oder frei werden, sollten sie erneut einer Wohnnutzung zugeführt werden, sofern dies unter dem Aspekt der Nutzungsmischung sinnvoll erscheint.

In Berlin liegen Nachverdichtungspotentiale insbesondere in den Eigenheim-Gebieten offener Bauweise im östlichen Teil der Stadt. Zwar ist in diesen Gebieten seit einigen Jahren bereits ein zügiger Prozess der Nachverdichtung in Gang gekommen, jedoch werden die zur Zeit noch sehr großen Potenziale mit zunehmender Verdichtung immer schwieriger zu nutzen sein, der Prozess wird sich daher deutlich verlangsamen. Überträgt man die bei der Nachverdichtung in entsprechenden Gebieten des früheren Westteil Berlins in der Vergangenheit festgestellten Raten auf den Ostteil Berlins, so ergibt sich bis zur weitgehenden Nutzung der Potenziale ein Zeitraumen von etwa 30 Jahren.²¹² Angesichts der damaligen Insellage West-Berlins und den heute konkurrierenden Angeboten im Umland wäre allerdings ohne eine entsprechend aktive Mobilisierung von einem eher längeren Zeithorizont auszugehen.

Die Nachverdichtung in Gebieten offener Bauweise scheitert häufig an Vorbehalten der Grundstückseigentümer und Bewohner.²¹³ Für die Mobilisierung dieser Grundstücksflächen sollten daher über die oben genannten Strategien hinaus geeignete Verfahren entwickelt werden. Zu denken wäre an eine fallbezogene juristische, finanzielle und planerische Beratung der Grundstückseigner, die sich u.a. auf die Teilungs- und Erschließungsmöglichkeiten bezieht.

Nutzung von Brachflächen, Umnutzung von Flächen

Gerade Berlin verfügt über große Flächenreserven auf innerstädtischen Brachflächen oder freiwerdenden Industrieflächen. Diese Potenziale werden nicht ausreichend genutzt.²¹⁴ Sie sind häufig altlastenverseucht oder altlastenverdächtig. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie gibt es in Berlin ca. 6.100 erfasste Altlastenverdachtsflächen (inkl. Altlastenflächen). Selbst ohne die (flächenmäßig bedeutenden) Rieselfelder stehen rund 10 % der Landesfläche unter Altlastenverdacht oder sind Altlasten.²¹⁵ Auf altlastenbefallenen Flächen sind vor allem Wohnungsbauprojekte auf dem freien Markt in der Regel nicht ausreichend lukrativ.²¹⁶ Selbst günstige Formen der Altlastensanierung

²¹² Vgl. Nagel (1998) 40.

²¹³ Vgl. Bose (1997) 42.

²¹⁴ Vgl. Lühr in KDrs 13/7.2a (1998) 1; vgl. Sinz, Ermer in KDrs 13/7.2a (1998) 2; vgl. Timmermann in KDrs 13/7.2a (1998) 1

²¹⁵ Gödecke, SenStadtUm Tech (1999) unveröffentlicht.

²¹⁶ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 310.

So steht einer Wohnbebauung auf den sog. neuen Wasserlagen in vielen Fällen eine Bodenbelastung entgegen.

(z. B. Abkapselung) sind oft noch wesentlich teurer als die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen auf der grünen Wiese.

Es wird empfohlen, die Einführung eines Fonds zur Finanzierung von Sanierungen bei nicht mehr greifbarem Verursacher zu prüfen.²¹⁷ Einige Bundesländer haben bereits derartige Fonds mit unterschiedlichen Konstruktionen eingeführt. In den meisten Fällen bringt die Industrie auf freiwilliger Basis einen bestimmten Anteil des Fondsvolumens auf, die verbleibenden (überwiegenden) Kosten tragen das Land und die Kommunen.²¹⁸ Im Zusammenhang mit Überlegungen zur Einführung einer Sonderabgabe auf den Landschaftsverbrauch (siehe Kapitel „Flächenmanagement in Kooperation mit Brandenburg“) sollte die Möglichkeit einer anteiligen Finanzierung des Fonds aus dem Aufkommen dieser Abgabe geprüft werden.

Gezielte Eigentumsförderung

Der Senat strebt eine Verdoppelung des Anteils selbstgenutzter Wohnungen von 8 % auf 16 % an.²¹⁹ Entsprechend hat sich in der Wohnungsbau-Förderpolitik des Landes in den letzten Jahren ein Wechsel von der Förderung des Mietwohnungsbaus zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums vollzogen. Bis zum Jahr 2000 entfällt die Förderung des Mietwohnungsbaus fast vollständig, über den dritten Förderweg (einkommensorientierte Förderung) werden zur Zeit noch 300 Wohneinheiten mit insgesamt 57 Mio. DM an Zinszuschüssen gefördert (siehe auch Kapitel 8.2, Seite 173, und 9.1, Seite 407). Noch 1992 betrug das Fördervolumen 3,4 Mrd. DM. Hingegen fließen verstärkt Mittel in die Eigentumsprogramme des Senats. Hierfür werden seit 1997 und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren jährlich Zinsvergünstigungen im Umfang von 430 Mio. DM gewährt, mit denen jährlich ca. 3.000 Wohneinheiten gefördert werden. 1992 betrug der Förderumfang 352 Mio. DM.²²⁰

Eigentumsbildung ist nicht per se zukunftsverträglich. Sie kann aber mit nachhaltiger Stadtentwicklung durchaus vereinbar sein. Von der Eigentumsbildung werden im Idealfalle beispielsweise eine Erhöhung der Quartiersbindung und damit eine Verminderung der Randwanderung sowie eine Stärkung des Verantwortungsbezugs bezüglich der Wohnumwelt erwartet. Solche positiven Effekte kann Wohneigentum allerdings nur dann zeitigen, wenn die Eigentümer auch die Bewohner der Wohnungen sind.

²¹⁷ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 310.

²¹⁸ Vgl. Hartje (1997) 6f.

Eine bereits existierende Möglichkeit der Finanzierung von Sanierung und insbesondere Entsorgung der Altlasten bei Bebauung ist die Festlegung städtebaulicher Entwicklungsbereiche. Die bestehenden Entwicklungsgebiete bilden mit 30.000 möglichen Wohneinheiten derzeit einen der Schwerpunkte der Berliner Wohnungsneubautätigkeit. Sie sind allerdings zuletzt stark in die Kritik geraten, weil sie für das Land aufgrund veränderter Rahmenbedingungen voraussichtlich mit erheblichen Verlusten verbunden sein werden.

²¹⁹ Vgl. Der Regierende Bürgermeister (1997).

²²⁰ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 22.

Um Eigentumsbildung in möglichst zukunftsfähige Bahnen zu lenken, sind folgende Strategierichtungen zu verfolgen:

Eigentumsförderung auf Bestand ausweiten

Laut Senatsbeschluss sollen neben den 36.000 gemäß Altschuldenhilfegesetz zu veräußernden Wohnungen weitere 30.000 Wohnungen der städtischen Wohnungsbau-gesellschaften vorrangig an Mieter veräußert werden. Allerdings sind bislang (Stand 12/97) insgesamt lediglich knapp 3.000 Wohnungen direkt an Mieter oder Mieter-GbR verkauft worden.²²¹ Die Mieterprivatisierung ist also bislang weitgehend misslungen. Zur Zeit erfolgt eine Förderung nur bei Neubau oder Ersterwerb. Besonders Familien, die Eigentum erwerben wollen, werden von den Förderinstrumenten stark in den Neubau gedrängt.²²² Um die Mieterprivatisierung zu stützen, ist u. a. eine Umstellung der Eigentumsförderung notwendig: Eigentumsbildung von Selbstnutzern sollte auch im Bestand gefördert werden. Unter bestimmten Bedingungen kann allerdings auch Eigentumsbildung im Bestand sozial segregierend und differenzierend wirken.²²³

Spezifischere Förderung neuen Wohneigentums

Gemäß der Eigentumsstrategie des Senats sollen zur Förderung neuen Wohneigentums neben der Umstellung der Wohnungsbauförderung auf Förderung selbstgenutzten Wohneigentums v. a. Flächenpotentiale für gartenbezogene Wohnformen aktiviert werden. Der Senat erhofft sich hierdurch u. a. eine verminderte Abwanderung ins Umland.

Allerdings hat die Eigentumsinitiative die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Beispielsweise wird das angestrebte Ziel, in Berlin Eigenheime für 300.000 DM möglich zu machen, nur in Einzelfällen erreicht, obwohl das Land Berlin teilweise Flächen verbilligt vergeben und damit Mindereinnahmen in Kauf genommen hat.²²⁴ Auch die Förderung durch die Investitionsbank Berlin ist gegenüber den Mitteln nach Eigenheimzulagengesetz für diejenigen Einkommensgruppen, die in Berlin Eigentum erwerben, beim gegenwärtigen Zinsniveau auf dem freien Kapitalmarkt relativ niedrig. Für „Normalverdiener“ ist der Erwerb eines Eigenheims in Berlin auch mit Unterstützung durch die Eigentumsinitiative zumeist nicht möglich oder nicht sinnvoll. Im Umland werden vergleichbare Angebote aufgrund niedrigerer Grundstücks- und Erschließungskosten oftmals bis zu einem Viertel des Kaufpreises günstiger angeboten.²²⁵ So entfalten die aufgewendeten Mittel vermutlich nur in vergleichsweise geringem Maße steuernde Wirkung; die Vergünstigungen verpuffen zu einem erheblichen Teil in Mitnahmeeffekten.²²⁶

²²¹ Vgl. SenStadtUmTech, SenBauWohnV (1998) 25f.

²²² Vgl. SenBauWohnV (1998a).

²²³ Vgl. Häußermann in KDrs 13/7.2a (1998) 5; zu einzelnen entgegengesetzt wirkenden Strategien vgl. Kapitel 8.2, Seite 173.

²²⁴ Vgl. Schönball (1999) 33.

²²⁵ Vgl. Schröder (1998) 594.

²²⁶ Vgl. Sinz in KDrs 13/7.2 (1998) 7.

Berlin sollte sich daher vom „Preiskampf“ mit Brandenburg um das preiswerteste Einfamilienhaus abwenden und vielmehr das Marktsegment des flächensparenden Bauens hohen Standards besetzen.²²⁷ Die förderpolitischen Maßnahmen sollten hierzu entsprechend ausgerichtet werden (siehe auch Kapitel 9.1, Seite 407). Die Eigentumsförderung sollte zugunsten einer Aufwertung der Bestandsgebiete reduziert werden.

Generell sollte das Instrument der Wohnungsbauförderung einschließlich der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums vor dem Hintergrund der Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung auch auf Berliner Ebene hinterfragt, Alternativen verstärkt diskutiert werden.²²⁸

Kompensation der Flächeninanspruchnahme durch Ausgleichsmaßnahmen

Auch das Ausgleichserfordernis bei Eingriffen in Natur und Landschaft hat siedlungsstrukturelle Relevanz. Einmal, weil bei der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich ein Ausgleich geleistet werden muss, im Innenbereich hingegen nicht. Die Lenkungswirkung hierdurch ist allerdings als schwach einzuschätzen, da die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen im Verhältnis zur Bausumme meist sehr gering sind. Des Weiteren werden durch die Ausgleichsmaßnahmen Flächen aufgewertet. In Berlin werden die Maßnahmen für verschiedene Projekte in näherer Zukunft zunehmend gebündelt werden, um so beispielsweise große Parkprojekte realisieren zu können.

Die Kommission mahnt aus beiden Aspekten an, das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen besser auszuschöpfen und das erhebliche Umsetzungsdefizit zu verringern: Vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen werden bei 25 % der Bauvorhaben gar nicht, bei 33 % nur teilweise und nur bei 42 % der Bauvorhaben in vollem Umfang realisiert.²²⁹

Flächenmanagement in Kooperation mit Brandenburg

Strategien zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme sind isoliert für Berlin nur teilweise und unter Einschränkungen sinnvoll realisierbar. Weit sinn- und wirkungsvoller ist eine solche Steuerung in enger regionaler Zusammenarbeit und im Interessenausgleich zwischen Berlin und Brandenburg.

Berlin und Brandenburg verfügen seit 1996 über eine Gemeinsame Landesplanung (GL). Diese Institution ist in Europa einmalig und sehr zu begrüßen. Die GL erarbeitete den Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV). Die-

²²⁷ Vgl. Schröder (1998) 594.

²²⁸ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 293; so wäre zu überlegen, das Prinzip der Wohnungsbauförderung insgesamt zu ersetzen durch personenbezogene Transfers an jene Teile der Bevölkerung, die sich am Wohnungsmarkt nicht durchsetzen können.

²²⁹ Vgl. Spars in KDRs 13/7.2b (1998) 17

ser trat im März 1998 in Kraft. Er legt potenzielle Siedlungsbereiche als Angebote für die Siedlungsentwicklung fest und er weist den Gemeinden je nach raumstruktureller Aufgabe Orientierungswerte für das Bevölkerungswachstum zu. Auch weist er Freiräume mit unterschiedlichem Schutz- und Entwicklungsstatus aus.²³⁰ Nach seinen Festlegungen ist eine Siedlungserweiterung auf 33 % der Gesamtfläche des engeren Verflechtungsraums gar nicht, auf weiteren 42 % nur unter sehr restriktiven Bedingungen zulässig.²³¹ Der LEP eV muss, wie der Berliner Flächennutzungsplan, den reduzierten Wachstumserwartungen angepasst werden. Prinzipiell jedoch unterstützt die Kommission die landesplanerischen Vorstellungen des LEP eV.

Die GL und der LEP eV sind allerdings für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung aus folgenden Gründen nicht ausreichend:

- Viele der Gemeinden, die im Interesse einer sinnvollen Regionalentwicklung wachsen sollten, weil sie zentralörtliche Funktionen erfüllen, verzeichnen Einwohnerstagnation oder -verluste.²³²
- Gerade die Gemeinden, denen gemäß LEP eV keine räumliche Ausweitung zugestanden wird, haben vielfach vor Inkrafttreten des LEP eV große Flächen als Bauland ausgewiesen, die noch weitaus nicht genutzt sind.
- Durch die Ausweisung potenzieller Siedlungsbereiche im LEP eV kommt es zu Bodenpreissteigerungen in diesen Bereichen. Dies führt dazu, dass sich der Siedlungsdruck auf andere Bereiche mit niedrigeren Bodenpreisen (sog. zweiter Ring) verstärkt.
- Die Akzeptanz der Vorgaben des LEP eV ist in vielen Kommunen sehr gering. Dies stellt langfristig die Durchsetzbarkeit der Ziele des LEP eV in Frage.
- Auf die Nutzung von Möglichkeiten der Nachverdichtung im bebauten Bereich der Kommunen hat die GL keinen Einfluss.

Dies verdeutlicht, dass eine regionale Entwicklung des engeren Verflechtungsraums nicht ausschließlich durch Regulierung von Flächennutzungen beeinflusst werden kann. Vielmehr muss diese mit einem koordinierten Angebot an entwicklungsrelevanten Anreizfaktoren kombiniert werden.²³³ Insbesondere sollte von Berlin und Brandenburg gemeinsam über fiskalpolitische Neuerungen zur Veränderung der relativen Preise bestimmter Flächennutzungen nachgedacht werden. So sollte die Inanspruchnahme von Landschaftsfläche abseits der Siedlungs- und Erschließungsachsen relativ verteuert werden, um die durch weiträumige Siedlungstätigkeit entstehenden volkswirtschaftlichen Schäden und Kosten verstärkt den Verursachern anzulasten. Die Nutzung von Binnenpotenzialen müsste dagegen erleichtert werden.²³⁴ Die Trennung der Region in zwei Bundesländer schränkt den Rahmen dies-

²³⁰ Vgl. SenStadtUmTech, MUNR (1998 b) 23f.

²³¹ Vgl. Sinz, Ermer in KDrs 13/7.2a (1998) 3.

²³² Vgl. Geiss (1999).

²³³ Vgl. Benz, Benz, König (1995) 51; vgl. SRU (1996) 44f, 64f.

²³⁴ Vgl. SRU (1996) 64 f; vgl. Spars in KDrs 13/7.2b (1998) Zsfg. 3, 15f.

bezüglich denkbarer Instrumente deutlich ein. Jedoch wäre – auch unter der gegebenen Konstellation – die Einführung einer Sonderabgabe auf den Landschaftsverbrauch denkbar. Es wird empfohlen, eine solche Möglichkeit – insbesondere im Hinblick auf juristische und ökonomische Fragen – zu prüfen.²³⁵

Für umfassende Strategien zur Rückführung der Flächeninanspruchnahme und zur Konzentration der Siedlungsentwicklung ist eine vertiefte Kooperation von Berlin und Brandenburg bzw. den Gemeinden im Umland Berlins unerlässlich. Insbesondere muss die Konkurrenz zwischen Berlin und den Umlandgemeinden um kommunale Einnahmen in konstruktive Bahnen gelenkt werden.²³⁶

Bereits in kurzfristiger Perspektive sollten, auch um beiderseitige Vorbehalte abzubauen, die vier Nachbarschaftsforen von Berliner Bezirken und Umlandkommunen und andere existierende „weiche“ Kooperationen und Foren zwischen Stadt und Umland verstärkt genutzt werden. In mittelfristiger Sicht sollte auch auf eine institutionelle Vertiefung der Zusammenarbeit Berlins mit seinen Umlandkommunen hingewirkt werden, insbesondere auch mit der Zielrichtung eines Umlandverbandes.²³⁷ Längerfristig ist nach wie vor die Vereinigung der Bundesländer Berlin und Brandenburg anzustreben. In einem fusionierten Berlin-Brandenburg wäre jede Art der Stadt-Umland-Kooperation unkomplizierter und weitreichender implementierbar. Auch wäre ein Leistungsausgleich zwischen Berlin und den Umlandkommunen über einen, um ökologische Komponenten erweiterten, kommunalen Finanzausgleich weit besser möglich.²³⁸

8.3.2.4 Ausblick und Handlungsempfehlungen

In Kooperation mit Brandenburg sollte ein angemessener Zielwert für die Rückführung der Flächeninanspruchnahme ermittelt und festgeschrieben werden.

Die Stadt ist insgesamt wieder so attraktiv zu machen, dass sie als Wohnort auch für Familien mit Kindern gegen das Umland bestehen kann. Die Programme der Stadterneuerung sollten nach Möglichkeit wieder besser ausgestattet werden, insbesondere insofern sie Selbsthilfepotenziale nutzen.

Partizipation bei der Gestaltung des Wohnumfeldes sollte von Politik und Verwaltung wirklich gewollt und gefördert werden.

²³⁵ Eine solche Abgabe könnte die bestehenden Ausgleichspflichten nach Baugesetzbuch in der siedlungsstrukturellen Dimension und der Flächendimension sachinhaltlich erweitern. Die Einnahmen könnten beispielsweise der Honorierung ökologischer Leistungen der Kommunen im Rahmen von Regionalpark-Konzepten oder dem Flächen-Recycling dienen. Vgl. Bizer, Ewringmann (1997); vgl. Bizer, Linscheidt, Ewringmann (1998) 214ff; vgl. Bizer, Ewringmann, Bergmann u.a. (1998) 133, 135; vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 299f; vgl. Ewringmann, Bizer (1995) 87ff; vgl. Olkus (1999) B4; vgl. Zimmermann (1996) 102.

²³⁶ Vgl. Sinz, Ermer in KDRs 13/7.2a (1998) 5.

²³⁷ Vgl. Sinz in KDRs 13/7.2a (1998) 9; vgl. Benz, Benz, König (1995) 70; vgl. Fürst, Müller (1995) 159, 160, 165; vgl. Fürst (1998); vgl. Benz (1995) 186.

²³⁸ Vgl. SRU (1996) 44f; vgl. Bizer, Ewringmann, Bergmann u.a. (1998) 47f, 88f, 125f, 130, 133f.

Auf eine weitere Inanspruchnahme von Flächen außerhalb des jetzigen Siedlungsbereichs für den Wohnungsbau sollte angesichts der großen Potenziale im Bestand verzichtet werden.

Projekte der Binnenentwicklung sollten vorrangig vorangetrieben werden. Ergänzend sind flächensparende Bauweisen besonders zu unterstützen. Stadtentwicklung und gemeinsame Landesplanung sollten enger mit der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen und -Programmen koordiniert werden. Die Eigentumsförderung sollte zugunsten einer Aufwertung des Bestandes reduziert werden. Das Prinzip der Wohnungsbauförderung einschließlich der Eigentumsförderung sollte grundlegend diskutiert werden.

In der Bodenpolitik sollte eine langfristige Sichtweise angestrebt werden. Ein aktives Flächenhaushaltsmanagement ist zu etablieren, insbesondere eine jährliche Berichterstattung über die Flächeninanspruchnahme und ein zielgerichtetes Liegenschaftsmanagement.

Gemeinsam mit Brandenburg sollte die länderübergreifende Einführung einer Abgabe auf Landschaftsverbrauch geprüft werden. Das Aufkommen könnte für gründerische Maßnahmen, insbesondere auch zur Honorierung ökologischer Leistungen der Kommunen, sowie für Flächenrecycling eingesetzt werden.

Die bestehenden „weichen“ Kooperationen zwischen den Außenbezirken und den Umlandkommunen sollten intensiv betrieben und sukzessive erweitert werden. Die Kooperation Berlins mit seinen Umlandkommunen sollte auch institutionell mit der Zielrichtung eines Umlandverbandes zunehmend vertieft werden. Analog muss die Zusammenarbeit auf Landesebene zur Herausbildung einer gemeinsamen Region mit der Perspektive intensiviert werden, langfristig eine Vereinigung Berlins und Brandenburgs zu erreichen.

8.4 Berlin in der Einen Welt

Mit dem gemeinsam vereinbarten Leitbild nachhaltiger Entwicklung ist es auf der UNCED- Konferenz in Rio de Janeiro 1992 erstmals gelungen, eine Verständigung darüber zu erzielen, dass nur eine nachhaltige Entwicklung zukunftsfähig ist. Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer haben akzeptiert, dass Entwicklung ein globaler und gemeinsam zu gestaltender Prozess ist.

„Es ist wichtig, daß wir das Ziel der nachhaltigen Entwicklung in allen Komponenten akzeptieren und beachten. Entwicklung ist notwendig; besonders die armen Länder brauchen sie dringend. Langfristig muß der Weg die reichen wie die armen Länder zur Nachhaltigkeit führen. Wir können nicht weiter den Lebensstandard eines Teils der Weltbevölkerung auf Kosten zukünftiger Generationen, auf Kosten der Natur oder auf Kosten anderer Teile der Welt unterstützen, indem wir die ökologischen Kosten von Produktion und Konsum externalisieren und damit ignorieren.“¹

Ein wichtiger Aspekt des Konzepts der Nachhaltigkeit ist die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Faktoren auf globaler Ebene. Die wegweisenden Leitlinien in der Agenda 21 von Rio müssen von Bund, Ländern und Gemeinden aktiv umgesetzt werden. Das macht auch der Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1. und 2. Dezember 1994 deutlich: „Der bei der Rio-Konferenz vereinbarte gemeinsame Entwicklungsprozeß verlangt die Bereitschaft zu einer partnerschaftlichen Entwicklung jeweils angepaßter tragfähiger umwelt- und sozialgerechter Modelle für das zukünftige Zusammenleben der Menschen auf diesem Planeten. Entwicklungszusammenarbeit muß deshalb Querschnittsaufgabe werden und die Kohärenz der zentralen Politikfelder anstreben.“²

Die Begründung für das entwicklungspolitische Handeln auf der Ebene der Bundesländer ergibt sich v.a. aus deren Zuständigkeit für den Bildungssektor. Die in der Kulturhoheit der Länder liegende Einflussnahme auf Schule und Wissenschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Bewusstseinswandel im Sinne der Nachhaltigkeit. Dies kann nicht auf Bundesebene geleistet werden, hier sind gezielte Aktivitäten der Länder unabdingbar.

Damit wachsen den Ländern über den klassischen Arbeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit im Süden neue, zusätzliche Aufgaben zu. Es geht hier u.a. um eine Informations- und Bildungsarbeit, die dazu beiträgt, in der eigenen Gesellschaft auf lokaler und regionaler Ebene Strukturen zur Wahrnehmung der globalen Verantwortung zu fördern, zu stärken bzw. aufzubauen und ein entsprechendes Handeln unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure zu unterstützen.

¹ Töpfer (1996) 8.

² Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1. und 2. Dezember 1994 „Rio-Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit“; vgl. World University Service (1998a) 1; vgl. Germanwatch (1995) 50; siehe auch Kapitel 2, Seite 27.

8.4.1 Internationale Aus- und Weiterbildung, Wissenstransfer, Beratung

Internationaler Dialog und Know-how-Transfer, Weltoffenheit und Internationalität im Denken und im Handeln sind angesichts weltweiter Globalisierungsprozesse wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung. Diese Qualitäten müssen im Rahmen der Landespolitik systematisch gestärkt und gefördert werden, um das Profil einer Metropole wie Berlin erkennbar zu prägen. Die in Berlin ansässigen Organisationen der entwicklungspolitischen Aus- und Fortbildungsprogramme und die wissenschaftlichen Einrichtungen der Stadt leisten hierzu einen elementaren Beitrag.

8.4.1.1 Hochschuleinrichtungen im Arbeitsbereich Eine Welt

Die Berliner Universitäten und Fachhochschulen leisten mit ihren Ausbildungsprogrammen und ihren vielfältigen Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen in Ländern des Südens einen wichtigen Beitrag zur Stärkung Berlins als entwicklungspolitisches Zentrum. Nicht nur durch die große Zahl von ausländischen Studierenden an den Berliner Hochschulen,³ sondern auch durch die traditionell engen Beziehungen einzelner Hochschulen zu Partnereinrichtungen in anderen Staaten wird die hohe Bedeutung der Internationalität in der Berliner Wissenschaftslandschaft deutlich. Neben den vielfältigen Angeboten der Hochschulen zum Thema Eine Welt stehen für die Stärkung im Bereich entwicklungspolitischer Forschung und Lehre in Berlin beispielhaft die im Folgenden aufgeführten wissenschaftlichen Einrichtungen:⁴

Freie Universität Berlin: Weiterbildende Studien Tropenveterinärmedizin

Die weiterbildenden Studien Tropenveterinärmedizin umfassen Lehr- und Ausbildungsangebote, die in jeweils ein- bzw. zweijährigem Turnus in englischer Sprache durchgeführt werden. Diese Kurse sind zum Teil als Weiterbildung für berufserfahrene Veterinärmediziner aus Entwicklungsländern gedacht, zum Teil werden hier auch deutsche und europäische Veterinärmediziner im Rahmen der Nachwuchsförderung für den Einsatz in den Tropen und Subtropen ausgebildet.⁵ Das Basisstudium wird durch einzelne Kursmodule erweitert, die international angekündigt werden und auch einzeln belegt werden können.

Humboldt-Universität zu Berlin: Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das Seminar für Ländliche Entwicklung ist eine Organisationseinheit der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Ziel des Se-

³ Im Wintersemester 1997/98 betrug der Anteil ausländischer Studierender 12 %, d.h. in absoluten Zahlen 16.452 von 133.722 Studierenden insgesamt. Besonders an der TU Berlin ist der Anteil der ausländischen Studierenden – auch im Vergleich zu anderen Hochschulen bundesweit – sehr hoch; vgl. SenWissKult in KDrS 13/6.4a (1998) 2.

⁴ Vgl. SenWiB, LEZ (1998b) Bd. 1: 2f., 66ff, 103ff. In dieser Publikation werden ca. 115 Institute und Fachbereiche aus dem Wissenschaftsbereich erwähnt, die mit Entwicklungsländern kooperieren.

⁵ Vgl. SenWiB, LEZ (1998b) Bd. 1: 2f.

minars ist die Ausbildung wissenschaftlicher Nachwuchskräfte für Aufgaben in der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Finanzieller Träger des Seminars sind der Senat von Berlin und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Angeboten werden:

1. Ein zwölfmonatiger Aufbaustudiengang zur Vorbereitung wissenschaftlicher Nachwuchskräfte auf leitende Funktionen in der EZ und
2. ein Weiterbildungsprogramm (z. T. in englischer Sprache) für berufstätige Fach- und Führungskräfte aus Institutionen und Projekten der deutschen und internationalen EZ.⁶

Technische Universität Berlin: Nachkontakt- und Reintegrationsprogramm⁷

Die Hauptzielgruppe der Nachkontaktarbeit der TU Berlin sind Absolventinnen und Absolventen aus Schwellen- und Entwicklungsländern sowie aus Osteuropa, die nach dem Abschluss ihres Studiums oder einer wissenschaftlichen Arbeit in ihren Heimatländern berufstätig sind. Das Angebot soll die TU-Absolventen auf den Berufseinstieg im Heimatland vorbereiten, sie dort bei der Bewältigung beruflicher Aufgaben unterstützen sowie fachliche Netzwerke mit Kooperationen der Absolventen untereinander und mit deutschen Partnern weiterentwickeln und pflegen.

Das Nachkontaktprogramm, das aus Mitteln der TU Berlin, der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) finanziert wird, ist sowohl im Leistungsumfang als auch gemessen an der Zahl der betreuten Absolventen führend in Deutschland. 1999 werden vom Referat Außenbeziehungen (ABZ) rund 1.900 aktive Kontakte mit Absolventen aus rund 100 Ländern in aller Welt gehalten, wobei jährlich ca. 100 Absolventen neu in das Programm aufgenommen werden. Die meisten Kontakte bestehen dabei mit Indonesien (299), Türkei (258) und Iran (202). Zahlreiche Kontakte gibt es darüber hinaus nach Korea, Griechenland, Algerien, VR China, Nigeria und Indien.

Dem Nachkontaktprogramm stehen u. a. folgende Instrumente zur Verfügung:

- Der *internationale Kontaktsservice* kann von Expertinnen und Experten in Deutschland sowie TU-Absolventen in Entwicklungs- Schwellen- und Transformationsländern genutzt werden. Er vermittelt Ansprechpartner z. B. in Unternehmen zur Anbahnung von wirtschaftlichen Kooperationen, regionale Experten in Consultingbüros, Forschungseinrichtungen oder öffentlichen Verwaltungen, Verbänden und Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO).

⁶ Vgl. SenWiB, LEZ (1998b) Bd. 1: 66ff.

⁷ Auf Einladung der Arbeitsgruppe 2 „Stadtentwicklung und Berlin in der Einen Welt“ berichtete am 23. Februar 1999 in der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Herr Dipl.-Ing. Sven Aden vom Referat Außenbeziehungen der TU Berlin über die Arbeit der Hochschule in diesem Bereich.

Zusätzlich können Studierende der TU Berlin auf der Suche nach Praktika, Projekt- und Diplomarbeiten im Ausland sowie ausländische Studierende zur Vorbereitung des Berufsstarts in ihrem Heimatland den Service nutzen.

- Durch den *Informations- und Fachbuchservice* werden mit Hilfe der zahlreichen Kontakte die umfangreichen Fachinformationen aus den entsprechenden Ländern in Deutschland sowie umgekehrt aus Deutschland in den Ländern der Zielgruppe zugänglich gemacht.
- Die *internationalen Seminare* in Berlin und die Kooperationseminare im Ausland greifen aktuelle Themen auf, wobei die Seminare im Ausland gezielt auf regionalspezifische Problemlagen eingehen. Im Vordergrund stehen dabei der fachliche Austausch und das Knüpfen von Kontakten zwischen den Teilnehmern aus aller Welt.

Darüber hinaus werden sowohl in der Forschung als auch in der Lehre und Fortbildung Themen der nachhaltigen Entwicklung im Bereich Eine Welt bearbeitet. Als einige wenige Beispiele von vielen seien hier genannt:⁸

- *Zentrum für Entwicklungsländer-Forschung (ZELF)* der FU Berlin. Das Zentrum bietet verschiedene Lehrveranstaltungen an und führt Forschungsprojekte durch, bei denen Nachhaltigkeitssicherung, Umweltverträglichkeit, Partizipation und Selbsthilfe im Vordergrund stehen.
- *Forschungsstelle für Umweltpolitik an der FU Berlin*. Die Forschungsstelle beschäftigt sich mit Akteursstudien und der Frage der Moderation in Lokalen Agenda-Prozessen. Dabei spielt auch entwicklungspolitische Bildungsarbeit eine Rolle.
- *Internationales Aufbaustudium Umweltmanagement, Umweltgestaltung (HU Berlin)*.
- *Institut für Management in der Umweltplanung an der Technischen Universität Berlin*. Als Fachpartner im Auftrag der Carl Duisberg Gesellschaft e.V. (CDG) führt das Institut Fortbildungsprogramme durch, die sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Umweltbehörden, -organisationen und privaten Büros richten. Folgende Schwerpunkte werden bearbeitet: Analyse der Ursachen und Auswirkungen von Umweltproblemen durch Produktion; Methoden und Instrumente des nachsorgenden sowie des vorsorgenden, integrierten Umweltschutzes; Beispiele umwelttechnischer Verfahren; Methoden und Instrumente der raumbezogenen Umweltplanung und der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung. An den Kursen haben in den vergangenen zehn Jahren Stipendiaten aus insgesamt 32 Ländern teilgenommen.

⁸ Informationen über weitere Angebote der Berliner Universitäten und Hochschulen im Bereich Eine Welt, so z.B. über die Arbeitsstelle Dritte Welt der TU Berlin oder den Fachbereich Umweltpädagogik der FU Berlin, sind zu finden im Berliner Stadtführer Internationale Entwicklung; vgl. SenWiB, LEZ (1998b).

- *Habitat Unit (Lehrstuhl für Planen und Bauen in Entwicklungsländern) am Fachbereich 8 der Technischen Universität Berlin.* Der Lehrstuhl befasst sich in Lehre und Forschung mit der Architektur und Stadtentwicklung in Afrika, Asien und Lateinamerika. Aktuelle Forschungsprojekte werden zu Mexiko-City und Lima/Peru durchgeführt. Als Teil eines internationalen Netzwerks von Institutionen ähnlicher Zielsetzung kooperiert die Habitat Unit mit Einrichtungen im In- und Ausland sowie mit nationalen und internationalen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit.

8.4.1.2 Aus- und Weiterbildungsprogramme

Viele Stipendienprogramme schicken ihre Teilnehmer (Führungskräfte u. a. aus Politik und Wirtschaft) nach Berlin oder führen in Berlin Vorbereitungen für Auslandsaufenthalte durch. Die Wirtschaft ist hierbei ein wichtiger Partner, insbesondere dann, wenn die Unternehmen in ihren globalen Aktivitäten um die Einhaltung der sozialen und ökologischen Standards nachhaltiger Entwicklung bemüht sind. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Industrie und Handel ist in zunehmendem Maße nicht nur von der Qualität, sondern auch von der Umweltverträglichkeit der Produkte abhängig. Daher sind Ressourcen schonende Produktionsweisen, Qualitäts- und Instandhaltungsmanagement inhaltliche Schwerpunkte für Fortbildungsangebote, die sich an die Klein- und Mittelindustrie in Entwicklungsländern richten. Dazu gehören auch Internationales Marketing, Gewerbeförderung und Aufbau von Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft (Kammern u. ä.). In den überwiegend praxisorientierten Angeboten der einzelnen Programme lernen die Teilnehmenden Unternehmen in Berlin kennen, in denen sie hospitieren und Ansprech- und Kooperationspartner für ihre Aktivitäten in den Heimatländern finden.

Neben der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)⁹, die Vorhaben in Entwicklungs- und Transformationsländern unterstützt, die der wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch verträglichen Entwicklung dienen und die Aus- und Fortbildung für Fach- und Führungskräfte aus diesen Ländern durchführt, ist die Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) ein wichtiger Partner im Bereich Aus- und Fortbildung.¹⁰ Die CDG Berlin ist für die Aus- und Weiterbildung von ausländischen Partnern zuständig (600 Teilnehmerinnen und Teilnehmer jährlich). Die Arbeitseinheit „Wirtschaft, Umwelt und Entwicklung“ hat in den vergangenen Jahren wichtige internationale Partner nach Berlin gebracht. So nahmen an dem von Klaus Töpfer, dem Exekutivdirektor des VN-Umweltprogramms, eröffneten Wirtschaftsforum „Greening the Financial Sector“ im August 1998 nicht nur hochkarätige Vertreter der internationalen Finanzwelt teil, sondern es konnten auch eine Reihe von Berliner Banken für die Nachhaltigkeitsdebatte gewonnen werden. Solche „Events“ bieten ausgezeichnete Möglichkeiten, die Berliner Wirtschaft in die Diskussion um Nachhaltigkeit einzubeziehen.

⁹ Nach dem Berlin-Bonn Beschluss des Deutschen Bundestages wird die DSE ab dem Jahr 2000 den Großteil ihrer Aktivitäten nach Bonn verlagern; das Entwicklungspolitische Forum und die Zentralstelle für Wirtschafts- und Sozialentwicklung bleiben allerdings in Berlin.

¹⁰ Die CDG Berlin wird als wirtschaftsnahe Forschungseinrichtung, die theoretisches Wissen und praktisches betriebliches Training verbindet, ihren Sitz in Berlin behalten.

Auf Initiative der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) stellt die CDG (sowie künftig auch die DSE) in Fortbildungskursen ein bestimmtes Kontingent an Plätzen für Interessenten aus Partnerstädten und aus den Berliner Bezirken zur Verfügung. In Zukunft soll dieses Angebot weiter ausgebaut werden.

Das ASA-Programm (Arbeits- und Studienaufenthalte in Afrika, Asien und Lateinamerika) der CDG steht seit 1960 für Begegnungen von Menschen aus der „Ersten“ und der „Dritten Welt“. Es bietet jährlich ca. 180 Studierenden und jungen Berufstätigen die Chance zum Einblick in Lebensverhältnisse und Arbeitssituationen in den Gastländern, zur Untersuchung entwicklungspolitischer Themen und zur Mitarbeit in Organisationen und Entwicklungsprojekten. Die Teilnehmer erhalten für die Dauer von drei Monaten ein Stipendium. Ein besonderer Programmteil des ASA-Programms sind die SÜD-NORD-Projekte. Hier erhalten sowohl Teilnehmende aus Deutschland die Möglichkeit, in ein Entwicklungsland zu reisen, als auch Teilnehmende aus den Partnerländern die Möglichkeit, drei Monate in Deutschland zu verbringen.¹¹ Das Land Berlin hat mit seinem Beitrag zur Finanzierung des ASA-Programms in den letzten Jahren gerade auch die SÜD-NORD-Projekte gefördert, so z. B. den regelmäßigen Austausch zwischen Köpenick und Cajamarca.¹² Im Gegensatz zu den entwicklungspolitischen Einrichtungen DED und DSE wird das ASA-Programm auch zukünftig seinen Sitz in Berlin haben.

8.4.2 Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Für einen gesellschaftlichen Prozess, der am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiert ist, hat die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der entwicklungspolitischen Institutionen und der Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Funktion.¹³ Ehren- und hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht-staatlicher Gruppen erreichen fast täglich mit Veranstaltungen die Berliner Bevölkerung. Durch die Informationsarbeit in Schulen, Gemeinden, Volkshochschulen u. a. oder durch öffentliche Veranstaltungen werden Voraussetzungen für gegenseitiges Verständnis, Partizipation und Verhaltensänderungen geschaffen bzw. erst möglich.

8.4.2.1 Schulische Bildungsarbeit

Die Verankerung der Thematik einer nachhaltigen Entwicklungspolitik in den Rahmenplänen und Curricula der Berliner Schulen ist durch einen Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses initiiert worden. Des Weiteren finden im Rahmen von Pro-

¹¹ Vgl. TRIALOG (1998).

¹² Vgl. Thimmel (1998a) 5f.

¹³ Die Bedeutung dieser Arbeit wird auch im Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 9. Juli 1998 gewürdigt: „Auf Grund der herausragenden Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen und Initiativen fordern die Regierungschefs der Länder die Bundesrepublik und die Europäische Union auf, neben der entwicklungs- politischen Informations- und Bildungsarbeit durch komplementäre Maßnahmen insbesondere die Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen und Initiativen zu unterstützen.“ Vgl. World University Service (1998b).

jektwochen und fächerübergreifendem Unterricht Auseinandersetzungen mit der „Eine-Welt-Thematik“ statt.

Darüber hinaus arbeiten in Berlin folgende Einrichtungen zu diesem Thema, bzw. wurden folgende Projekte initiiert:

Entwicklungspolitisches Bildungs- und Informationszentrum (EPIZ)

Das EPIZ ist eine Koordinierungsstelle zum Bereich „Eine Welt“-Bildungsarbeit in Berlin. Das Zentrum führt selbst Veranstaltungen durch und berät v.a. Medien. In Kooperation mit der Beauftragten der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport beim Deutschen Entwicklungsdienst (DED) berät das EPIZ im Hinblick auf die Einbeziehung entwicklungspolitischer Inhalte in die Lehrpläne und Unterrichtseinheiten auch Lehrpersonal. Weiterhin werden – in Zusammenarbeit mit der LEZ – Fortbildungen für Referentinnen und Referenten angeboten.

Projekt „Berlin macht Schule“

Seit 1998 führt das Entwicklungspolitische Bildungs- und Informationszentrum (EPIZ), unterstützt von der LEZ, das Projekt „Berlin macht Schule“ durch. Es geht dabei um eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Lokalen Agenda 21. Nach einer Ausschreibung, an der sich berlinweit 100 Schulen beteiligten, wurden zehn Schulen ausgewählt. Voraussetzung für die Mitarbeit war, dass das Projekt partizipativ angelegt ist, dass Kinder und Jugendliche ihre eigenen Ideen für eine nachhaltige Zukunft in ihrem Lebensbereich einbringen und dass das Projekt einen Bezug zum Thema „Eine Welt“ aufweist. Für die zehn ausgewählten Schulen¹⁴ stehen in den zwei Projektjahren insgesamt je 30.000 DM der Stiftung Deutsche Klassenlotterie zur Verfügung.

Viele der Schulen haben mittlerweile mit ihrer Arbeit begonnen. Ein Beispiel aus Lichtenberg: Die Alexander Puschkin-Schule bildet gemeinsam mit zwei Grundschulen eine kommunale Schul- und Jugendpartnerschaft mit dem 5. Stadtbezirk von Maputo, der Hauptstadt von Mozambique. In Lichtenberg werden Projekte gefördert, die in dem ostafrikanischen Partnerbezirk Kitas und Schulen in ihrer materiellen Ausstattung unterstützen bzw. ein Zentrum fördern, das die Resozialisierung ehemaliger Kindersoldaten und kriegstraumatisierter Kinder betreibt. Eingebettet ist diese Arbeit in die Projektarbeit von NRO im Bezirk wie etwa der Entwicklungspolitischen Gesellschaft (EPOG). Dort werden Kontakte zu Partnerorganisationen in Mozambique hergestellt und für die bezirklichen Akteure Beratung bzw. begleitende Informations- und Bildungsarbeit angeboten.

¹⁴ Die zehn ausgewählten Schulen sind: Alexander-Puschkin Oberschule, Bürgermeister Ziethen Grundschule, Grundschule im Gutspark aus Lichtenberg; Wilhelm Busch Sonder-Schule und Lessing Oberschule im Wedding; Heinrich Zille Grundschule in Kreuzberg; Grundschule am Kollwitzplatz am Prenzlauer Berg; Peter Petersen Grundschule in Neukölln; Grundschule am Arkonaplatz und Charles Darwin Oberschule in Mitte.

Die LEZ fördert diese begleitende Arbeit über ihre Projektmittel und bietet damit eine finanzielle Grundlage (so z. B. für die Arbeit einer Jugendbildungsinitiative Umwelt und Entwicklung in Maputo/Berlin-Lichtenberg bzw. für Jugendwochen in Berlin-Lichtenberg unter dem Motto „Jung und solidarisch“). Diese Aktivitäten beziehen Kinder und Jugendliche über die Lokale Agenda 21 direkt in die Gestaltung und Trägerschaft einer kommunalen Partnerschaft mit ein. Sie hat auch das Lehrpersonal als Multiplikatoren gewonnen und bietet ihnen Unterstützung und Fortbildung an.

Beauftragte des Schulsenats beim Deutschen Entwicklungsdienst (DED)

Die Beauftragte der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport beim DED plant, koordiniert und führt Veranstaltungen für Schulklassen aller Schulstufen durch und vermittelt Referenten zu entwicklungspolitischen und kulturübergreifenden Themen in die Schulen. Schwerpunkt der Arbeit sind Informationen über Entwicklungsprojekte, ebenso wird die Begegnung mit anderen Kulturen gefördert. Diese Arbeit wird in enger Zusammenarbeit mit NRO wie u. a. dem EPIZ durchgeführt.

An weiteren Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit für Kinder und Jugendliche in Berlin sind u. a. zu nennen: „Kinder- und Jugendparlament – Mitverantwortung für die Eine Welt“, ein Projekt, das von der Ausstellung „Entwicklungszusammenarbeit – eine Sache Berlins“ im Foyer des Abgeordnetenhauses von Berlin begleitet wurde; und die entwicklungspolitische Kinderzeitschrift SAMsolidam¹⁵, die u. a. mit Mitteln von NRO und der LEZ gefördert wird.

8.4.2.2 Die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Zivilgesellschaft

Sieben Jahre nach der Konferenz von Rio widmen sich auch in Berlin viele entwicklungspolitische NRO¹⁶ dem Bereich „Eine-Welt“ und nachhaltige Entwicklung bzw. Lokale Agenda 21 und versuchen, entwicklungspolitische Aspekte in die Diskussionen mit einzubringen. Die NRO stützen sich dabei auch auf ihre Erfahrungen mit Projektarbeit im Süden und verknüpfen diese mit ihrer entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit in Berlin. Wichtige Akteure sind dabei u. a. die Mitgliedsorganisationen des Berliner Entwicklungspolitischen Ratschlags (BER), die Kirchen und politische Stiftungen. Für die Arbeit dieser Akteure im Bereich Nachhaltigkeit und Umwelt und Entwicklung stehen hier beispielhaft:

- Die Kontaktstelle und Arbeitsgemeinschaft für Angepasste Technologie- und Entwicklungszusammenarbeit (KATE e.V.) arbeitet im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und entwickelt hier mit Unterstützung u. a. durch die LEZ Programme, um die lokale Wirtschaft besser in bereits bestehende Lo-

¹⁵ Diese Zeitschrift des Berliner Vereins „Fremde Welten“ ist bundesweit die einzige entwicklungspolitische Publikation, die sich explizit an Kinder als Zielgruppe richtet.

¹⁶ Unter Nichtregierungsorganisationen (NRO) werden hier Initiativen, Vereine etc. verstanden, die zwar teilweise ihre konkrete Arbeit durch staatliche Mittel finanzieren, in ihrer Politik aber unabhängig sind. Näheres zu NRO in Kapitel 8.5, Seite 317.

kale Agenda 21-Prozesse mit einzubeziehen. Ein Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei auf der aktiven Unterstützung und Beratung bei der Ausgestaltung der Städtepartnerschaft Köpenick-Cajamarca.¹⁷

- Die seit Ende 1997 durchgeführte Zusammenarbeit zwischen der Projektstelle der Grünen Liga Berlin, dem Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg und von BERLIN 21, dem Zusammenschluss Berliner umwelt- und entwicklungspolitischer Gruppen, bei der Erstellung der „Berliner Briefe – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21“ – gefördert von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie – ist ein Beispiel für Synergieeffekte und die Verbesserung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationsarbeit.
- Das von der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) initiierte Projekt „BERLIN 21“ hat mit seiner Ende 1998 vorgelegten Publikation „Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz“ den Versuch gemacht, eine Analyse und Bewertung der umwelt- und entwicklungspolitischen Aktivitäten in Berlin zu erarbeiten. Dieses Projekt wurde u. a. durch Mittel der LEZ unterstützt. Darüber hinaus arbeitet BLUE 21 zu übergreifenden entwicklungspolitischen Themen.¹⁸
- Der 1998 als Interessenvertretung von 38 Berliner entwicklungspolitischen NRO gegründete Berliner Entwicklungspolitische Ratschlag e.V. (BER) arbeitet über die Bildungs- und Informationsarbeit in Berlin hinaus auch auf Bundesebene für eine Neuorientierung und Weiterentwicklung der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei wird in Zusammenarbeit mit anderen Ländernetzwerken und mit VENRO, dem Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., versucht, Einfluss auf die Rahmenbedingungen in der Bundespolitik zu nehmen. Weiterhin werden Kampagnen wie die „Erlassjahr 2000 Deutschland“-Kampagne¹⁹ unterstützt.
- Der Kirchliche Entwicklungsdienst (KED) der evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg unterstützt mit Haushaltsmitteln die Einrichtungen des kirchlichen Entwicklungsdienstes²⁰ und verschiedene Projekte in Entwicklungsländern, vermittelt Entwicklungshelfer und fördert entwicklungspolitische Bildungsarbeit in

¹⁷ Vgl. KATE e.V. (1998) 17f.

¹⁸ Beispiele hierfür sind die seit Mai 1996 regelmäßig zum Themenfeld Weltmarkt und Nachhaltigkeit stattfindende Veranstaltungsreihe „BLUEDAYS“ und verschiedene Projekte, so zur Problematik der Altkleider.

¹⁹ Das Erlassjahr geht auf ein biblisches Motiv des Schuldenerlasses zurück, nach dem alle 50 Jahre die Schulden erlassen und Schuldner wieder auf ein Stück Land zurückkehren und eine neue Lebensgrundlage erhalten sollen. Die bevorstehende Jahrtausendwende – so der Grundgedanke der weltweiten Kampagnen – ist nun der Anlass, für die verschuldeten ärmsten Länder einen Schuldenerlass und damit einen Neuanfang für eine menschliche Entwicklung zu schaffen. In Deutschland tragen über 650 Organisationen (Stand Dezember 1998) die Erlassjahrkampagne 2000 mit; vgl. WEED (1999) 69f.

²⁰ Brot für die Welt, Dienste in Übersee, Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, Evangelisches Missionswerk.

Deutschland. Die Beauftragte des KED in Berlin-Brandenburg berät Gemeinden, Gruppen und Einzelpersonen und beteiligt sich an öffentlichen Veranstaltungen, Aktionen und Netzwerken von NRO.²¹ Das Berliner Missionswerk der Evangelischen Kirche unterhält vielfältige, enge Beziehungen zu Partnergemeinden in Entwicklungsländern²² und unterstützt Berliner Gemeinden.²³ Die Katholische Kirche in Berlin ist u. a. durch die Arbeit der unabhängigen Ordensgemeinschaften im Bereich „Eine Welt“ aktiv.²⁴ Darüber hinaus unterhalten viele Gemeinden partnerschaftliche Beziehungen zu Gemeinden in Entwicklungsländern.

- In den einzelnen Bezirken Berlins arbeiten – u. a. im Rahmen der bestehenden Städtepartnerschaften mit Kommunen in Entwicklungsländern – verschiedene Organisationen und Vereine wie die Entwicklungspolitische Gesellschaft (EPOG) oder der Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Kreuzberg/San Rafael del Sur e.V. Neben der konkreten Projektarbeit ist die Bildungsarbeit im Inland ein wichtiger Aspekt der Arbeit dieser Initiativen.

8.4.3 Lokaler Konsum: Globale Verantwortung

In direktem Zusammenhang mit dem Leitbild globaler Gerechtigkeit steht die Notwendigkeit, Lebensstil und Konsumverhalten im Norden zu verändern. Diese Veränderung spielt deshalb eine zentrale Rolle in den Strategien zur Umsetzung der Nachhaltigkeit.²⁵

Im Rahmen der Lokalen Agenda 21-Diskussion in Deutschland und in Berlin werden zahlreiche Möglichkeiten zur Veränderung des Konsumverhaltens jedes Einzelnen, der öffentlichen Hand sowie anderer Akteur/-innen aufgezeigt. Dabei wird auch deutlich, dass die Landespolitik durchaus Möglichkeiten hat, auf ein nachhaltiges Konsumverhalten hinzuwirken. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Einrichtungen und der lokalen Politik für die Bürger/-innen ist dabei ein wichtiger Aspekt. Die im Folgenden gewählten Beispiele betreffen, wirtschaftspolitisch betrachtet, drei unterschiedliche Ebenen: Handelsstrukturen (*Fair gehandelte Produkte*), Exporte (*Altkleiderexport*) und Importe (*Tropenholzimport*). Hier sind einerseits direkte Auswirkungen auf die Länder des Südens und auf das Weltklima erkennbar und nachvollziehbar, andererseits sind diese Bereiche von der Berliner Landespolitik auch direkt beeinflussbar. Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EG-Agrarsubventionen, Zollregelungen, Verschuldung der Länder des Südens etc.) dagegen sind auf regionaler

²¹ So arbeitet die Beauftragte u. a. mit KATE zusammen, war Mitglied im Bilanzrat von BERLIN 21 und vertritt den KED im Berliner Entwicklungspolitischen Ratschlag (BER).

²² Der geographische Schwerpunkt liegt dabei im südlichen Afrika, Kuba, Palästina, Südostasien und China.

²³ Ein wesentlicher Bereich ist dabei die Unterstützung des fairen Handels und die Zusammenarbeit mit „Weltläden“.

²⁴ So unterstützt z. B. das Franziskanische Bildungswerk in Berlin entwicklungspolitische Initiativen in Berlin und in den neuen Bundesländern und bietet Erwachsenen- und Lehrer/-innen-Fortbildungsprogramme an.

²⁵ Vgl. Dritte Welt-Haus Bielefeld, BUND, Misereor (1997) 138 ff.

und lokaler Ebene nur indirekt zu verändern; das Land Berlin kann aber durch Bundesratsinitiativen auch diese überregionalen Themen aufgreifen.

Fairer Handel

Hintergrund des Fairen Handels ist die Idee, die Arbeits- und Handelsbeziehungen für Kleinproduzenten in den Ländern des Südens zu verbessern und damit die bestehenden Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd, Ost und West auf Dauer abzubauen. Er bietet eine konkrete Handlungsmöglichkeit, sich aktiv am Prozess „Zukunftsfähiges Berlin“ zu beteiligen.

Im Mittelpunkt des Fairen Handels steht die Sozialverträglichkeit der Produkte. Die Förderung ökologischer Produktionsmethoden gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung. Seit einigen Jahren werden fair gehandelte Produkte in Deutschland durch ein TransFair-Siegel zertifiziert. Dadurch haben Verbraucher/-innen auch in herkömmlichen Supermärkten die Möglichkeit, sich für einen „ethischen Mehrwert“ zu entscheiden: Ethisch/ökologisch und sozial motivierte Kaufentscheidungen spielen für eine wachsende Zahl von Verbrauchern eine immer größere Rolle.²⁶

Die Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt (gepa), im Mai 1975 von Misereor, Brot für die Welt und der Arbeitsgemeinschaft der Dritte Welt Läden e. V gegründet, nennt vier Kriterien für gerechte Handelsvereinbarungen:²⁷

- Faire Preise, die die ökologischen und sozialen Kosten der Produktion decken sollen.
- Feste Verträge mit Abnahmegarantien für Waren aus kleinbäuerlicher und kooperativer Produktion.
- Preise für die Produzentinnen und Produzenten, die bei Nahrungsmitteln zehn Prozent über Weltmarktniveau liegen, damit der Schulbesuch der Kinder, Weiterbildungsmaßnahmen oder eine Basisgesundheitsversorgung finanziert werden kann.
- Die Zusammenarbeit mit Genossenschaften und Kooperativen in den Ländern des Südens und mit Dritte-Welt-Läden im Norden.

In Berlin befindet sich der Handel mit fair gehandelten Produkten im Vergleich zu anderen Großstädten auf relativ niedrigem Niveau. Beispielsweise erwirtschaftet die „Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt“ in Hamburg knapp viermal soviel Umsatz wie in Berlin. Eine wichtige Rolle beim Verkaufskonzept spielen „Weltläden“. Es gibt in Berlin sechs Weltläden – meist allerdings in ungünstigen Lagen – und etwa 100 Aktionsgruppen, die zu bestimmten Anlässen wie Weihnachtsbasaren fair gehandelte Waren verkaufen. Auch in Berliner Supermärkten ist es noch keine Selbstverständlichkeit, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher Produkte mit dem

²⁶ So sind nach einer Untersuchung von imug/Emnid 37 % der Bevölkerung bereit, einen Aufpreis von zwei Mark für „fair gehandelten Kaffee“ zu bezahlen.

²⁷ Vgl. zum Folgenden Harms in KDrs 13/6,2a (1998). Insgesamt liegt der Umsatz der gepa in Deutschland bei ca. 65 Mio. DM. Genaue Zahlen für Berlin liegen nicht vor.

FairTrade-Siegel erstehen können. Der Berliner Naturkostbereich hat meist nur ein geringes Sortiment an fair gehandelten Waren verfügbar. Auch der Vertrieb an Großverbraucher (Mensen, Betriebskantinen) steht in Berlin erst am Anfang.

Auf der politischen Ebene gibt es in Berlin bereits einige Ansätze, das Bewusstsein für fair gehandelte Produkte zu stärken und mit gutem Beispiel voran zu gehen, d. h. eine Vorbildfunktion wahrzunehmen. So beschlossen z. B. die Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) von Friedrichshain, Prenzlauer Berg und Schöneberg im vergangenen Jahr, den Pächtern der Bezirkskantinen den Ausschank von fair gehandelten Kaffee zu empfehlen. Darüber hinaus wird an einigen Hochschulen fairer Kaffee ausgeschrieben.

TransFair (Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der „Dritten Welt“)

Transfair hat es sich zur Aufgabe gemacht, die benachteiligten Produzenten in Afrika, Asien und Lateinamerika zu fördern und ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Als Siegelorganisation wurde der Verein 1991 von 36 Organisationen aus den Bereichen Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz, Umwelt und Bildung gegründet. Das vom Verein vergebene und kontrollierte TransFair-Siegel ermöglicht den Verbraucherinnen und Verbrauchern, sich für Produkte mit „ethischem Mehrwert“ zu entscheiden. Mit der Etablierung von TransFair wurde das Ziel realisiert, fair gehandelte Produkte über die Weltläden hinaus auch im Normalhandel anzubieten. Heute gibt es Transfair-Siegel für Kaffee, Tee, Bananen, Schokolade, Zucker, Kakao und Honig. Preislich sind die „TransFairen“ mit herkömmlichen Produkten durchaus vergleichbar.²⁸

Altkleiderexporte

Wenig bekannt ist, welche Auswirkungen der Altkleider-Export aus den Industriena-tionen in die Entwicklungsländer hat. Die Textilien landen in der Regel nicht direkt im Zielland, sondern werden von den Organisationen an gewerbliche Sammelbetrie-be verkauft und von dort weitervermarktet. Bereits bei der ersten Handelsstufe – beim Weiterverkauf des unsortierten Sammelgutes – werden 280 Mio. Mark jährlich um-gesetzt. Schätzungen zufolge werden in Deutschland ca. 700.000 t Altkleider oder ca. 400 Mio. einzelne Kleidungsstücke jährlich ausrangiert.²⁹ 500.000 bis 600.000 t dieser Textilien werden in Altkleidersammlungen erfasst. Davon werden ca. 150.000 t (1995) exportiert und gelangen für 2000 bis 4000 DM pro t auf die afrikanischen Märkte. In vielen Ländern Afrikas sind die Billigimporte von Gebrauchtkleidung zur bedrohlichen Konkurrenz für die einheimische Textilindustrie und das Schneider-handwerk geworden. In Zimbabwe z. B. ist nach groben Schätzungen der Anteil der europäischen Second-Hand-Kleider am Gesamtkonsum in den letzten Jahren auf

²⁸ Der Aufpreis pro Tasse Kaffee beträgt etwa 4 Pfennig, für 100 Gramm Transfair-Tee muss ca. 35 Pfennig mehr bezahlt werden.

²⁹ Laut einer unveröffentlichten Studie der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt-schutz und Technologie aus dem Jahre 1996 werden in Berlin pro Jahr 57.999 t Alttextilien ent-sorgt. Genauere Zahlen sind nicht bekannt.

40 % angestiegen. Auch eine Studie der Weltbank sieht darin eine massive Gefahr für die einheimische Produktion und die damit verbundenen Arbeitsplätze. Zudem wird dadurch ein Abhängigkeitsverhältnis etabliert. Aber auch der Export von unsortierter Ware mit Müllanteilen (sog. Originalsammelware) nach Osteuropa ist stark angestiegen. Dort ist die Überführung aller noch verwertbaren Anteile in das Recycling sowie eine fachgerechte Entsorgung des Mülls häufig nicht gewährleistet.

Altkleider im Münchner Agenda 21-Prozess

In München wird im Rahmen der Lokalen Agenda 21 an einer neuen Politik für Altkleidersammlungen gearbeitet. Bei zwei runden Tischen hat das Fachforum Eine Welt zusammen mit der Stadtverwaltung Kriterien für eine „faire“ Altkleidersammlung entwickelt, an denen sich die gewerblichen und gemeinnützigen Sammler und Wohlfahrtsverbände orientieren müssen:

- Altkleider mit Müllanteil dürfen nicht nach Osteuropa oder andere außer-europäische Länder exportiert werden.
- Der Anteil der nach Afrika oder in andere Länder des Südens kommerziell exportierten Altkleider soll möglichst gering sein und 10 % keineswegs überschreiten. Statt dessen könnten Second-Hand-Möglichkeiten und stoffliche Verwertungswege innerhalb der EU stärker genutzt werden.
- Die Sortierung der gesammelten Kleider soll sowohl aus ökologischen wie aus Gründen der Transparenz nah am Standort stattfinden.
- Fazit des Runden Tisches in München: „Dieser Runde Tisch hat wie kaum eine andere Veranstaltung im Rahmen der Lokalen Agenda Münchens gezeigt, wie diffizil aber zugleich wichtig es ist, wirklich alle Beteiligten einzubinden und für eine weltweit nachhaltige Entwicklung zur Verantwortung zu ziehen. Äußerst beeindruckend war, wieviel bewegt werden kann, wenn Fachmenschen aus privaten Initiativen mit engagierten Vertretern der öffentlichen Verwaltung zusammenarbeiten.“³⁰

Der Dachverband FairWertung hat für den Altkleidermarkt Grundsätze und Kriterien für Sammlung und Vermarktung entwickelt, die für seine Vertragspartner – sammelnde Organisationen, Händler und Sortierbetriebe – verbindlich sind. Der Verband will alternative Verwertungsstrukturen aufbauen und den Export der Kleider in die Dritte Welt erheblich einschränken. Der Dachverband ist damit die bisher einzige Organisation in Deutschland, die entwicklungspolitische Mindeststandards bei der Altkleidersammlung eingeführt hat und diese auch überprüft.

Tropenholzimporte

Jedes Jahr werden schätzungsweise 20 Mio. Hektar Regenwald vernichtet, dies entspricht der Hälfte der Fläche der Niederlande. Bleibt es bei dieser Abholzungsrate, werden spätestens bis zum Jahr 2040 die letzten Regenwälder und damit ein

³⁰ Monatzeder (1998) 143.

wichtiger Klimastabilisator vernichtet sein. Die EU ist mit 20 % weltweit der zweitgrößte Importeur von tropischen Hölzern. Importiert wird in unterschiedlichen Verarbeitungsstufen aus Afrika, Südostasien und Lateinamerika. Allein 1991 stammte fast die Hälfte des weltweit geschlagenen Holzes aus den Tropen.

Aber auch durch den Konsum von Fleisch, Kaffee, Bananen, Tabak, Soja usw. aus den Ländern des Südens wird Tropenwald vernichtet. Diese sogenannten „cash crops“, die überwiegend zum Export in die Industrieländer angebaut werden, sind ein weiterer Anlass zu Flächenerweiterungen und damit zur Brandrodung.

Aktuell wird eine Zertifizierung viel diskutiert. Die Frage stellt sich, ob ein Gütesiegel für nachhaltig produziertes (Tropen-)Holz ein Beitrag sein kann, Waldzerstörungen zu verlangsamen und den Interessen der im und vom Wald lebenden Bevölkerungsgruppen eine Artikulationsmöglichkeit zu geben. „Lokale Agenda 21-Prozesse und Nachhaltigkeitsdebatten werden Kommunen zukünftig sicherlich stärker als bisher mit dieser Frage konfrontieren.“³¹ In der Auseinandersetzung um Kriterien der Nachhaltigkeit bei Tropenholz führt das Klima-Bündnis der Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder Folgendes aus: „Die Klima-Bündnis Kommunen haben sich verpflichtet, im kommunalen Beschaffungswesen auf Tropenhölzer zu verzichten. Diese Selbstverpflichtung werden sie auch so lange aufrechterhalten, wie eine nachhaltige Waldbewirtschaftung im Regenwald und deren zuverlässige Kontrolle nicht garantiert ist. Damit setzen sie ein Zeichen gegen eine unwiderrufliche Zerstörung von natürlichen Ressourcen und Ökosystemen, von der die Lebensgrundlagen aller abhängen. Langfristig ist das Ziel, eine Importbeschränkung für Holz aus nicht nachhaltiger Bewirtschaftung und eine Kennzeichnung für Holz aus nachhaltiger Bewirtschaftung durchzusetzen.“³²

Grundsätzlich ist die Einführung eines Gütesiegels für Tropenhölzer durchaus begrüßenswert, da es als Anreiz für die Entwicklung natur- und sozialverträglicher Waldbewirtschaftung dienen kann. Besonders positiv ist zu bewerten, dass der Forest Stewardship Council-Prozess (FSC)³³ sowohl tropische Wälder als auch Wälder der gemäßigten und nördlichen Breiten (temperierte und boreale Wälder) einbezieht.

Zertifizierung ist aber nur als Teil einer umfassenden Waldschutzpolitik sinnvoll. Einen zuverlässigen Rahmen für den Schutz und die naturverträgliche Nutzung der

³¹ SenWiB, LEZ (1997) 2.

³² www.klima.buendnis.org.

³³ Forest Stewardship Council (FSC): Die zehn vom FSC aufgestellten Prinzipien für eine naturnahe Waldnutzung: 1. Übereinstimmung mit FSC-Prinzipien sowie der nationalen und örtlichen Gesetzgebung, 2. Besitzansprüche, Landrechte und Verbindlichkeiten müssen definiert und rechtlich verankert sein, 3. Die Rechte indigener Volksgruppen müssen anerkannt und respektiert werden, 4. Die Waldnutzung soll das Wohlergehen der Waldarbeiter und der Bevölkerung vor Ort erhalten oder verbessern, 5. Die Waldprodukte sollen effizient genutzt werden, um die Wirtschaftlichkeit, soziale und ökologische Vorteile zu gewährleisten, 6. Die ökologische Vielfalt soll erhalten bleiben, 7. Ein konkreter Bewirtschaftungsplan muss vorliegen, 8. Die Überwachung der Bewirtschaftung hinsichtlich ihrer Auswirkungen und die Überprüfung der Handelskette soll durchgeführt werden, 9. Primärwälder (Urwälder) und weit entwickelte Sekundärwälder sollen erhalten werden, 10. Plantagen sollen den Druck auf naturnahe Wälder verringern und die Wiederherstellung und den Schutz naturnaher Wälder fördern.

Wälder weltweit können nur rechtsverbindliche internationale Vereinbarungen und deren konsequente Umsetzung schaffen. Die Rolle der Kommunen liegt u. a. darin, den FSC-Prozess kritisch zu beobachten und regelmäßig zu bewerten.

Berlin hat als Mitglied im „Klima-Bündnis der Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder“ bereits 1989 auf die notwendige Einschränkung des Verbrauchs tropischer Hölzer hingewiesen. 1989 wird unter Berufung auf die auf parlamentarischer Ebene geführte inhaltliche Diskussion und unter Bezugnahme auf den ökologischen Politikansatz des Senats in einem Rundschreiben von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen festgehalten:

„In diesem Sinne bitten wir (...) künftig sicherzustellen, daß

- a) Produkte, die ganz oder zu Teilen aus tropischen Hölzern bestehen, nicht mehr bei Bauaufgaben Berlins im Innen- und Außenbereich verwendet werden,
- b) sonstige Produkte mit Bestandteilen tropischer Hölzer nicht mehr für Einrichtungen der Berliner Verwaltung erworben werden und daß
- c) abweichend von a) und b) nur noch dann verfahren wird, wenn die Herkunft der tropischen Hölzer aus geordneten Plantagen – oder Forstwirtschaft eindeutig nachgewiesen ist.“³⁴

Auch wurde in die Richtlinien über die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden aufgenommen, dass „Bauteile aus Tropenhölzern nicht verwendet werden dürfen.“³⁵

1995 wurden die Auflagen noch verschärft: Die Verwendungsverbote gelten jetzt nicht mehr nur für Baustoffe und Bauteile, sondern auch für Bauhilfsstoffe und Baunebenprodukte. Bei Nichtbeachtung des Verwendungsverbotes behält sich der Auftraggeber vor, eine Streichung aus dem Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis (ULV) vorzunehmen. „Das Verbot gilt, bis eine Kennzeichnung mit einem für den Verbraucher überprüfbaren Herkunftsnachweis des Tropenholzes aus nachhaltiger Naturwald- bzw. Plantagenbewirtschaftung international erarbeitet worden ist.“³⁶

Das Land Berlin hat also schon mehrere Jahre vor der Rio-Konferenz im Bereich Tropenholz ein klares Zeichen in Richtung einer „zukunftsfähigen Stadt“ gesetzt. Die Konsensfähigkeit des Themas und politischer Wille haben zu weitreichenden Beschlüssen geführt; die Stadt hat damit umwelt- und sozialpolitischen Weitblick bewiesen.

8.4.4 Landesentwicklungszusammenarbeit

Ca. 200 entwicklungspolitisch aktive Organisationen, die neben entwicklungspolitischer Bildungsarbeit im Inland vielfältige Projektarbeit in Ländern des Südens sowie

³⁴ SenBauWohn (1989) 2.

³⁵ SenBauWohn (1990) 684.

³⁶ SenBauWohn (1995) 2.

in mittel- und osteuropäischen Ländern leisten, prägen das Bild Berlins als eines der wichtigsten entwicklungspolitischen Zentren Deutschlands.³⁷ Sie erweitern mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen und entwicklungspolitischen Ansätzen die Kompetenz der Stadt in diesem Aufgabengebiet. Aufgrund des Berlin-Bonn-Gesetzes werden zwar die entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und zum Teil die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) nach Bonn umziehen; eine besondere Rolle im Agenda 21-Umfeld werden aber weiterhin die NRO und Stiftungen spielen, die einen bedeutenden Teil der entwicklungspolitischen Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit übernehmen. Aufgrund dieser ab dem Jahr 2000 veränderten Ausgangslage ist eine Neuorientierung der Landesentwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf eine kohärente Entwicklungspolitik noch zu erarbeiten.

Grundlage für das Verständnis der Landesentwicklungszusammenarbeit in Berlin sind die „Entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Berlin“. Sie orientieren sich in ihrem Zielkatalog an den weltweit für eine nachhaltige Entwicklung akzeptierten Herausforderungen. Daher ist auch der Themenbereich „Umwelt und Entwicklung“ ein ausgewiesener Schwerpunkt der Berliner Entwicklungspolitik.³⁸ Folgende Grundlagen und Ziele der Berliner Entwicklungszusammenarbeit sind in den „Entwicklungspolitischen Leitlinien“ verankert:

„Der Berliner Senat wird im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit,

- Strategien unterstützen, die auf eine dauerhafte, sozial und ökologisch verträgliche Entwicklung gerichtet sind,
- Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpfen,
- keine Programme und Projekte unterstützen, die im Zusammenhang mit Rüstungsexporten stehen und innenpolitischer Unterdrückung dienen,
- sich auf politischer Ebene (u. a. im Bundesrat) im Rahmen seiner Möglichkeiten für eine drastische Reduzierung der Schulden der Entwicklungsländer sowie eine am Ziel der Nachhaltigkeit orientierte Weltwirtschaft (u. a. Beachtung von Umwelt- und Sozialstandards, Öffnung des europäischen Marktes für Erzeugnisse aus Entwicklungsländern) einsetzen.“³⁹

³⁷ Vgl. SenWiB, LEZ (1999) 3ff. Hier werden ca. 300 Institutionen und NRO aus Berlin vorgestellt.

³⁸ Im vorliegenden Entwurf der Neufassung der Leitlinien wird der Bezug zu den VN-Konferenzen der 90er Jahre explizit hergestellt. „Die UN-Konferenzen der 90er Jahre, insbesondere die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992, haben verdeutlicht, daß die Menschen in den Industriestaaten mitverantwortlich sind für die Probleme in anderen Teilen der Welt, deren Folgen uns zunehmend betreffen, wie: Weltweite Armut, Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen, Menschenrechtsverletzungen, militärische Konflikte und Migrationsbewegungen. Nur eine weltweite partnerschaftliche Zusammenarbeit, die Strukturveränderungen sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zum Inhalt hat, kann die Ursachen dieser Probleme wirksam bekämpfen.“ SenWiB in KDrs 13/6.4a (1998) Anlage 2, 1.

³⁹ SenWiB, LEZ in KDrs 13/6.4a (1998) Anlage 2, 2f.

8.4.4.1 Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ)

Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) wurde 1991 innerhalb der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe gegründet und ist gemäß den entwicklungspolitischen Leitlinien vom Mai 1992⁴⁰ „die zentrale Informations- und Koordinationsstelle für entwicklungspolitische Aktivitäten des Landes Berlin“.⁴¹

Inhaltliche Schwerpunkte der LEZ sind u. a.:

- Entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit,
- Aus- und Fortbildung, personenbezogene Förderung, individuelle Rückkehrerhilfen,
- Forschung und Beratung,
- Kommunale Entwicklungshilfe,
- Umwelt und Entwicklung.

Die LEZ übernimmt heute folgende Aufgaben:⁴²

- Sie berät Senatsverwaltungen und Bezirke bei allen entwicklungspolitischen Fragestellungen. Die Senatsverwaltungen sollen die LEZ bei allen entwicklungspolitischen Aktivitäten rechtzeitig in den Planungsprozess einbeziehen.
- Sie koordiniert und steuert die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Senatsverwaltungen im Sinne einer kohärenten Landesentwicklungszusammenarbeit. Dazu bedürfen alle entwicklungspolitischen Maßnahmen (u. a. Beginn und Veränderung von entwicklungspolitischen Programmen und Projekten) der Mitzeichnung durch die Landesstelle. Ziel der Mitzeichnung ist es, Maßnahmen der Senatsverwaltungen in Übereinstimmung mit den entwicklungspolitischen Leitlinien zu entwickeln, inhaltlich dem aktuellen Stand der Entwicklungspolitik anzupassen und aufeinander abzustimmen.
- Sie stellt die Entwicklungszusammenarbeit des Landes nach außen dar. Mit Hilfe von Beratung, Koordinierung, Evaluierung und Öffentlichkeitsarbeit prägt die Landesstelle das entwicklungspolitische Profil des Landes Berlin. Der Landesstelle steht dafür allerdings kein eigener Haushalt für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung.
- Die LEZ berichtet dem Abgeordnetenhaus von Berlin alle zwei Jahre über den Stand der entwicklungspolitischen Aktivitäten des Landes Berlin und über die Arbeit des „Beirats Entwicklungszusammenarbeit“.⁴³
- Sie vertritt den Berliner Senat im „Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit“ und in den Koordinierungsgremien zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder.

⁴⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/1567, 1992).

⁴¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/650, 1996)1.

⁴² Vgl. SenWiB in K Drs 13/6.4 a (1998) Anlage 2, 8f.

⁴³ Der Beirat besteht aus zwölf Mitgliedern, die von Nichtregierungsorganisationen und entwicklungspolitischen Institutionen, Wissenschaft, Wirtschaft, Medien und Kirchen benannt und vom Senator für Wirtschaft und Betriebe berufen werden.

- Der Referentenausschuss, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Senatsverwaltungen zusammensetzt, tagt als Fachausschuss unter dem Vorsitz der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit ca. dreimal jährlich. Er dient der Koordinierung der entwicklungspolitischen Maßnahmen durch wechselseitige Informationen und Diskussionen über Stand und Durchführung der entwicklungspolitischen Projekte und Programme der Senatsverwaltungen.
- Der „Beirat Entwicklungszusammenarbeit“ berät die LEZ bei allen entwicklungspolitisch relevanten Themen auf Landes- und Bundesebene, insbesondere bei Fragen der Eine-Welt-Politik sowie der Ausgestaltung von Umwelt und Entwicklung als Querschnittsaufgabe.
- Anknüpfend an die in den zurückliegenden Jahren entwickelten gutachterlichen Empfehlungen zur stärkeren Berücksichtigung von Frauen im Entwicklungsprozess setzt die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit einen deutlichen Akzent auf frauenspezifische Belange innerhalb der Aktivitäten der Landesentwicklungspolitik. Die Aufhebung des ungleichen Geschlechterverhältnisses und der strukturellen Benachteiligung von Frauen muss als Querschnittsaufgabe auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit betrachtet werden.

Die Landesentwicklungspolitik hat sich in ihrer Gesamtheit dem Leitbild der Agenda 21 verschrieben. Dennoch scheint die Berliner Entwicklungspolitik nicht durchgängig kohärent zu sein. Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit verfügt nicht über die entscheidenden Handlungsmöglichkeiten, um Aktivitäten zu verhindern, die negative Auswirkungen auf die Länder des Südens haben (z.B. Umweltverschmutzungen, internationale Folgen von Agrarsubventionen innerhalb der EU). Unter dem Stichwort „Querschnittsaufgabe“ werden interdisziplinäre Ansätze zusammengefasst, die u. a. durch eine stärkere Kompetenzzuweisung der Entwicklungszusammenarbeit oder zumindest durch eine Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen diesen negativen Folgen entgegenwirken wirken sollen. Das dafür vorgesehene Instrument des Mitzeichnungs-Gebotes ist allerdings in der Praxis der einzelnen Verwaltungen oft nicht durchsetzbar. Ein Hauptproblem bei der Verankerung von Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe im Agenda-Prozess auf Landesebene ist somit die ungenügende Kommunikation zwischen den Senatsverwaltungen.

Als Instrument, um im Falle gravierender Verletzungen entwicklungspolitischer Ziele durch andere Politikbereiche Einspruch erheben zu können, wird die Einführung eines Vetorechts diskutiert. Die Meinungen dazu gehen auseinander: Einerseits gibt es Hinweise darauf, dass dadurch eine größere entwicklungspolitische Kohärenz zu erzielen wäre.⁴⁴ Andererseits wird jedoch befürchtet, mit Hilfe des Vetorechts könn-

⁴⁴ „Man sollte, wie es üblich ist und wie es in Verwaltungsverfahren vorgesehen ist, die unterschiedlichen Abstimmungsrunden laufen lassen. Wenn diese aber, wie es häufig der Fall war, ergebnislos enden, muss eine Stelle ein Vetorecht haben. Und in diesem Falle sollte die Landesstelle ein klares Vetorecht bekommen. Wir wissen von Situationen, in denen Vetorechte vergeben wurden, dass diese eine voraussetzende Wirkung haben. Das wirkt schon aus sich heraus und wäre der entscheidende Durchbruch und eine Verbesserung der jetzigen Situation.“ Taake in KDRs 13/6.3 (1998) 25.

ten Partikularinteressen durchgesetzt oder die Politik durch Partikularinteressen handlungsunfähig werden.⁴⁵

8.4.4.2 Fördermittel/Finanzierung

Die finanziellen Leistungen des Landes Berlin für Entwicklungszusammenarbeit betrugen 1994 11,5 Mio. DM, das sind 0,026 % des Gesamthaushaltes.⁴⁶ Senatsinterne Aufschlüsselungen weisen für das Jahr 1998 12,02 Mio. DM für entwicklungspolitische Maßnahmen aus.⁴⁷ Das sind 3,51 DM pro Jahr und Einwohner.⁴⁸ Im Vergleich dazu gab Hamburg 1994 6,39 DM, Bremen 4,05 DM pro Jahr und Einwohner aus.⁴⁹ Nur ein geringer Teil der Landesmittel für entwicklungspolitische Maßnahmen – 1998 ungefähr ein Drittel – werden von der Landesstelle direkt verwaltet, die übrigen zwei Drittel verwalten die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, die Senatsverwaltung für Gesundheit, die Senatsverwaltung für Inneres und die Senatskanzlei.⁵⁰ Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hat die LEZ allerdings ab 1998 die zuvor von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur finanzierten entwicklungspolitischen Maßnahmen der Berliner Universitäten (Freie Universität, Humboldt Universität und Technische Universität) übernommen.⁵¹

Dem Volumen nach ist die institutionelle Trägerförderung entwicklungspolitischer Einrichtungen (CDG, DSE, u. ä.) nach wie vor das wichtigste Instrument der Landesentwicklungszusammenarbeit in Berlin (1997: 12 Mio. DM). Für von NRO durchgeführte Projekte entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit wurden 1997 561.000 DM und für Maßnahmen in Entwicklungsländern 520.000 DM ausgegeben. Studierende aus Entwicklungsländern wurden mit 3,2 Mio. DM gefördert. Für Re-Integrationsmaßnahmen standen 260.000 DM und für Programm- und Projektförderung in Deutschland standen 1997 knapp 1,2 Mio. DM zur Verfügung.⁵² Diese Verteilung hat sich bis 1999 nicht wesentlich verändert. Die Zielregionen für Projektförderung im Ausland waren 1998 Lateinamerika (74 % aller Mittel), Afrika (14 %) und Asien (12 %).⁵³

Die Finanzmittel der Landesstelle, besonders der Haushaltstitel für Projektunterstützung von NRO, waren allerdings in den letzten Jahren regelmäßig von Kürzungen bedroht. Es konnte jedoch verhindert werden, dass die Gelder für Projektunterstützung gestrichen bzw. überproportional stark gekürzt wurden. Auch die Finanzie-

⁴⁵ Aus diesen Gründen wurde bislang auch für andere Politikbereiche ein Vetorecht abgelehnt.

⁴⁶ Vgl. Klingebiel, Waller (1996) 5.

⁴⁷ Das heißt, dass für 1994 ein 27 (!) mal so hohes Budget für Entwicklungszusammenarbeit 0,7 % des Berliner Gesamthaushalts entsprechen würde. In unterschiedlichen VN-Dokumenten und internationalen Vereinbarungen (zuletzt in der Abschlusserklärung zur Habitat Konferenz 1996) hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben.

⁴⁸ Vgl. SenWiB, LEZ in KDrS 13/6.4a (1998) 9.

⁴⁹ Vgl. Klingebiel, Waller (1996) 5.

⁵⁰ Vgl. SenWiB, LEZ in KDrS 13/6.4a (1998) 9.

⁵¹ Näheres zur Arbeit der Berliner Universitäten findet sich im Kapitel 8.4.1.

⁵² Vgl. BMZ (1998a) 1.

⁵³ Vgl. BMZ (1998a) 1.

rung von wissenschaftlichen Einrichtungen im Themenfeld Eine Welt, die bereits von Schließung bedroht waren, konnte sichergestellt werden.

8.4.5 Internationale Beziehungen

„Berlin hat mit der Einigung und auf Grund seiner wiedergewonnenen zentralen politisch-geographischen Lage in Europa neue Handlungsfähigkeiten gewonnen und neue Verantwortungen auszufüllen. Die politisch-geographische Lage ist ein Pluspunkt Berlins. Die deutsche Hauptstadt gehört als künftiger Parlaments- und Regierungssitz, als Ort der Wissenschaften und Wirtschaft und als Kulturmetropole zu den besonders gefragten Partnern. (...) Dies gilt auch in besonderem Maße für die Gestaltung und den Umfang der Städtepartnerschaften. Zahlreiche Kooperationsanfragen vor und nach dem 7. September 1995 aus vielen Regionen und Kommunen weltweit belegen, dass der Stellenwert der auswärtigen Beziehungen sich erheblich erhöht hat, und dass von Berlin erwartet wird, sich noch intensiver als bisher international zu engagieren.“⁵⁴

Partnerschaftsbeziehungen zu Kommunen in Entwicklungsländern erweitern die Möglichkeiten Berlins, Beiträge zur Entwicklungspolitik zu leisten. Um die Städtepartnerschaften lebendig zu gestalten, empfiehlt es sich, internationale Kontakte zwischen den Volksvertretungen sowie zwischen politischen und gesellschaftlichen Gruppen und Vereinigungen – Parteien, Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, politischen und sonstigen Stiftungen – in die Entwicklung der auswärtigen Beziehungen einzu beziehen. Die Einbindung dieser Institutionen verhilft außerdem zu einer umfassenderen Einschätzung der Möglichkeiten lokalen Handelns und trägt gleichzeitig zur Lösung globaler Probleme bei. Die Berliner Universitäten,⁵⁵ die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen und die Bezirke verfügen über umfangreiche Erfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit. Diese teilweise über Jahrzehnte hinweg entwickelten Kontakte stellen ein Potential dar, das stärker genutzt werden kann.

8.4.5.1 Internationale Beziehungen des Landes Berlin⁵⁶

Die Städtepartnerschaften⁵⁷

Das Land Berlin unterhält formalisierte Städtepartnerschaften mit Metropolen in In-

⁵⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 1f.

⁵⁵ Informationen über die internationalen Kontakte der Berliner Hochschulen sind nachzulesen in: Berliner Stadtführer Internationale Entwicklung; vgl. SenWiB, LEZ (1998b).

⁵⁶ Für einige Bereiche der internationalen Beziehungen des Landes Berlin sind Gesprächskreise bzw. Beiräte berufen worden. Die Mitglieder dieser Gremien nehmen zu den vorgelegten Projekten und Vorschlägen Stellung. Die Gremien sind: 1. Beirat für Europäische Städtepartnerschaften, 2. Gesprächskreis für Städteverbindungen-, Regional und Kommunalkontakte und 3. Beirat Entwicklungszusammenarbeit.

⁵⁷ Die Städtepartnerschaften, die nach dem Zweiten Weltkrieg sowohl von West- als auch von Ostberlin eingegangen wurden, lassen sich v.a. vor dem Hintergrund der politischen Situation des Ost-West-Konfliktes erklären.

dustrieländern (Brüssel, Los Angeles, Madrid, Paris, Tokio), Transformationsländern (Budapest, Moskau, Prag, Taschkent, Warschau) und Schwellenländern (Buenos Aires, Istanbul, Jakarta, Mexiko-Stadt, Peking). Eine Partnerschaft mit einem Least Developed Country (LLDC-Land)⁵⁸ ist bisher nicht abgeschlossen worden. Städte in Asien und Lateinamerika sind schwach vertreten, zu einer Stadt in Afrika gibt es bisher keine offiziellen Beziehungen.⁵⁹

Bei der städtepartnerschaftlichen Zusammenarbeit standen bisher folgende inhaltliche Schwerpunktsetzungen im Vordergrund:⁶⁰

Stadt- und Wirtschaftspräsentationen; kulturelle Aktivitäten wie Ausstellungen, Musik-, Tanz- und Theatergastspiele; Seminare zur Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Verwaltung; Jugend- und Schüleraustausch; Arbeits- und Studienaufenthalte in der jeweiligen Partnerstadt; Erarbeitung und Austausch von Informationsmaterial zu unterschiedlichen Themen.

Wesentlich gewonnen an Umfang und Bedeutung haben in den letzten Jahren der Erfahrungs- und Informationsaustausch u. a. zu folgenden Schwerpunkten:

- Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft auf die Städte und ihre Regionen,
- Beziehungen der Städte zu ihrem Umland,
- Erfordernis, Wirtschaft und Wissenschaft in Netzwerke einzubinden,
- Veränderung der lokalen und regionalen Arbeitsmärkte sowie der Anforderungen an die Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitnehmer,
- Entwicklung und Einführung neuer Technologien,
- Bedeutung der kulturellen Angebote und Strukturen für die Attraktivität der Stadt als Lebensraum und Wirtschaftszentrum,
- Auswirkungen veränderter Bevölkerungsstrukturen, beispielsweise durch Immigration,
- Verhinderung der Vertiefung der sozialen Kluft in den städtischen Gesellschaften,
- Bekämpfung von Kriminalität und Drogenabhängigkeit,
- Verwaltungsreform und Reduzierung der Defizite der öffentlichen Haushalte,
- Verkehrsfragen, insbesondere Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Stadtentwicklung und Ökologie.

⁵⁸ Der Begriff „am wenigsten entwickelte Länder“ („least developed countries“, LLDC) wurde 1971 von den Vereinten Nationen eingeführt. Mitte 1997 waren 48 Entwicklungsländer als LDC eingestuft, davon 34 in Afrika; vgl. BMZ (1998b). Hierzu gibt es aber eine VN-interne Begriffsverwirrung: In einigen VN-Organisationen wird von Less Developed Countries als LDC und von Least Developed Countries als LLDC gesprochen; vgl. Nuscheler (1995) 74.

⁵⁹ Obwohl bislang keine offizielle Partnerschaft mit einer Stadt in Afrika abgeschlossen wurde, gibt es doch zu verschiedenen Regionen in der Republik Südafrika (Johannesburg, Kapstadt) vielfältige Beziehungen. Neben senatseigenen Betrieben (z.B. die Berliner Wasserbetriebe) haben dabei auch besonders die Berliner Hochschulen enge Kooperationsbeziehungen zu Partnern in Südafrika geknüpft.

⁶⁰ Die folgenden Aussagen sind entnommen aus: Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 2.

Geplante offizielle Städtepartnerschaft Berlin – Windhuk (Namibia)⁶¹

Vor dem Hintergrund der widersprüchlichen geschichtlichen Verflechtung und der daraus resultierenden politischen und entwicklungsspezifischen Beziehungen zwischen Deutschland und Namibia sowie aufgrund von Anregungen des Bürgermeisters und von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung von Windhuk beabsichtigt der Senat, mit der namibischen Hauptstadt eine Städtepartnerschaft einzugehen und eng mit ihr zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit kann im Bereich der Berufsbildung in den größeren Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Namibia eingepasst und an den konkreten praktischen Bedürfnissen der Stadt Windhuk ausgerichtet werden. Im wissenschaftlichen Bereich hat bereits das Naturhistorische Forschungsinstitut des Museums für Naturkunde der Humboldt-Universität in Berlin mit dem Nationalmuseum Namibias eine langfristige Zusammenarbeit zum Thema Biodiversität im Rahmen der Agenda 21 besprochen und hierzu ein „Memorandum of Understanding“ erarbeitet.

Internationale Abkommen und Vereinbarungen

Berlin beteiligt sich auch an internationalen Städteverbindungen wie der „Vereinigung der Hauptstädte der Europäischen Union“, „Eurocities“, „Netzwerk der Kulturstädte Europas“, „Metropolis“, „Gipfelkonferenz der Weltmetropolen“, „Konferenzen der Hauptstädte der Welt“ und dem „Städtebündnis Hiroshima/Nagasaki“. ⁶² In einigen dieser Verbindungen, etwa der „Vereinigung der Hauptstädte der Europäischen Union“, „Eurocities“ oder der „Gipfelkonferenz der Weltmetropolen“, hat laut Aussage des Berliner Senats der Informationsaustausch über den Agenda 21-Prozess bereits begonnen und soll weiter intensiviert werden. Projektbezogen arbeitet Berlin partnerschaftlich u. a. mit Damaskus, Jerusalem, Kuwait-Stadt, Schanghai, Seoul und Sofia zusammen.

Über den europäischen Raum hinaus⁶³ ist Berlin auch mit Städten und Gemeinden in Entwicklungs- und Schwellenländern eine Vielzahl von bi- und multilateralen Verbindungen eingegangen, die für einen verstärkten internationalen Austausch im Sinne einer „Eine-Welt-Politik“ genutzt werden können. Beispielhaft sollen hier die folgenden Aktivitäten genannt werden:

⁶¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 4f.

⁶² Näheres zu den internationalen Abkommen Berlins siehe Kapitel 2, Seite 27.

⁶³ Europa ist für Berlin ein zentraler Aktionsraum. Das spiegelt sich auch in der Zusammenarbeit Berlins mit europäischen Städten. Beispielhaft sei auf die auf Kontinuität angelegte trilaterale Zusammenarbeit der Städte Paris-Berlin-Moskau im kulturellen Sektor hingewiesen, die Jahr für Jahr durch gemeinsame Projekte (Ausstellungen, Konzerte etc.) belegt wird.

Das Local Agenda Charters Project

Das europäische Sekretariat des International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) in Freiburg koordiniert das Local Agenda Charters Project, das die Umsetzung der Agenda 21 zum Ziel hat. Mit Unterstützung von ICLEI sowie der International Union of Local Authorities (IULA) und Towns & Development werden jeweils mit einer Stadt des Südens Lokale Agenden 21 erarbeitet, die ein ökologisches Stadtmanagement und eine kommunale Umweltpolitik unterstützen sollen. Dies soll durch Konferenzen, Expertenaustausch und Übermittlung von Erfahrungswerten geschehen. Das Local Agenda 21 Charters Project kombiniert die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung mit den Kooperationsmöglichkeiten der Städtepartnerschaften.

Das Projekt, in das Berlin mit Buenos Aires und Mexiko-Stadt – seinen Partnerstädten in Lateinamerika – eingebunden ist, soll die städtepartnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kommunen des Nordens und des Südens voranbringen. Bislang hat jedoch lediglich Buenos Aires konkretes Interesse an einer Zusammenarbeit signalisiert. In der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Buenos Aires vom 17. November 1997 wurde festgelegt, dass beide Städte darauf hinwirken werden, künftig bei internationalen Tagungen den Erfahrungs- und Informationsaustausch über die Verwirklichung der Agenda 21 zu verstärken. An diesem Projekt der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sind die Senatskanzlei, die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie und die LEZ beteiligt; der Berliner Bezirk Berlin-Köpenick nimmt mit seiner peruanischen Partnerstadt Cajamarca ebenfalls teil.

Kooperationsabkommen mit Rio de Janeiro

Nicht zuletzt mit Blick auf die VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 und auf die Schlüsselstellung von Metropolen in dem dort angestoßenen Prozess wurde 1996 zwischen der Stadt Rio de Janeiro und dem Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, ein Kooperationsabkommen abgeschlossen. Unterzeichnet wurde dieses Abkommen am Rande der wohnungspolitischen VN-Konferenz HABITAT II in Istanbul im Juni 1996. Inhalt ist die wechselseitige Unterstützung bei der nachhaltigen Sicherung und Entwicklung eines regenerativen Naturhaushaltes, insbesondere durch den Aufbau von Instrumentarien für ökologisch verträgliche planerische Abwägungen und politische Entscheidungen auf städtischer und regionaler Ebene. Hierzu gehören beispielsweise Umweltinformationssysteme und ein Umweltatlas, ebenso Strategien für eine nachhaltige Energiekonzeption. Die Kooperation zielt auch auf die Unterstützung transparenter Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse unter aktiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Aufgrund des großen Interesses konnten bereits weitere brasilianische Städte (São Paulo, Recife, Curitiba, Niteroi), Bundesstaaten (Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco) und Vertreter des brasilianischen Bundesumweltministeriums in das Programm integriert werden. Darüber hinaus wurden auch Berliner Unternehmen und städtische Betriebe sowie deutsch-brasilianische Projekte der technischen Zusammenarbeit einbezogen. In unmittelbarer

Folge dieses erfolgreich begonnenen Austausches werden derzeit sowohl in den Städten als auch in den Bundesstaaten Rio de Janeiro und São Paulo Umweltatlanten in Angriff genommen. Diese Aktivitäten werden von den Partnern auf brasilianischer Seite auch ganz bewusst als Beitrag zur Bewusstseinsbildung und Demokratisierung der Gesellschaft verstanden.⁶⁴

Süd-Süd-Austausch: Lokale Agenda 21 in Lateinamerika

Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit richtete Ende 1996 in enger Kooperation mit der Carl Duisberg Gesellschaft und Towns and Development eine Agenda 21-Konferenz für lateinamerikanische Agenda-Akteure in Rosario (Argentinien) aus und ermöglichte so den lateinamerikanischen Partnern einen Süd-Süd-Austausch. Ermöglicht wurde auch ein Informationsaustausch über Berliner und deutsche Ansätze im Bereich Lokale Agenda 21 und Nachhaltigkeit.

Projekt „ENVIBASE“

Darüber hinaus arbeitet Berlin im EU-Projekt „ENVIBASE“ mit. Mit Unterstützung der Europäischen Kommission im Rahmen des ECOS / OUVERTURE-Programms soll der Erfahrungsaustausch zwischen Städten der Europäischen Union und Mittel- und Osteuropas im Bereich Umweltplanung und -management verstärkt werden. Ende 1996 wurde das Projekt ENVIBASE zusammen mit Moskau, Athen, Rom und Mailand mit einer Gesamtfördersumme von 210.000 ECU bewilligt.⁶⁵

Programme zur gemeinsamen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen

Das auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention verabschiedete Kyoto-Protokoll eröffnet den Industriestaaten im Rahmen der sogenannten „neuen ökonomischen Instrumente“ verschiedene Möglichkeiten, statt im eigenen in anderen Ländern Emissionen zu reduzieren, wenn dies dort kostengünstiger ist: Wird das Projekt in einem anderen Industrieland (d.h. einem Land mit Reduktionsverpflichtungen) umgesetzt, spricht man von „Joint Implementation“ (JI).⁶⁶ Das Durchführen von entsprechenden Projekten in Entwicklungsländern hingegen findet im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) statt. Die hierdurch eingesparten Emissionskontingente können sich die Industrieländer ihrem Einsatz entsprechend auf ihr eigenes Emissionsziel gutschreiben lassen.⁶⁷ Projekte, die im Rahmen der JI-Pilotphase bis zum Jahr 2000 durchgeführt werden, werden als Activities Implemented Jointly (AIJ) bezeichnet.

⁶⁴ Vgl. SenStadtUmTech in KDRs 13/6.4a (1998).

⁶⁵ Das Projekt ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten. Nähere Informationen hierzu erteilt die federführende Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie.

⁶⁶ Der Begriff „Joint Implementation“ wird im Artikel 6 des Kyoto-Protokolls, der dieses Verfahren regelt, jedoch nicht verwendet.

⁶⁷ Emission Trading (Artikel 17), Joint Implementation (Artikel 6) und Clean Development Mechanism (Artikel 12); eine ausführliche Beschreibung der „neuen ökonomischen Instrumente“ oder „Flexibilitätsmechanismen“ finden sich in Germanwatch (1998a) 7ff.

Die genannten Lösungen sind allerdings umstritten. Befürworter argumentieren, dass JI und CDM neue und vielversprechende Instrumente der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transformationsländern seien,⁶⁸ denn sie sind an tatsächliche Maßnahmen zur Emissionsreduzierung gekoppelt. Es wird jedoch befürchtet, dass die im Annex-I der Klimarahmenkonvention genannten Länder⁶⁹ dieses Instrument missbrauchen, um sich von den eigenen Reduktionsverpflichtungen freizukaufen. JI und CDM eignen sich nicht als tragende Strategie des Klimaschutzes, sondern nur als ergänzende Maßnahme.⁷⁰ Kritik kommt insbesondere aus den Entwicklungsländern, während sich die Transformationsländer zusätzlichen Technologietransfer erhoffen. Im November 1997 haben die Umweltministerkonferenz und der Bundesrat auf Initiative Berlins beschlossen, Joint Implementation⁷¹ als zusätzliches Instrument für die Erreichung von CO₂-Minderungen zu akzeptieren, ohne dass dadurch der notwendige Kurswechsel in den Industrieländern verzögert werden soll. Die Umweltminister weisen darauf hin, dass Joint Implementation zwar einen Beitrag zur Verminderung des Treibhauseffektes leisten, jedoch das Problem allein nicht lösen kann. Der überwiegende Teil der übernommenen Reduktionsverpflichtungen müsse von den Industriestaaten erfüllt werden. Im Rahmen der Pilotphase für Activities Implemented Jointly (AIJ) sollten auch die Bundesländer aktiv werden.⁷²

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie führt derzeit ein zweiphasiges Pilotprojekt mit Partnerstädten aus Mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE-Ländern) durch. Vorrangig sollen zunächst Projekte zur CO₂-Vermeidung entstehen. Dafür sollen auch Berliner Unternehmen als potentielle Finanziers gewonnen werden. AIJ-Projekte bieten auch eine Möglichkeit zur sinnvollen Ausgestaltung von Städtepartnerschaften, daher sind die drei Partnerstädte Budapest, Prag und Warschau ausgewählt worden, um realisierbare Projekte zur kosteneffizienten Reduzierung oder Vermeidung von Treibhausgasen zu ermitteln.⁷³

Im Rahmen des Klimabündnisses europäischer Städte hat sich Berlin das Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2010 gegenüber 1990 um 50 % abzubauen. Im Energiekonzept Berlins wurde eine Leitvorstellung entwickelt, wie Berlin seine CO₂-Emissionen bis 2010 aus eigener Kraft um 25 % reduzieren könnte. Gemeinsam umgesetzte Klimaschutzprojekte im Rahmen von AIJ, CDM oder JI könnten dazu beitragen, die anderen 25 % zu erreichen. In den Vereinbarungen auf der Klimakonferenz in Kyoto im Dezember 1997 wurde aber (noch) nicht festgelegt, welcher Teil der Reduktionsverpflichtung „zu Hause“ geleistet werden muss. Damit bleibt den Staaten mit hohem CO₂-Ausstoß vorerst eine Hintertür offen, d.h. sie könnten sich ggf. eines Großteils ihrer Verpflichtungen durch einen Handel mit anderen Staaten entledigen.

⁶⁸ Vgl. Taake in KDrS. 13/6.2a (1998) 7.

⁶⁹ Industrieländer und Länder, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden.

⁷⁰ Vgl. Kächele in KDrS. 13/6.2a (1998) 4; vgl. Di Nucci (1998) 16f.

⁷¹ Bevor das Kyoto-Protokoll verabschiedet wurde, wurde der Begriff „Joint Implementation“ auch für die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zwischen Annex-I und Nicht-Annex-I-Staaten verwendet.

⁷² Vgl. Beschluss der 59. Umweltministerkonferenz vom 05./06.11.1997.

⁷³ Vgl. Di Nucci (1998) 16f.

8.4.5.2 Die bezirklichen Städtepartnerschaften Berlins

Über die offiziellen Städtepartnerschaften des Landes Berlin hinaus gibt es über 90 weitere auswärtige Städteverbindungen, die von den Berliner Bezirken und in einigen Fällen von ihren gemeinnützigen Partnerschaftsvereinen getragen und betreut werden. Die weitaus meisten Beziehungen der Bezirke bestehen zu Kommunen in Europa einschließlich Mittel- und Osteuropa (52), zwölf Bezirke haben Partnerstädte in Israel. Zu Kommunen in Entwicklungsländern bestehen lediglich vier Partnerschaften (zwischen Köpenick und Cajamarca/Peru, Köpenick und Caracas Chacao/Venezuela, Kreuzberg und San Rafael del Sur/Nicaragua, Lichtenberg und dem 5. Stadtbezirk von Maputo/Mozambique; freundschaftliche Beziehungen bestehen darüber hinaus zwischen Hellersdorf und Kalkutta/Indien und Reinickendorf und dem Department Bokin/Burkina Faso; Treptow hat Kontakte zu Tanga/Tansania aufgenommen).⁷⁴

Die bezirklichen Partnerschaften zwischen Kreuzberg und San Rafael del Sur in Nicaragua, zwischen Köpenick und Cajamarca in Peru sowie zwischen Lichtenberg und dem 5. Stadtbezirk von Maputo in Mozambique befassen sich alle mit Agenda 21-relevanten Fragestellungen. Insbesondere die Köpenicker und Lichtenberger Partnerschaften haben sich aus der bezirklichen Agenda 21-Diskussion entwickelt (siehe Kapitel 8.4.3). Darüber hinaus wird auch im Agenda-Prozess der Bezirke Friedrichshain, Marzahn,⁷⁵ Mitte, Prenzlauer Berg, Reinickendorf, Steglitz, Weißensee und Wilmersdorf der Austausch mit Partnerschaften und Initiativen behandelt.⁷⁶

Nord-Süd-Partnerschaften: Das Beispiel Köpenick – Cajamarca⁷⁷

Im Sommer 1993 entstanden erste Initiativen zur Lokalen Agenda 21 Köpenick. Ein wichtiger Ansatz *des sog. Köpenicker Modells* liegt darin, dass in einem öffentlichen *Forum Umwelt und Entwicklung Köpenick* eine Reihe wesentlicher örtlicher Akteure, Interessengruppen, Parteienvertreter, Unternehmer usw. kooperieren. Die Impulse gingen dabei von zwei örtlichen Bereichen, den Kirchen(gemeinden) und dem Bezirk (Bezirksamt und Bezirksverordnetenversammlung) aus. Das Forum Umwelt und Entwicklung Köpenick hat Arbeitsgruppen zu den Themen Wirtschaft, Verkehr / Stadtplanung, Umwelt / Naturschutz / Tourismus und Energie und Ressourcen, aber auch zur Nord-Süd-Partnerschaft gebildet.

Im Sommer 1993 bildete sich die „Köpenicker Initiativgruppe Eine Welt“. Ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt der Gruppe ist seitdem die Zusammenarbeit mit Cajamarca. Die peruanische Partnerstadt des Berliner Bezirks Köpenick liegt auf 2750 m Höhe in der nördlichen Sierra Perus. Von den ca. 234.000 Ein-

⁷⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999) 19f.

⁷⁵ Vgl. Oelßner in KDrs 13/6.3 (1998) 1f.

⁷⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494, 1999).

⁷⁷ Vgl. Thimmel (1998b) 10f. Näheres zur Partnerschaft Köpenick-Cajamarca findet sich im Anlagenband („Steckbriefe“ der Bezirke).

wohnern der gleichnamigen Provinz leben etwas mehr als die Hälfte auf dem Land. Die Hauptprobleme der Landbevölkerung sind die steigende Armut, die hohe Arbeitslosigkeit und die hohe Analphabetenrate von über 25 %. Das Besondere in Cajamarca ist der Umgang mit diesen Problemen: Bereits seit 1993 wird an einer Lokalen Agenda gearbeitet.

Initiiert wurde der Prozess von Luis Guerrero, dem ehemaligen Bürgermeister und jetzigen Provinzgouverneur von Cajamarca. Es entstanden „mesas de concertación“ (vergleichbar den Runden Tischen in Deutschland), an denen mittlerweile mehr als 100 Einrichtungen teilnehmen. Themen wie ökologische Stadtentwicklung, die Situation der Frauen, Tourismus und Kulturerbe, Bildung und Kultur, landwirtschaftliche Produktion und der Umgang mit den natürlichen Ressourcen stehen auf der Tagesordnung.

Seit 1996 gibt es in Zusammenarbeit mit dem ASA-Programm der Carl Duisberg Gesellschaft einen regelmäßigen Austausch zwischen den beiden Städten; in von der LEZ mitfinanzierten Nord-Süd-Projekten erhalten Studentinnen und Studenten aus Köpenick ein dreimonatiges Stipendium für einen Aufenthalt in Peru, im Gegenzug können junge Berufstätige aus Cajamarca für drei Monate die konkrete Arbeit in Köpenick kennenlernen. Die offizielle Partnerschaft zwischen den beiden Kommunen wurde im Mai 1998 unterzeichnet.⁷⁸

8.4.5.3 Wirtschaft und Nachhaltigkeit

Die vielfältigen Städteverbindungen und Abkommen bzw. Programme können auch für die Weiterentwicklung von Außenwirtschaftsbeziehungen eine wichtige Rolle spielen. Ganz im Sinne eines partnerschaftlichen Verhältnisses können davon beide Seiten profitieren: sowohl Berliner Unternehmen als auch die Wirtschaft in den Partnerkommunen des Landes und der Bezirke.⁷⁹ Um diesen Dialog zu verstärken, wurden in den Beirat „Entwicklungszusammenarbeit“, der die Stadt Berlin in allen entwicklungspolitisch relevanten Themen – insbesondere in Fragen der Eine-Welt-Politik sowie der Ausgestaltung von Umwelt und Entwicklung als Querschnittsaufgabe – berät, auch Vertreter der Wirtschaft berufen.

Über die Aktivitäten im Rahmen der Städteverbindungen hinaus hat sich, neben einzelnen Berliner Unternehmen und den Kammern, besonders die Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) – mit ihrem Programmbereich „Wirtschaft, Umwelt und Entwicklung“ ein wichtiger Akteur im Bereich internationale Wirtschaftskontakte und Nach-

⁷⁸ Vgl. KATE e. V. (1998) 32.

⁷⁹ Das Thema „Internationale Wirtschaftsbeziehungen“ kann hier nicht erschöpfend behandelt werden. Die vielfältigen internationalen Beziehungen der Berliner Wirtschaft sollten in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit in einer möglichen Enquetekommission in der nächsten Legislaturperiode genauer analysiert und bewertet werden. Als Beispiel für die Nachhaltigkeitstrategie eines international tätigen Unternehmens ist die Responsible Care®-Initiative der Schering AG zu nennen. Dort werden in Zusammenarbeit mit der Chemischen Industrie weltweit einheitliche technologische Standards gefördert. Vgl. Erlen in KDrs 13/6.3 (1998).

haltigkeit – das Ziel gesetzt, in die Nachhaltigkeitsdiskussion auch Zielgruppen aus der Wirtschaft mit einzubeziehen. Die CDG bemüht sich engagiert zu thematisieren, welchen Beitrag die Wirtschaft zur Nachhaltigkeit leisten kann und soll. Dabei wendet sich die CDG sowohl an Partner aus Entwicklungsländern als auch an hiesige Wirtschaftsakteure. So veranstaltete die CDG in Kooperation mit der LEZ in den letzten Jahren „Dialogkonferenzen“, an denen auch strategisch bedeutende internationale Wirtschaftsakteure teilnahmen. 1998 beispielsweise fand in Zusammenarbeit mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und unter Beteiligung Berliner Banken das Wirtschaftsforum „Greening the Financial Sector“ statt (siehe auch Kapitel 8.4.1.2). 1999 soll das 3. Internationale Wirtschaftsforum zum Thema „Nachhaltige Konsummuster“ stattfinden. Partner werden neben der LEZ und der CDG das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und das UNEP sein. Zeitgleich wird eine Fachkonferenz zum Thema „Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung und Handelsabkommen“ stattfinden. Neben umweltverträglichen Kriterien sollen dabei auch sozialverträgliche Gesichtspunkte wie die Problematik der entsprechenden „Siegel“ (TransFair, Rugmark, Tropenholz-Zertifizierung etc.; weiteres siehe Kapitel 8.4.2) behandelt werden.

8.4.6 Maßnahmen und Handlungsempfehlungen

Um entwicklungspolitische Inhalte im Berliner Agenda-Prozess finanziell besser verankern zu können, müssen neue Finanzstrukturen gefunden werden. Die im Folgenden von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen müssen allerdings im Zusammenhang mit der angespannten Haushaltslage in Berlin betrachtet werden. Um die Arbeit auf eine solide Grundlage zu stellen, sollten neben der direkten Senatsförderung – ähnlich wie auf dem Gebiet des Umweltschutzes – andere, komplementäre Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Die Kommission hat sich darauf verständigt, eine möglichst weitgehende Projektförderung bei Bewilligung eines ausreichenden Gemeinkostenanteils zu befürworten.

Internationale Aus- und Weiterbildung, Wissenstransfer, Beratung

Das Potenzial der Berliner Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitären Einrichtungen in Lehre und Forschung sollte künftig noch stärker an den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung orientiert und für die Landesentwicklungspolitik stärker genutzt werden. Im Mittelpunkt sollte dabei aufgrund der Bedeutung für die internationalen Verflechtungen der Stadt die Sicherung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Hochschulstandorts Berlin stehen.

An Maßnahmen empfiehlt die Kommission:

- Die langfristige Sicherung einer kontinuierlichen und ausreichenden Finanzierung der entwicklungspolitisch relevanten Programme der Berliner Universitäten.
- Die Förderung von Hochschul- und Forschungsk Kooperationen mit Einrichtungen in den Ländern des Südens und des Ostens.

- Die Unterstützung beim Auf- und Ausbau der Nachkontaktarbeit der Berliner Universitäten und Fachhochschulen, insbesondere bei der Ausweitung der Arbeit auf die Länder Mittel- und Osteuropas.
- Den Aufbau fremdsprachiger Studienangebote mit einem international anerkannten Abschluss.
- Die Aufnahme der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung, globalen Lernens und damit auch des „Eine-Welt-Gedankens“ – mit Prüfungsrelevanz – in die Ausbildung der Studierenden, insbesondere von Lehrkräften.⁸⁰
- Die Stärkung und Erweiterung des wissenschaftlichen Austauschs und Know-how Transfers sowohl von Nord nach Süd als auch von Süd nach Nord (u. a. Verstärkung von Weiter- und Fortbildungsprogrammen für Teilnehmer aus Partnerstädten Berlins).
- Die Unterstützung der Süd-Nord-Projekte im ASA-Programm⁸¹ der Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) aus den Programmbeiträgen des Landes Berlin. Darüber hinaus sollte das Land Berlin die programmpolitische Gleichstellung der Süd-Nord-Projekte mit den Nord-Süd-Projekten innerhalb des ASA-Programms unterstützen.⁸²

Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Um die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Arbeitsbereich „Nachhaltigkeit und Eine Welt“ zu fördern und zu stärken, sollten die vielfältigen Aktivitäten besser koordiniert werden. Hierfür sind entsprechende Mittel erforderlich.

An Maßnahmen empfiehlt die Kommission:

- Eine Förderung, d.h. Sicherung einer kontinuierlichen Arbeit, für Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich „Eine Welt“ für Schulen Bildungsangebote erarbeiten. Diese Förderung sollte in Zusammenarbeit mit der Schulbeauftragten der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport beim Deutschen Entwicklungsdienst (DED) erfolgen. Die Weiterführung dieser Arbeit sollte auch nach Wegzug des DED gewährleistet werden.
- Die Unterstützung der Träger entwicklungspolitischer Bildungsarbeit bei der Konsolidierung eines personellen und finanziellen Spielraums (z.B. durch Akquise von EU-Mitteln oder Mitteln der Deutschen Klassenlotterie).
- Die aktive Förderung von sog. Agenda-Schulpartnerschaften, die im Rahmen von Städtepartnerschaften dazu beitragen können, die komplexen globalen Zusammenhänge leichter verständlich und fassbarer zu gestalten.

⁸⁰ Vgl. SenWiB, LEZ in KDrs 13/6.4a (1998) 7.

⁸¹ ASA: Arbeits- und Studienaufenthalte in Afrika, Asien und Lateinamerika.

⁸² Bisher werden entwicklungspolitische Aufenthalte von Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Süden in Deutschland aus programmpolitischen Gründen nicht durch Projektmittel des Bundes (BMZ) gefördert.

- Die Förderung konkreter Projekte, z.B. zum Energiesparen, in Nord und Süd. Einsparerlöse an Schulen im Bereich Energie- und Wasserverbrauch sollten teilweise an Partnerschulen im Süden und/oder Osten weitergeleitet werden.⁸³
- Die Einführung eines Promotoren-Modells. Die Tätigkeit der Promotorinnen und Promotoren sollte darauf ausgerichtet sein, die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren und Aktivitäten in den Bereichen Umwelt, Antirassismus/ Ausländerarbeit und entwicklungspolitischer Arbeit zu fördern und konkrete Projekte mit zu initiieren.

Zum Beispiel Nordrhein-Westfalen: Das Promotoren-Modell

Das bei der Staatskanzlei in NRW angesiedelte Promotoren-Programm umfasst ca. 30 Personalstellen. Darüber hinaus konnte durch zusätzliche Förderung der Ministerien eine Agenda-Transfer-Stelle in Bonn eingerichtet werden, die die Kommunen im Land bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 unterstützt. Flankierend stellt das Land durch eine Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 0,50 DM pro Einwohner/-in und Jahr zur Finanzierung von entwicklungspolitischer Bildungsarbeit zur Verfügung. Die Fördermittel können lokal bei den Städten beantragt werden.

Mit dem Promotoren-Programm werden die lokalen und regionalen Netzwerke und Eine-Welt-Zentren in die Lage versetzt, im Bereich der Informations- und Bildungsarbeit zur Eine-Welt-Thematik Fachkräfte zu beschäftigen, die die Arbeit der aktiven Gruppen in Nordrhein-Westfalen qualifiziert unterstützen und eigene politische Initiativen starten. Es ist die Aufgabe von Eine-Welt-Promotorinnen und Promotoren, jene lokalen Bezüge zu den Ländern des Südens konkreter und differenzierter zu thematisieren, die über Entwicklungshilfe hinausgehen. Ihr Ziel ist es, mehr Menschen dafür zu gewinnen, eigenes Denken und Handeln an der Eine-Welt-Verantwortung zu orientieren und die Bedingungen für ehrenamtliches Engagement zu verbessern.

Ergänzt wird die Arbeit durch Fachpromotoren, die themenspezifisch auf Landesebene aktiv sind. In ihrem jeweiligen Fachgebiet stellen sie ihr Wissen den in den Kommunen tätigen Gruppen und Initiativen zur Verfügung. Zu ihren Aufgaben gehören Öffentlichkeitsarbeit und Informationsvermittlung, Ausarbeitung von didaktischen Konzepten und inhaltliche Vorbereitung landesweiter Aktionen. Sie leisten politische Lobbyarbeit und moderieren Dialoge zwischen Eine-Welt-Gruppen und Partnern in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Medien etc.

⁸³ Ein Fachtag der Agenda-Beauftragten der Bremer Schulen verabschiedete in diesem Sinne im März 1998 eine Empfehlung an Bremens Schulen und an das Bildungsressort. Vgl. Hilliges in KDRs. 13/6.2a (1998) 11f.

- Die Beibehaltung und Ausweitung der Förderung von Informationsprojekten umwelt- und entwicklungspolitischer Gruppen zur Lokalen Agenda 21 in Berlin („Berliner Briefe“).
- Die Öffnung arbeitsmarktpolitischer Instrumente (ABM, LKZ etc.) für freie Träger der Entwicklungszusammenarbeit.
- Die Unterstützung und Initiierung von internationalen Begegnungs- und Dialogprogrammen zu einzelnen Themenschwerpunkten wie zivile Konfliktlösung, Versöhnungsprozesse u. ä.
- Die verstärkte Einbeziehung des Potentials der Hochschulen in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit durch Beteiligung von Studierenden, Gastwissenschaftlern oder Fortbildungsteilnehmern aus Entwicklungs- und Schwellenländern an Veranstaltungen z. B. im Rahmen von „Berlin macht Schule“.

Lokaler Konsum – Globale Verantwortung

Die Veränderung von Lebensstilen und Konsummustern und die Förderung von gerechteren Handelsstrukturen sind Schlüsselbereiche für eine nachhaltige Entwicklung. Das Land Berlin mit seinen Institutionen sollte hier einerseits eine Vorbildfunktion übernehmen, andererseits durch seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf Bundesebene Einfluss nehmen.

An Maßnahmen empfiehlt die Kommission:

Fairen Handel

- Die Überprüfung von Förderinstrumenten, wie z. B. Existenzgründerförderung, Investitionsfinanzierungshilfen und Beratungshilfen des Landes Berlin für die Gründung von professionellen Fachgeschäften des fairen Handels. Weiterhin die Überprüfung von Möglichkeiten der Öffentlichen Hand, Gelder in Form von Darlehen, Eigenkapitalaufstockung etc. zur Verfügung zu stellen.
- Die Unterstützung einer Veränderung der Verbraucherorientierung durch Ausstellungen, Bildungsangebote, Kampagnen etc.⁸⁴
- Die Prüfung der Möglichkeit, für die staatliche Beschaffungspolitik eine Präferenz für fair gehandelte Produkte, bzw. Sozialverträglichkeits-Siegel wie TransFair; Rugmark, zertifiziertes Tropenholz festzulegen.⁸⁵

⁸⁴ Für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sind Projekte zum fairen Handel hervorragend geeignet, da sie automatisch Diskussionen über Rohstoffpreise, internationale Weltmarktstrukturen und das Nord-Süd-Verhältnis auslösen und eigene konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzeigen.

⁸⁵ In diesem Zusammenhang begrüßt die Enquetekommission ausdrücklich die Einberufung der Konferenz „Nachhaltiger Konsum“, die 1999 von der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit organisiert wird. Die Kommission empfiehlt, die Ergebnisse der im Anschluss an die oben genannte Konferenz stattfindende Fachtagung, die sich speziell mit der öffentlichen Beschaffung und der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien beschäftigt, zu veröffentlichen.

- Die Einführung von fair gehandelten Produkten wie Kaffee, Tee etc. im Abgeordnetenhaus von Berlin und in den Berliner Senatsverwaltungen.⁸⁶

Altkleider

- Die Entwicklung eines Kriterienkatalogs für faire Altkleidersammlungen und die Einberufung eines Runden Tisches zum Thema unter Beteiligung aller Akteure.
- Die Unterstützung von Informationsarbeit zur Altkleider-Problematik.
- Die Erarbeitung von Mindeststandards für Entsorgungsfachbetriebe unter Berücksichtigung der vom Dachverband FairWertung für den Altkleidermarkt entwickelten Grundsätze und Kriterien für Sammlung und Vermarktung und der im Münchner Agenda 21-Prozess festgelegten Kriterien.
- Die Ausschöpfung der vorhandenen und zukünftiger Kontrollmöglichkeiten von Entsorgungsfachbetrieben. Weiterhin den Abschluss eindeutiger Verträge auf der Grundlage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, ergänzt um soziale und entwicklungspolitische Ziele.

Tropenholz

Das Land Berlin hat mit seinen Beschlüssen zum Verzicht auf Tropenholz und mit seiner Mitgliedschaft im „Klimabündnis der Städte“ (siehe Kapitel 2, Seite 27) eine deutliche Position eingenommen. Die Kommission begrüßt diese Politik und empfiehlt die Beibehaltung der entsprechenden Richtlinien und die Kontrolle ihrer Umsetzung. Darüber hinaus sollte der Forest Stewardship Council-Prozess kritisch beobachtet werden und eine eventuelle Änderung der Richtlinien in Abstimmung mit dem Klima-Bündnis der Städte erfolgen. Bis dahin sollte am Tropenholzverzicht festgehalten werden.

Landesentwicklungszusammenarbeit

Angesichts der angespannten Haushaltssituation und der veränderten Rahmenbedingungen (Hauptstadtfunktion und Wegzug der auch vom Land Berlin geförderten entwicklungspolitischen Organisationen DIE, DSE, DED) benötigt Berlin ein kohärentes Konzept, wie die entwicklungspolitischen Potentiale gestärkt und gefördert werden können. Die Kommission empfiehlt daher, ein langfristiges Konzept zu entwickeln und die bestehenden Förderrichtlinien zu überprüfen, und lehnt eine weitere Marginalisierung dieses Politikbereiches durch Mittelkürzungen ab.

⁸⁶ Der Bundestag hat bereits am 29.4.93 mit der Unterstützung seiner damaligen Präsidentin, Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth, beschlossen, dass in den Restaurationsbetrieben des Bundestages fair gehandelter Kaffee auszuschenken sei. „Mit der Entscheidung für fair gehandelten Kaffee setzen die Abgeordneten ein ganz praktisches entwicklungspolitisches Signal, denn nur auf der Basis fairer Handelsbeziehungen haben die Länder des Südens die Chance einer dauerhaften Entwicklung.“ Auch das Europaparlament genießt nur noch Kaffee mit dem Transfair-Siegel, und „selbst in der Deutschen Bank wird gepa-Kaffee getrunken“.

An Maßnahmen empfiehlt die Kommission:

- Die Einrichtung einer Stelle mit Koordinierungskompetenz, die es verwaltungsin-tern ermöglicht, dass die verschiedenen Ressorts ihr Spezialwissen transparent machen. Dazu gehört auch die Ausstattung dieser Stelle mit dem Recht auf Ak-teneinsicht – insbesondere in Konfliktfällen zwischen einzelnen Senatsverwaltun-gen. Diese Funktion könnte die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit übernehmen.
- Die Überprüfung der Anbindung der Landesstelle für Entwicklungszusammenar-beit innerhalb des Berliner Senats.⁸⁷ Durch eine mögliche Neuansbindung der LEZ sollte vor allem der Gedanke der Entwicklungszusammenarbeit als Querschnitts-aufgabe gestärkt werden.
- Die Einrichtung eines eigenen Haushaltstitels „Öffentlichkeitswirksame Maßnah-men“ (z. B. monatliche Information ähnlich den „Berliner Briefen“)⁸⁸ bei der LEZ, um Inhalte und Strategien der Landesentwicklungszusammenarbeit transparen-ter zu gestalten und besser zu kommunizieren.
- Die Prüfung der Anbindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Ausschuss-arbeit des Berliner Parlaments. Hierbei sollten die Optionen Einrichtung eines Unterausschusses für Entwicklungszusammenarbeit⁸⁹ und Anbindung als or-dentliches Fachgebiet an den Wirtschaftsausschuss geprüft werden.
- Die Überprüfung der Arbeit des Referentenausschusses für Entwicklungspolitik. Die Besetzung und die Tagungshäufigkeit des Ausschusses sollte überprüft wer-den. Außerdem sollte eine Evaluierung der Arbeit des Ausschusses erfolgen. Weiterhin wird empfohlen, nach effektiveren und verbindlicheren Instrumenten zu suchen.
- Die Prüfung von Fördermöglichkeiten aus den EU-Fonds für Projekte der Ent-wicklungszusammenarbeit.
- Eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Ausländerbeauftragten, mit der Senats-verwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie, mit der Senatsver-waltung für Wissenschaft und Kultur, mit der Senatsverwaltung für Schule, Ju-gend und Sport, mit der Senatskanzlei (Städtepartnerschaften) sowie den Berei-chen Außenwirtschaft und Ost-West-Wirtschaftskooperation bei der Senatsver-waltung für Wirtschaft und Betriebe.⁹⁰

⁸⁷ Vgl. Lucas in KDRs 13/6.2 (1998) 41.

⁸⁸ Die „Berliner Briefe – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21“ veröffentlichen monatlich Informa-tionen zum Lokale Agenda-Prozess in den Bezirken, zum Stand der Agenda im Land und auch zu Eine-Welt-Themen. Redaktionell werden sie von NRO erstellt (siehe Kapitel 5, Seite 75).

⁸⁹ In den entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Berlin wird die Einrichtung eines Unter-ausschusses ausdrücklich empfohlen. Das Abgeordnetenhaus hat diese Empfehlung bisher nicht umgesetzt.

⁹⁰ Vgl. Kapitel „Aktive Mitwirkung der Politik und kooperatives Verwaltungshandeln“ im Kapitel 8.5.1.2 (Seite 317).

- Die finanzielle Absicherung der verschiedenen Träger entwicklungspolitischer Bildungs- und Projektarbeit durch Projektförderung und die Bewilligung eines ausreichenden Gemeinkostenanteils. Die Grundstrukturen einzelner Träger sollten durch institutionelle Förderung konsolidiert werden. Strukturen für nachhaltige Entwicklung und der Aufbau eines Managements für nachhaltige Entwicklung sollten in Anlehnung an die jetzt üblichen Strukturförderungen für die existierenden Einrichtungen und zumindest in gleicher Höhe gefördert werden.⁹¹
- Die Einbeziehung der Eine Welt-Thematik in die Arbeit der Agenda-Verantwortlichen in den einzelnen Senatsverwaltungen.
- Die Wiederaufnahme der Verpflichtung, dass die zusätzlichen Aufgaben in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOE) sich nicht zu Lasten der Beziehungen mit den Entwicklungsländern auswirken dürfen, in die überarbeitete Fassung der Entwicklungspolitischen Leitlinien.
- Die langfristige finanzielle Sicherung der derzeit geförderten entwicklungspolitischen Aktivitäten der Hochschulen, um die bisherige Arbeit mit hoher Qualität weiterzuführen. Weiterhin sollte die Möglichkeit einer höheren Förderung geprüft werden, um bisher noch nicht optimal genutzte Potentiale zu mobilisieren.

Zur Verbesserung der finanziellen Basis der Entwicklungszusammenarbeit schlägt die Kommission darüber hinaus folgende konkrete Projekte vor:

- Die Einrichtung einer „*Stiftung für Entwicklungszusammenarbeit/Berliner Stiftung für Entwicklung*“. Die Kommission fordert das Parlament auf, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag anzunehmen.
- Die *Überprüfung der Landeshaushaltsordnung* im Hinblick auf eine Umschichtung von Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies könnte in Anlehnung an das Modell Nordrhein-Westfalens geschehen (Vorbild sollte dabei die Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes sein). Die Vergabe von Mitteln könnte über die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Die Vergaberichtlinien sollten gemeinsam mit den Bezirken, mit NRO u. a. entwickelt werden.
- Die Einrichtung einer *Umwelt- und Entwicklungslotterie*. Um die konkreten Fragen des Aufbaus und der Organisation der Lotterie für Berlin sowie die Ausgestaltung der Förderrichtlinien zu klären, sollte ein partizipatives Verfahren (Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen) etabliert werden. Die eingespielten Mittel sollten zu gleichen Teilen für umwelt- und entwicklungspolitische Projekte eingesetzt werden. Außerdem sollte eine Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg angestrebt werden.
- Die verstärkte *Öffnung der Deutschen Klassenlotterie für Agenda-Aktivitäten*. Bei der Vergabe von Geldern sollten umwelt- und entwicklungspolitische Inhalte berücksichtigt werden.

⁹¹ Vgl. Hilliges in KDRs 13/6.9 (1998) 9f.

Berliner Stiftung Entwicklung⁹²

Vorbild für eine derartige Maßnahme ist das „Gesetz über die Stiftung Naturschutz Berlin“ vom 26.3.1981 in der Fassung vom 15.12.1988. Zweck dieser „Berliner Stiftung Entwicklung“ sollte u. a. die Unterstützung des „Nord-Süd-Zentrums“ Berlin, die Förderung entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit durch Berliner NRO und die Förderung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit durch verschiedene Träger sein.

Die „Berliner Stiftung Entwicklung“ sollte in ihren Gremien von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung, NRO, Kirchen u. a. getragen werden. Der Hauptteil der aus dem Stiftungsvermögen zu erzielenden Erträge müsste für die Finanzierung der Zwecke der Stiftung eingesetzt werden.

Die Satzung der „Berliner Stiftung Entwicklung“ sollte – analog zum „Gesetz über die Stiftung Naturschutz Berlin“ – die Möglichkeit von Zustiftungen durch das Land Berlin sowie durch andere Körperschaften und Personen vorsehen.

„Die Stiftung unterstützt und fördert partnerschaftliche und solidarische Entwicklungszusammenarbeit der in Berlin ansässigen Nichtregierungsorganisationen in benachteiligten Regionen der Welt. Sie hat insbesondere die Aufgabe: (...) Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der in Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten Agenda 21 in benachteiligten Regionen der Welt, insbesondere in Entwicklungsländern, und (...) Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu entwicklungspolitischen Themen zu fördern.“⁹³

Zum Beispiel Nordrhein-Westfalen: Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes

Nordrhein-Westfalen vergibt analog zur Einwohnerzahl für die Kommunen Mittel zur Finanzierung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit. Mit diesem Finanzierungsinstrument werden den Kommunen pro Kopf der Bevölkerung 0,50 DM zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sollen insbesondere Initiativen und Projekten zugute kommen, die auf kommunaler Ebene zu einem größeren Verständnis für die Zusammenhänge und Probleme der „Einen Welt“ beitragen. Dazu gehören vorrangig Projekte und Vorhaben im Lokalen Agenda 21-Prozess. Zusammen mit dem Promotorenmodell wird so in Nordrhein-

⁹² Hierzu liegt dem Abgeordnetenhaus von Berlin bereits ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über ein „Gesetz über die Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Berlin“ vor. Der Vorschlag wurde 1997/98 mit Mitgliedern aller im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen und den politisch Verantwortlichen in der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe besprochen und fand prinzipielle Zustimmung. Der eingebrachte Gesetzesantrag hingegen wurde zwar auf der ersten Lesung im Juni 1998 begrüßt, eine politische Entscheidung erfolgte bis heute nicht.

⁹³ Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2844, 1998) 1.

Westfalen eine höchst lebendige und vielfältige Arbeit geleistet, die den Agenda-Gedanken breiten Bevölkerungsschichten zugänglich macht.⁹⁴ Beispiele für Aktivitäten: Einrichtung oder Förderung von Informationszentren, „Dritte Welt-Läden“ oder „Eine Welt-Zentren“, Förderung im Rahmen der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, Benennung von Ansprechpartnern für kommunale Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, Einbeziehung der nichtdeutschen Bevölkerung in die Planung und Durchführung einzelner Projekte. Auch Projekte in Entwicklungsländern, die von Vereinen, Gruppen oder einzelnen Bürgern partnerschaftlich durchgeführt werden, werden unterstützt, sofern eine ausreichende Einbindung in die örtliche Gemeinschaft sichergestellt ist und sie sich auf Gegenstände beziehen, die auch nach hiesigem Rechtsverständnis Angelegenheiten der Gemeinde sind.⁹⁵

Zum Beispiel Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen: Bingo-Lotto

Sieben Mio. DM hat das Bingo-Lotto – die bundesweit erste Umweltlotterie ist am 22. September 1997 in Niedersachsen an den Start gegangen – bis Juni 1998 ausgeschüttet. Ca. 160.000 Lose bringen wöchentlich 200.000 DM ein. 400 Projekte bekamen etwas von dem Geldsegen ab, der v. a. Ehrenamtliche bei ihren Umwelt- und Entwicklungsaktivitäten fördern soll. Vom Fünf-Mark-Los gehen jeweils 1,25 DM an die Verbände. Mittlerweile beteiligen sich auch Hamburg und Niedersachsen an diesem Modell, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen haben Interesse gezeigt.⁹⁶

Internationale Beziehungen

In die Beziehungen zu Kommunen in Entwicklungsländern sollte vermehrt der „Eine Welt-Gedanke“ eingebracht werden. Gerade die Problematik der Nachhaltigkeit und der Agenda-Prozess eröffnen hierbei ein vielfältiges Betätigungsfeld; dieses Thema sollte im Rahmen der offiziellen Städtepartnerschaften und der bi- und multilatera-

⁹⁴ Vgl. Hilliges in KDRs 13/6.9 (1998) 64.

⁹⁵ Eine ausführliche Beschreibung dieses Programms findet sich auf der Internet-Seite des Landes NRW (www.nrw.de). Haushalts- und zuwendungsrechtlich handelt es sich um pauschalisierte Zuweisungen im Sinne § 12 des Haushaltsgesetzes 1998 des Landes vom 17.12.1997 (GV.NW. S. 448). Die Mittel sind daher bestimmungsgemäß zu verwenden. Eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung kann bei entsprechenden Feststellungen der Bewilligungsstelle oder der Prüfungsbehörden zur Rückforderung der Mittel führen.

⁹⁶ Die großen bundesdeutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen wollen aber darüber hinaus ein eigenes gemeinnütziges Lotteriespiel etablieren. Unter dem Namen „Neue Bundeslotterie für Umwelt und Entwicklung“ versuchen zehn Organisationen – von der Welthungerhilfe bis hin zu Greenpeace – seit Jahren bundesweit oder in einzelnen Ländern, zugunsten von Umwelt- und Entwicklungshilfeprojekten ein Postleitzahlenspiel nach holländischem Vorbild einzuführen. Vgl. Voges (1997); vgl. Voges (1998).

len Abkommen als zentraler Gegenstand des gemeinsamen Interesses benannt werden. Die Städtepartnerschaften, die gegenwärtig z.T. sehr formal erscheinen, sollten neben ökologischen auch soziale Aspekte stärker mit einbeziehen, wie z.B. einen Austausch über Konzepte in der Migrations- und Integrationspolitik.

An Maßnahmen empfiehlt die Kommission:

- den Abschluss einer Städtepartnerschaft mit mindestens einem Least-Developed-Country;
- die Einberufung einer ressortübergreifenden Projektgruppe zur Belegung der Städtepartnerschaften unter Einbeziehung von Wirtschaft, Wissenschaft, NRO u.a.;
- die Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen (Gewerkschaften, Kirchen, IHK, Handwerk, Stiftungen, Jugendverbände etc.) in den Austausch sowie die Einbeziehung von NRO-Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich Umwelt und Entwicklung in die Berliner Gremien zu den Internationalen Beziehungen;⁹⁷
- die Förderung des Local Agenda Charters Project zur städtepartnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Berlin und Buenos Aires und Mexiko-Stadt;
- die Implementierung der Lokalen Agenda 21 in die Abkommen zu Städtepartnerschaften und Ausgestaltung und Erweiterung der Städtepartnerschaften im Sinne der Nachhaltigkeit auf gesamtstädtischer Ebene;
- die Förderung konkreter Projektpartnerschaften zu bestimmten Themen (z. B. die Vermittlung von Kenntnissen über Nachhaltige Stadtentwicklung, über Konzepte eines nachhaltigen Umbaus von Plattenbau-Siedlungen oder zum Erfahrungsaustausch über Planungs- und Mitbestimmungsmodelle), sowohl zu den bestehenden offiziellen Partnerschaften als auch zu Referenzstädten,⁹⁸ z. B. Curitiba in Brasilien oder Montevideo in Uruguay;⁹⁹
- die Auswertung und Dokumentation des Pilotprojekts zu *Joint Implementation*. Weiterhin sollte Berlin auf die nationale Ebene einwirken, um eine Mindestquote von heimischen Reduktionen zu gewährleisten. Ziel sollte sein, zu verhindern, dass die industrialisierten Staaten sich von ihren Reduktionsverpflichtungen „freikaufen“ können;
- die strukturelle Unterstützung der bezirklichen Städtepartnerschaften (u.a. durch Einrichtung einer Projektbörse, Einbeziehung der Bezirke in eine ressortübergreifende Projektgruppe). Zugleich sollten die Bezirke ermutigt werden, eigene Beziehungen zu anderen Kommunen zu entwickeln und Erfahrungen darüber auszutauschen.

⁹⁷ Vgl. SenWiB (1998b).

⁹⁸ Auf der Habitat II-Konferenz 1996 wurden weltweit Projekte als „Best Practices“ ausgezeichnet. Darüber hinaus werden z.B. Montevideo und Porto Alegre in Südamerika als Referenzstädte für Dezentralisierungs- und Partizipationsprozesse angesehen.

⁹⁹ Vgl. Thimmel (1998c) 150f.

- die Förderung von gesamtstädtischen Maßnahmen und Programmen, die auf den jeweiligen Kontakten in den Bezirken aufbauen (z. B. Projekt „Berlin macht Schule“).
- die Auswertung und Veröffentlichung von aus Forschung und Praxis vorliegenden Erfahrungen von Wissenschaft, NRO und anderen Organisationen zu nachhaltigen Ansätzen. Diese Arbeiten sollten den Partnerstädten zur Verfügung gestellt werden.¹⁰⁰
- die Analyse und Bewertung der Aktivitäten von Berliner Unternehmen im Hinblick auf ihre umwelt- und entwicklungspolitische Relevanz.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ein Beispiel hierfür könnten die Ergebnisse einer Konferenz des Landes Berlin und der CDG 1996 in Rosario (Argentinien) über Lokale Agenda-Ansätze in Lateinamerika sein. Ein anderes Beispiel ist die Verbreitung von „Berlin 21 – Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz“; vgl. Berlin 21 (1998).

¹⁰¹ Siehe Hinweis auf eine mögliche nächste Enquetekommission im Kapitel 8.4.3.1.

8.5 Lokale Agenda 21 und Akteurskooperation

Die Enquetekommission versteht zukunftsfähige Entwicklung, wie bereits im Kapitel 3 (Seite 45) dargelegt, als eine regulative Idee, die in einem gerichteten Such- und Lernprozess zu konkretisieren ist. Einen Leitfaden in diesem Suchprozess liefern die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und weitere grundlegende Prinzipien der Nachhaltigkeit. Der Weg für diesen Suchprozess ist der umsetzungsorientierte Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern, Interessenverbänden, Wirtschaft und Wissenschaft.

In diesem Dialog sind Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und sozialer Ausgleich als inhaltliche Dimensionen zukunftsfähiger Entwicklung nach und nach in eine angemessene Balance zu bringen. Neben diesen inhaltlichen Dimensionen umfasst das Konzept Nachhaltigkeit aus Sicht der Kommission auch eine Dimension, die sich eher auf das Verfahren bezieht: die politisch-institutionelle. Diese Dimension zielt für die Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit auf tragfähige und dauerhafte politische Entscheidungen sowie auf eine effiziente und wirksame Administration ab. Die Weichenstellungen auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung sind in außerordentlich hohem Maße auf Legitimität und gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen. Diese Basis einer tragfähigen Nachhaltigkeitspolitik lässt sich in modernen Gesellschaften nur durch die Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren und die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger erlangen. Außerdem müssen für die zukunftsfähige Entwicklung nicht nur die politischen Institutionen aktiv werden, sondern mindestens ebenso die Bürger und die gesellschaftlichen Akteure. Die auf der Rio-Konferenz verabschiedete Agenda 21 setzt darauf, dass die Politik sich auf Zukunftsfähigkeit ausrichtet sowie entsprechende Aktivitäten der Bürger und der gesellschaftlichen Akteure anstößt und ihre Anregungen aufnimmt. Auch dazu bedarf es des Dialoges.

Insgesamt „übernimmt der Staat eine führende, den gesellschaftlichen Prozeß aktivierende Rolle. Staatliche Institutionen tragen vorzugsweise die Verantwortung, die gesellschaftliche Entwicklung in Richtung einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung anzustoßen. Der Staat agiert in einer Doppelrolle, indem er einerseits moderierende und koordinierende Aufgaben übernimmt, andererseits als eine dem Gemeinwohl verpflichtete, lenkende Instanz auftritt. Um die gesellschaftlichen Akteure zu einer zunehmenden Nachhaltigkeitsorientierung ihres Handelns zu motivieren, muß der aktivierende Staat entsprechende Strukturen für die Beteiligung der Akteure an entsprechenden Prozessen schaffen.“¹

Eine Nachhaltigkeitspolitik wird dauerhafte Erfolge nur erzielen können, wenn sie das Handeln der Akteure in eine zukunftsfähige Richtung zu leiten vermag und Selbstorganisationsprozesse ermöglicht und fördert, welche Nachhaltigkeit als einen sich

¹ Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 73.

selbst tragenden gesellschaftlichen Prozess etablieren. Die OECD benennt in einer Studie fünf Erfolgskriterien für eine solche Nachhaltigkeitspolitik: Diese muss

- im Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen erarbeitet,
- über das Ressortdenken hinaus als Querschnittsaufgabe begriffen,
- durch parlamentarische Beschlüsse verbindlich gemacht,
- als offener Planungsprozess mit nachprüfbaren Etappenzielen gestaltet und
- auch wieder mit der Gesellschaft kommuniziert werden.²

Für Städte und Gemeinden gibt die Agenda 21 in ihrem Kapitel 28 einen Rahmen für solch einen Dialogprozess der zukunftsfähigen Entwicklung.

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“³

8.5.1 Ziele und Aufgaben einer Lokalen Agenda 21

In diesem Abschnitt beschreibt die Kommission zunächst wie sie den Auftrag von Rio versteht, eine Lokale Agenda 21 zu erstellen (siehe Kapitel 8.5.1.1). Anschließend werden einzelne Voraussetzungen und Schritte eines Agendaprozesses dargestellt, die sich allgemein als Erfolgsbedingung eines solchen Prozesses herausgestellt haben (siehe Kapitel 8.5.1.2).

8.5.1.1 Der Auftrag einer Lokalen Agenda 21

Kapitel 28 der auf der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro verabschiedeten Agenda 21 fordert zu „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ auf (so der Titel des Kapitels). Demnach sollen die Kommunen gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft in einen Konsultationsprozess eintreten und einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 für ihre jeweilige Gemeinschaft erzielen.

² Vgl. OECD (1995) 19.

³ Agenda 21, Kapitel 28.1; BMU (1993) 231.

Die Enquetekommission betrachtet die Erarbeitung von geeigneten Strategien für eine nachhaltige Entwicklung, niedergelegt in einer Agenda 21 Berlin, als wichtigen Bestandteil der erfolgreichen Umsetzung einer nationalen und internationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Damit soll auf lokaler Ebene die Agenda 21 konkretisiert und eine zukunftsfähige Entwicklung initiiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger, die bestehenden Institutionen und die Unternehmen sollen sich in der Weise positionieren und ihre Aktivitäten so ausrichten, dass eine nachhaltige Entwicklung dauerhaft gewährleistet wird. Sicherlich können viele Probleme der nachhaltigen Entwicklung – insbesondere solche der erforderlichen Rahmenbedingungen – nur auf weltweiter, europäischer und nationaler Ebene angegangen und gelöst werden. Gleichzeitig hängt aber eine nachhaltige Entwicklung von der Mitwirkung insbesondere der Bürgerinnen und Bürger ab, deren Lebensweise meistens an einen bestimmten Ort gebunden ist. Die Städte und Gemeinden können mit ihren Entscheidungen die Zukunftsfähigkeit lokaler Verhältnisse stark beeinflussen. Darüber hinaus könnte die lokale Ebene im Wechselverhältnis mit der nationalen und internationalen Ebene durchaus Bausteine und Erfahrungen für die globale Entwicklung liefern.⁴ Und nicht zuletzt sind gemäß der Agenda 21 die lokalen Aktivitäten im globalen Kontext zu sehen und entwicklungspolitische und internationale Dimensionen von Beginn an zu berücksichtigen und in die Strukturen miteinzubeziehen.

Die breite Beteiligung aller Akteursgruppen, die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern und der konstruktive Dialog werden als unabdingbar für einen gesamtstädtischen Agendaprozess angesehen.⁵ In dem Konsultationsprozess der Lokalen Agenda 21 können sich voneinander abgeschottete Szenen wie Wirtschaft, Politik, Verbände, Bürgergruppen und Wissenschaft füreinander öffnen und so neue Partnerschaften zur Sicherung der lokalen Gemeinschaft unter den Anforderungen der Nachhaltigkeit bilden.⁶ In diesem Rahmen bilden sich durchaus auch Kooperationen von Akteuren heraus, an denen Politik oder Verwaltung nicht beteiligt sind.⁷ Solche von der Rio-Konferenz oder von einem örtlichen Agenda-Prozess angestoßenen Kooperationen können als erwünschte Eigeninitiative betrachtet werden.

Die aktive Rolle der Gesellschaft – der großen gesellschaftlichen Organisationsformen und der Bürgerinnen und Bürger – ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die mit dem Agenda-Prozess verbundenen Veränderungen in den politischen Prioritätensetzungen auch zu breit akzeptierten Veränderungen in der Lebensweise der Gesellschaft führen. Aktivitäten der Gesellschaft und der Politik können sich wechselseitig ergänzen und verstärken. Der Agenda-Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass er die politischen Entscheidungsprozesse in einem engen Miteinander von Politik und Gesellschaft gestaltet.

In diesem Zusammenwirken von Politik und Gesellschaft sind gerade Agenda-Prozesse mit Machtungleichgewichten konfrontiert. Diese können sich unter Umständen

⁴ Vgl. Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 3.

⁵ Vgl. KDRs 13/8 (1998) passim.

⁶ Vgl. Gustmann in KDRs 13/8.2b (1998) 5.

⁷ Vgl. Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 3.

den für die Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung ungünstig auswirken. Um trotz der zum Teil verfestigten Machtkonstellationen nachhaltige Entwicklung zu befördern, bieten sich u. a. folgende Strategien an:⁸

1. Im Hinblick auf Akteure, die Nachhaltigkeit befördern, besteht die Möglichkeit, ihre Selbstorganisation und Vernetzung zu unterstützen, ihre Möglichkeiten zur Beteiligung an politischen Entscheidungen auszubauen und Ungleichgewichte der Ressourcenverteilung⁹ abzubauen.
2. Im Hinblick auf gegenläufige Interessen könnten Vorbehalte durch zielgruppenspezifische Strategien der Sensibilisierung und Innovation abgebaut werden: Information und Beratung, gezielte ökologische Innovationsforschung und Fördermaßnahmen, Innovationsdynamik auslösen und normale wirtschaftliche Innovationsprozesse nutzen.
3. Allgemein sollten das „Klima“ für Nachhaltigkeit verbessert und das Engagement sowie das Gewicht von Politik und Verwaltung erhöht werden, und zwar durch Strategien zur Stärkung von Problembewusstsein und Reflexivität (Indikatoren- und Bericht-erstattungssysteme, beratende Gremien, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit etc.).

Weit verbreitete Vorbehalte richten sich hauptsächlich gegen eine sektorale, nachsorgende Umweltpolitik. Hingegen kann eine Politik, die tatsächlich – und nicht nur postulatorisch – die drei Dimensionen Soziales, Ökologie und Ökonomie integriert, auf eine deutlich positivere Resonanz stoßen. In diesem Sinne könnten als ein Ansatz für den Agenda-Prozess günstige Situationen (Wahlen, gute Konjunktur, Problemdruck) sowie „die real vorhandenen Sachzwänge (...) dazu benützt werden, ohnehin nötig werdende ökonomisch motivierte Reformen mit positiven ökologischen Wirkungen zu koppeln“. ¹⁰ Solche Sachzwänge sind die Beschäftigungsproblematik, die Knappheit öffentlicher Finanzen, die hohe Regulierungsdichte und die zunehmenden Folgekosten von Umweltschäden. In diesem Zusammenhang erscheinen ökologische Ziele „nicht mehr als isoliert angestrebte öffentliche Güter, sondern gewissermaßen als gesellschaftlicher Zusatznutzen integrierter Lösungen“. ¹¹

Als eine Möglichkeit zur Überwindung von Kommunikationshemmnissen könnte das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen vorgeschlagene mehrstufige Verfahren für die konsensuale Festlegung von Umweltqualitätszielen herangezogen werden. Eine für alle Verfahrensschritte wichtige Erfolgsbedingung ist in diesem Modell die Festlegung eines klaren zeitlichen Rahmens, für dessen Überschreitung feststeht, dass die Entscheidung über die festzulegenden Ziele von der Regierung oder ggf. dem Parlament getroffen wird. ¹² Diese Regel, die einen fruchtbaren Zeit-

⁸ Zu diesen „countervailing strategies“ vgl. IFOK, IWÖ (1997) 70ff; vgl. Schneidewind, Feindt, Meister u. a. (1997).

⁹ Ressourcen sind hier z. B. Expertise, Information, Finanzen, Klagemöglichkeiten, Möglichkeiten zur Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

¹⁰ IFOK, IWÖ (1997) 74.

¹¹ IFOK, IWÖ (1997) 75f.

¹² Vgl. SRU (1998) Tz 234ff.

druck erzeugen soll und zugleich Vorbehalte gegen scheinbar „endlose“ Diskussionsprozesse ausräumt, kann auch für die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 eingesetzt werden.

8.5.1.2 Erfolgsbedingungen der Lokalen Agenda 21

Aus den Erfahrungen mit lokalen Agenda-Prozessen in Berlin und anderen Städten hat die Enquetekommission generelle Voraussetzungen für einen erfolgreichen Verlauf von Agenda-Prozessen ermittelt. Diese lassen sich in folgende vier Bereiche gruppieren:

- a) partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise,
- b) aktive Rolle der Politik und kooperatives Verwaltungshandeln,
- c) Gewinnung und Beteiligung aller relevanten Akteure und
- d) effiziente Organisation und Infrastruktur.

In diesen Bereichen werden einzelne Erfolgsbedingungen herausgearbeitet. Eine entsprechende Bestandsaufnahme für Berlin folgt im Kapitel 8.5.2, Handlungsempfehlungen im Kapitel 8.5.3.

a) Partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise

Ein oft ungewohntes Novum stellen die an Dialog und kooperativer Umsetzung orientierten Vorgehensweisen der Lokalen Agenda dar. Meist orientieren sich die Entscheidungsverfahren am Konsensprinzip, was angesichts des breiten Akteursspektrums gewagt erscheint. Aber gerade dies ermöglicht die Zusammenführung unterschiedlicher Interessengruppen, ohne dass eine der beteiligten Seiten fürchten muss, majorisiert zu werden. Für eine dennoch zügige und zielorientierte Arbeitsweise können geeignete Partizipationsverfahren und eine „professionelle Moderation der gruppenspezifischen Interessen“ sorgen.¹³ Voraussetzung ist aber die Bereitschaft der Beteiligten, Feindbilder und Berührungängste abzubauen, sich als Partner anzuerkennen, die Situation und Interessenlage der jeweils anderen Seite zu verstehen, voneinander zu lernen, die bisher geleistete Arbeit anzuerkennen, Dissens und Kritik zuzulassen und sich gleichwohl um einen Konsens (oder wenigstens Kompromiss) zu bemühen. Das bedeutet nicht, sich mit dem Eintritt in ein Agendaforum vorab auf ein konsensuelles Ergebnis zu verpflichten. Vielmehr sollten sich alle Beteiligten darüber im Klaren sein, dass es für alle um eine Gratwanderung geht und keine Seite ihre zentralen Anliegen oder ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen kann.

Die Aufgabe der Verfahrensgestaltung und der Moderation ist es hierbei, diese Bereitschaft und diese wechselseitige Perspektivenverschränkung zu unterstützen und wachzuhalten sowie gemeinsame Grundlagen und Einigungsmöglichkeiten auszuloten. Nur wenn sich eine Win-win-Situation im weitesten Sinne finden lässt,

¹³ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66.

die für die Beteiligten vorteilhafter als ein nicht kooperativ abgestimmtes Handeln ist, führt der Dialog zum Ziel. Der Aufwand dafür bietet die Chance, dass am Ende mehr als der kleinste gemeinsame Nenner herauskommt und auch die sperrigen Zielsetzungen der Agenda 21 nicht unberücksichtigt bleiben, die ja selbst in einem konsensuellen Prozess formuliert worden sind. Im Übrigen schreibt Kapitel 28 der Agenda keineswegs vor, dass alle Aktivitäten im Konsens zu erfolgen hätten.

Erfahrungsaustausch und Lernbereitschaft sind nicht nur innerhalb lokaler Agenda-Prozesse eine Erfolgsvoraussetzung, auch der Austausch zwischen den Kommunen ist für den noch recht neuen Weg der Lokalen Agenda von großer Bedeutung. Insgesamt ist das Modell der „lernenden Organisation“ eine hilfreiche Orientierung, die auch einer Verfestigung von Strukturen des Konsultationsprozesses vorbeugen kann. Lernende Organisationen nehmen Impulse aus ihrem Umfeld auf und verarbeiten sie, suchen nach einer verbesserten Handlungsweise und geben Impulse für Lernprozesse in der Gesellschaft nach außen.¹⁴ Bei der Übertragung von Erfahrungen aus den Agenda-Prozessen anderer Städte und Gemeinden ist jedoch den unterschiedlichen Bedingungen Rechnung zu tragen, insbesondere den Größenunterschieden der Kommunen. Da außerdem kaum eine Kommune alle Best Practice-Ansätze in sich wird vereinigen können, ist eine sinnvolle Auswahl entsprechender Ansätze zu treffen.

Der partnerschaftliche Umgang der Akteure ist eine notwendige Voraussetzung für den Dialogprozess, er wird aber nur Bestand haben, wenn ein zweites Moment hinzukommt: Die von der Agenda 21 aufgeworfenen langfristigen Zukunftsfragen müssen in einer Weise angegangen werden, die an der Umsetzung orientiert ist. Aus diesem Grund haben Monitoringsysteme und Indikatoren eine hohe Attraktivität erlangt, versprechen sie doch die Möglichkeit der „Kontrolle, ob und inwieweit Ziele erreicht worden sind“, am besten in einer für die breite Bevölkerung nachvollziehbaren Weise.¹⁵ Die umsetzungsorientierte Herangehensweise erfordert neben langfristig angelegten Vorhaben auch kurzfristig realisierbare, motivationsfördernde Projekte, die erste Erfolge des Agenda-Prozesses zeigen können. Das trägt in vielen Agenda-Prozessen zur Mobilisierung bei und eröffnet auch bessere Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit. Solche Vorhaben müssen realistisch und machbar dimensioniert sein. Besonders hier ist es sinnvoll, an Win-win-Strategien anzusetzen. Der mit kurzfristigen Projekten verbundene Erfolgsfaktor verfehlt freilich seine Wirkung, wenn darüber die Arbeit an langfristigen Vorhaben unterbleibt.

b) Aktive Mitwirkung der Politik und kooperatives Verwaltungshandeln

Die „Unterstützung des Prozesses durch die Verwaltungsspitze und durch politische Meinungsbildner“ sowie „die Festschreibung von Aktivitäten und Zuständigkeiten in Beschlüssen“ trägt entscheidend zu erfolgreichen Agenda-Prozessen bei.¹⁶

¹⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 72; vgl. Senge (1998).

¹⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66; siehe auch Kapitel 4, Seite 61.

¹⁶ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66.

„Grundvoraussetzung für erfolgreiche Lokale Agenda 21-Prozesse sind der Wille und die Bereitschaft der politischen Spitze, den Agenda-Prozeß zu fördern und zum Erfolg zu führen.“¹⁷ Beispiele dafür finden sich in Bremen und München oder beim Start des Agenda-Prozesses in Hamburg (siehe Kapitel 7, Seite 113). Die Mobilisierung der Verwaltung, der gesellschaftlichen Organisationen, der Medien und der Bürgerinnen und Bürger hängt insbesondere davon ab, wie sich die politischen Spitzen zur Lokalen Agenda stellen. Aus diesen Gründen stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, die politische Leitungsebene für die Agenda zu gewinnen.

Ebenfalls von entscheidender Bedeutung ist das kooperative Verhalten der Verwaltung, und zwar auf mehreren Ebenen. Oft geht die Initiative zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda von engagierten Verwaltungsmitarbeitern aus, zumeist aus dem Umwelt- oder Stadtplanungsamt. Diese Verwaltungsstellen, die oft das städtische Agenda-Büro bilden, stehen dann vor drei Problemen allgemeiner Natur:

- Wie lässt sich eine ressortübergreifende Kooperation für die Querschnittsaufgabe mit den anderen Verwaltungen bewerkstelligen?
- Wie kann eine produktive Zusammenarbeit von Politik (Stadtparlament und -regierung) und Verwaltung auf den Weg gebracht werden?
- Wie können Politik bzw. Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kooperieren und die Bürgerinnen und Bürger an der Erstellung der Agenda beteiligen?

Lösungen für diese Fragen tragen ebenfalls zum Gelingen eines Agenda-Prozesses bei. So nennt die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages zu der ersten Frage als Erfolgsfaktor „die stärkere Verknüpfung der inhaltlichen Schlüsselbereiche ‚Umweltvorsorge‘ und ‚Stadtentwicklung‘ unter dem neuen politischen Leitbild der Nachhaltigkeit“.¹⁸ Noch schwieriger gestaltet sich die Verknüpfung von Umweltvorsorge und Wirtschafts-, Sozial- oder Entwicklungspolitik. Die Frage der fachübergreifenden Kooperation stellt sich auch im Bereich von Parlament und Regierung. Zielgruppenspezifische Information stellt einen ersten Schritt dar.

Zur Kooperation von Politik und Verwaltung mit lokalen Organisationen und Bürgerinnen und Bürgern wird vielfach auf eine neue Rolle von Politik und Verwaltung hingewiesen. In der Anhörung wurde diesbezüglich von folgenden Aufgaben gesprochen: Netzwerke unterschiedlicher Akteure zu knüpfen und zu unterstützen, Potenziale zu bündeln, als Moderator von Interessengegensätzen aufzutreten, Verantwortung zu teilen, politische Entscheidungen auf einen herbeigeführten Konsens zu stützen etc. Diese Ansätze stehen im Kontext der Diskussion über einen Übergang der Politik von vertikaler, hierarchischer, direkter Steuerung zu horizontaler, kooperativer und indirekter Steuerung. Erstere bietet direkte politische Eingriffsmöglichkeiten, die aber aufgrund von Grenzen der verfügbaren rechtlichen Instrumente und aufgrund von Mittelknappheit abstumpfen, während letztere neue Steuerungsmög-

¹⁷ Göll, Knoll, Kreibich (1999) 1.

¹⁸ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66.

lichkeiten erschließen, die aber für Politik bzw. Verwaltung nicht zur alleinigen Verfügung stehen. Zur Nutzung der indirekten Steuerungspotenziale und der damit verbundenen Legitimations- und Glaubwürdigkeitsgewinne ist es jedoch erforderlich, den zu beteiligenden Akteuren Gewissheit darüber zu geben, in welcher Art und Weise die gemeinsam mit Politik bzw. Verwaltung erarbeiteten Vorschläge und Ergebnisse verwendet und aufgegriffen werden. Das wirft grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis von Partizipation als „Grundpfeiler der Nachhaltigkeitsstrategie“ und der parlamentarischen Willensbildung auf.¹⁹ Die Kommission widmet sich diesen schwierigen Fragen in ihren Handlungsempfehlungen (siehe Kapitel 8.5.3.2 c).

c) Gewinnung und Beteiligung aller relevanten Akteure

Zentrales Anliegen des Kapitels 28 der Agenda 21 ist es, die Bürgerinnen und Bürger, die örtlichen Organisationen und die Privatwirtschaft in die Erarbeitung einer Lokalen Agenda einzubeziehen. Das dient sowohl der Stärkung demokratischer Mitwirkung als auch der Sensibilisierung und Aktivierung der privaten Haushalte und gesellschaftlichen Akteure für eine zukunftsfähige Entwicklung. Der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern und Interessengruppen sowie der dadurch angestrebte Konsens sollen die lokalen Potenziale zusammenführen und Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die unzugänglich bleiben, wenn das Agieren von Politik, Wirtschaft und Interessenverbänden weniger intensiv koordiniert wird. Unter anderem bestehen die angestrebten Synergieeffekte darin, dass „die Kommunen von ihren Bürgern, und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen.“²⁰

Als ein Erfolgsfaktor für Agenda-Prozesse hat es sich gezeigt, diejenigen Akteure in geeigneter Form einzubeziehen, die jeweils für das Thema und die Handlungsebene ansprechbar sind und etwas für die Umsetzung beitragen können. Gemäß der Agenda 21 sind in den Konsultationsprozess folgende lokale Zielgruppen einzubeziehen (die in unterschiedlicher Weise zum Erfolg einer Lokalen Agenda beitragen können):

- die Bürgerinnen und Bürger der Kommune – die Agenda erwähnt besonders Jugendliche und Frauen²¹ –, und zwar sowohl
 - als Mitglieder des politischen Gemeinwesens (als Souverän) wie auch
 - als Mitglieder privater Haushalte (als Wirtschafts- und Umweltakteure);
- die örtlichen Organisationen: Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen, z. B. Umwelt- und Eine-Welt-Gruppen, Stadtteilinitiativen, Wohlfahrtsverbände (als einflussreiche Interessenorganisationen für die Akzeptanz und Umsetzung der Agenda 21)²²;

¹⁹ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 389.

²⁰ Agenda 21, Kapitel 28.3; vgl. BMU (1993) 231.

²¹ Vgl. Agenda 21, Kapitel 28.2d; vgl. BMU (1993) 231.

²² Vgl. Agenda 21, Kapitel 27; vgl. BMU (1993) 228ff.

- die Privatwirtschaft, also Unternehmen und ihre Interessenverbände (s. o., als weitere „major player“ für die Umsetzung);
- ferner Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, die in lokalen Agenda-Prozessen oft eine konstruktive Rolle spielen (als Multiplikatoren und Fachkompetenz zu bestimmten Themen).²³

In der Anhörung zur Lokalen Agenda wurde der Enquetekommission von verschiedenen Experten empfohlen, die Beteiligung der Akteure differenziert und zielgruppenspezifisch zu gestalten und insbesondere für die Bürgerbeteiligung und die Verbandsbeteiligung unterschiedliche Verfahren einzusetzen. Hierbei sollten auch gesellschaftliche Gruppen, die über wenig Einfluss verfügen, im Sinne des Nachhaltigkeitszieles der sozialen Inklusion beteiligt werden (z.B. Jugendliche, Frauen, Ausländer).

Von den Nichtregierungsorganisationen geht in den meisten Fällen die Initiative für einen Agenda-Prozess aus.²⁴ Für sie stellt sich dann oft umgekehrt das Problem, wie sie Politik und Verwaltung für die Lokale Agenda gewinnen können. Im Bereich der lokal ansässigen Wirtschaft kommt es sowohl auf die Beteiligung bekannter Großunternehmen als auch meist standortgebundener Klein- und Mittelunternehmen an. Als Erfolgsfaktor hat es sich auch vielfach gezeigt, wenn die Leitungsebenen der Interessenverbände die Mitwirkung am Agenda-Prozess tragen. Delegierte müssen neben fachlicher Kompetenz ein klares Mandat haben und in ihren Organisationen etwas bewegen können, damit ein produktiver Dialogprozess in Gang kommt. Dies gilt auch für Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, wenn sie in Foren zur Lokalen Agenda Vertreter stellen.

Eine sehr wichtige Rolle bei der Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Verbandsspitzen spielen die Medien. Die Medienresonanz und das politische Gewicht eines Geschehens stehen in einer eigentümlichen Wechselbeziehung. Der Umfang der Berichterstattung fällt in den Kommunen, die an einer Lokalen Agenda arbeiten, sehr unterschiedlich aus. Sowohl die Medien als auch die Agenda-Akteure tun sich mit der Verarbeitung des komplexen Themas schwer. Auf beiden Seiten lassen sich Beispiele für gelungene Aktivitäten finden, die Lokale Agenda auch in den Medien stattfinden zu lassen. Einen kleinen Beitrag hierzu hat die Enquetekommission selbst geliefert, aus deren Anhörung mit Medienvertretern eine einstündige Radiosendung mit Mitgliedern der Kommission zum Berliner Agenda-Prozess hervorging. In der Anhörung wurden der Kommission Empfehlungen unterbreitet, die im Kapitel 8.5.3.7 ausgewertet werden. Die Agenda 21 in das „Agenda setting“ der Medien hineinzutragen, dürfte eine der wichtigsten Erfolgsbedingungen sein.

²³ Vgl. Agenda 21, Kapitel 28; vgl. BMU (1993) 231f.

²⁴ Vgl. Rösler (1997) 19.

d) Effiziente Organisation und Infrastruktur

Als organisatorische Faktoren, die zum Erfolg von Agenda-Prozessen beitragen, nennt die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestags:

- Die Anpassung der verwaltungsinternen und -externen Organisationsstrukturen an den Lokale Agenda-Auftrag (Bsp.: Einrichtung von Bürgerforen und Arbeitskreisen),
- die Bereitstellung von Geldern zumindest für die Anschubphase (Stellen für Personal, Modellprojekte, Begleitforschungsvorhaben usw.) und
- die Gliederung des Prozesses in inhaltliche Schwerpunkte und zeitliche Phasen.²⁵

Der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ empfahlen in ihrer Anhörung zur Lokalen Agenda mehrere Experten, eine übersichtliche und gut durchdachte Struktur für den Agenda-Prozess zu entwickeln. Die Koordination der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Agenda-Aktivitäten ist von großer Bedeutung für die Wirksamkeit des Gesamtprozesses. Nur dadurch lässt sich das beschriebene Potenzial der Beteiligung der relevanten Akteure ausschöpfen. Geeignete Strukturen für den Konsultationsprozess, die die Akteure zusammenführen, stellen eine wichtige Voraussetzung dar, wobei an vorhandene Foren angeknüpft werden sollte und unübersichtliche Strukturen zu überprüfen sind. Die Identifikation erster inhaltlicher Schwerpunkte und daran beteiligter Akteure für fachlich orientierte Foren trägt viel zu einer erfolgreichen Umsetzung bei, ebenso ein klarer Zeitplan, der den Beteiligten in einem überschaubaren Horizont Ergebnisse in Aussicht stellt und deren Dokumentation vorsieht. Effiziente Arbeitsstrukturen in der Verwaltung und der Zivilgesellschaft tragen ebenfalls zu einem erfolgreichen Agenda-Prozess bei. Die Finanzierung sollte nach einer Anschubphase in die normale Förderpraxis von Verwaltungen und Stiftungen sowie auf Sponsoring, Bürgerstiftungen usw. verlagert werden.

Besondere Anforderungen an die Organisation eines Agenda-Prozesses stellt die Koordination verschiedener räumlicher Handlungsebenen dar. Die meisten Kommunen müssen sich lediglich mit übergreifenden Ebenen (z. B. dem Landkreis) koordinieren. Die Bundestagskommission nennt als Erfolgsbedingung „die Einbindung kommunaler Aktivitäten in den regionalen Kontext sowie in Kampagnen und Wettbewerbe auf nationaler und internationaler Ebene.“²⁶ Für Berlin stellt sich diese Problematik in zwei Richtungen:

- Als Stadtstaat und Einheitskommune ist das Verhältnis zwischen gesamtstädtischer Ebene und den Bezirken zu klären, die ja schon seit mehreren Jahren zur

²⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66.

²⁶ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 66.

Lokalen Agenda arbeiten. Diese Frage kompliziert sich noch durch die begonnene Bezirksreform, mit der die Zahl der Bezirke und damit auch der bezirklichen Agenden verringert wird.

- Als Stadtstaat und Bundesland ist Berlin zur nachhaltigen Gestaltung seiner Um-landbeziehungen auf die Kooperation mit dem Bundesland Brandenburg und den Nachbargemeinden verwiesen. Eine übergreifende politische Ebene besteht hierfür nicht, es gibt lediglich koordinierende Instanzen wie die Gemeinsame Landesplanungsabteilung.

Übersicht der Erfolgsbedingungen für Agenda-Prozesse

a) Partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise

- sich als Partner anerkennen und voneinander lernen
- Bemühen um Konsens
- professionelle Moderation und Verfahren
- Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen (bzw. Bezirken)
- Orientierung an der Umsetzung von Maßnahmen, Erfolgskontrolle
- Zieldefinition für die beabsichtigten Maßnahmen und Projekte
- langfristige und kurzfristige Projekte kombinieren, Erfolgserlebnisse

b) Aktive Mitwirkung der Politik und kooperatives Verwaltungshandeln

- Agenda-Beschluss, Mitwirkung der politischen Leitungsebene
- Zusammenarbeit von Landesparlament, -regierung und -verwaltung
- ressortübergreifende Kooperation in Politik und Verwaltung
- verbindliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftlicher Akteure an der Erstellung der Agenda

c) Gewinnung und Beteiligung aller relevanten Akteure

Einbeziehung der:

- Bürgerinnen und Bürger (auch als Konsumentinnen und Konsumenten)
- örtlichen Organisationen (möglichst der Leitungsebenen)
- Privatwirtschaft (möglichst der Leitungsebenen)
- Bildungs-, Wissenschaftseinrichtungen und Fachöffentlichkeit
- sowie der Medien

d) Effiziente Organisation und Infrastruktur

- Entwicklung geeigneter, übersichtlicher Kooperationsstrukturen
- Zeitplan und Ermittlung primärer Handlungsfelder
- Bereitstellung von Geldern zumindest für die Anschubphase
- Koordination der räumlichen Handlungsebenen

8.5.2 Bewertung des Standes des Berliner Agenda-Prozesses

Für eine Einschätzung des gegenwärtigen Standes des Prozesses zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 für Berlin sind die zwei Ebenen der Bezirke und des Bundeslandes zu unterscheiden. Auf beiden Ebenen ist zusätzlich die Kooperation mit den angrenzenden Brandenburger Gemeinden und dem Land Brandenburg zu beachten, die in einigen bezirklichen Agenda-Prozessen und auf gesamtstädtischer Ebene insbesondere am „Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ erfolgt.

Obwohl die Stadt Berlin als Einheitsgemeinde der Hauptadressat von Kapitel 28 der Agenda 21 ist, hat der Berliner Agenda-Prozess in den Bezirken begonnen, die zwar keine selbständigen Kommunalverwaltungen darstellen, jedoch von ihrer Einwohnerzahl und Funktion her als bürgernaher Verwaltungsteil durchaus dafür geeignet sind. So startete 1993/94 der deutschlandweit erste Prozess zur Erstellung einer Lokalen Agenda im Berliner Bezirk Köpenick. Seit 1997 findet in allen 23 Bezirken ein Agenda-Prozess statt. Da hier nach wie vor die meisten Aktivitäten erfolgen und in Stadtstaaten die Verzahnung der Funktionen zwischen Landes- und Bezirksebene naturgemäß viel ausgeprägter ist als in Flächenstaaten die Verzahnung zwischen Landes- und Kommunalebene, bezieht die Enquetekommission selbstverständlich die bezirklichen Prozesse in ihre Betrachtung ein. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die Koordination der Bezirks- und Landesaktivitäten eine wichtige Aufgabe für die weitere Entwicklung des Berliner Agenda-Prozesses bildet. Die Empfehlungen der Kommission konzentrieren sich jedoch ihrem Auftrag gemäß überwiegend auf die Landesebene und auf die Vernetzung mit den bezirklichen Agenda-Prozessen.

Die zur Zeit wichtigsten Agenda-Gremien auf gesamtstädtischer Ebene wurden bereits im Kapitel 5 (Seite 75) dargestellt.²⁷ Im Folgenden nimmt die Enquetekommission eine Einschätzung des Berliner Agenda-Prozesses vor, insbesondere im Hinblick auf die Frage, worauf dieser Prozess in Berlin aus heutiger Sicht bereits aufbauen kann und wo er andererseits noch Defizite aufweist. Die Kommission orientiert sich dabei v. a. an den vier von ihr herausgearbeiteten Erfolgsbedingungen für eine Lokale Agenda (siehe Kapitel 8.5.1.2).

a) Partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise

Die für den Umgang der Akteure im Agenda-Prozess charakteristischen Grundsätze, wechselseitig voneinander zu lernen und sich um Konsens zu bemühen, werden innerhalb der Berliner Agenda-Foren in hohem Ausmaß beachtet und stets erneut

²⁷ Genannt seien das Agendabüro bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie inklusive der Bezirkskordinatorinnen und -koordinatoren, der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“, der „Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21 Berlin“, die „Projektstelle Lokale Agenda 21“ bei der Grünen Liga Berlin sowie das umwelt- und entwicklungspolitische NRO-Netzwerk „BERLIN 21“.

wachgerufen. Das ermöglicht zwischen unterschiedlichen, oft einander entgegengesetzten Akteuren Kontakte, Gespräche, Übereinkünfte und Kooperationen, die ohne eine solche Diskussionskultur unvorstellbar wären. Im Umgang zwischen den verschiedenen, auf Landesebene entstandenen Gremien könnte die Kooperation allerdings enger und ausgeprägter sein. Hierzu bestehen positive Ansätze.

Professionelle Moderation wird nur selten eingesetzt. Ausnahmen bilden etwa der Berlin-Brandenburger „Runde Tisch“ und eine seiner Fachrunden, der „Runde Energietisch“ Hohenschönhausen und Tiergarten sowie einige Einzelveranstaltungen. Methoden der Organisationsberatung, Bürgerbeteiligung etc. werden ebenfalls nur selten verwendet (z.B. Open-Space-Konferenz des „Runden Tisches“ zur Zukunft der Arbeit im März 1999).

Das Lernen von anderen Agenda-Prozessen findet in Ansätzen statt, wobei die Kommission den Eindruck hat, dass diesen Vorbildern eine größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, je weiter sie von Berlin entfernt sind. So gibt es unter den bezirklichen Agenda-Prozessen Berlins keinen ausreichenden Erfahrungsaustausch; punktuell findet er insbesondere bei den monatlichen Sitzungen der Bezirkskoordinatoren sowie des „Öffentlichen Arbeitskreises“ statt. Noch mehr lässt der Austausch zwischen bezirklichen und gesamtstädtischen Akteuren zu wünschen übrig. Erfahrungen aus anderen Kommunen werden durch punktuelle Veranstaltungen einbezogen, durch auswärtige Referenten beim „Öffentlichen Arbeitskreis“ und „Runden Tisch“. Darüber hinaus gibt es bundesweite Konferenzen zum Erfahrungsaustausch in der Lokalen Agenda. Genutzt werden außerdem eine Reihe von Publikationen, u. a. von Agenda-Transfer in Bonn, und Informationen zu Agenda-Prozessen im Internet.²⁸

Sich an der Umsetzung von Maßnahmen zu orientieren spielt auch im Berliner Agenda-Prozess eine große Rolle. Zum Teil führt dies jedoch zu wenig koordinierten und kurzfristig orientierten Aktivitäten. An Erfolgskontrollen besteht großes Interesse, doch mangelt es an Evaluierungen. Indikatorensysteme werden in Lichtenberg und Köpenick erarbeitet, wobei sich der nötige Aufwand als recht umfänglich herausgestellt hat. Die Umsetzung von Empfehlungen aus den bezirklichen Agenda-Prozessen scheint in manchen Bezirken zu funktionieren, vielerorts gibt es dabei aber Schwierigkeiten, die u. a. mit einer mangelhaften Verankerung der bezirklichen Agendakoordinatoren in der Verwaltung und mit den begrenzten Kompetenzen der Bezirke zu tun haben. Eine systematische Bestandsaufnahme zu dieser Frage konnte die Enquetekommission nicht leisten. Für die Arbeit einer künftigen Enquete-kommission wird eine genauere Analyse der Umsetzung von Empfehlungen bezirklicher Agenda-Prozesse empfohlen.

In der Berliner Agenda-Arbeit sollten kurzfristige, umsetzungsorientierte Vorhaben und langfristige Zielsetzungen stärker miteinander verbunden werden. Oft liegt bei den einzelnen Akteuren, Foren oder Bezirksagenden der Schwerpunkt auf einer

²⁸ Siehe u. a. www.agenda-transfer.de; www.econtur.de.

der beiden Seiten. Damit entsteht jedoch die Gefahr, dass der wechselseitige Funktions- und Verweisungszusammenhang zwischen langfristigen Leitbildern und Projekten verloren geht: Umfassende Zielsetzungen für das 21. Jahrhundert sollen durch konkrete gegenwärtige Projekte veranschaulicht werden, beides kann zur Motivierung beitragen. Wenn aber der Atem nicht reicht, an beidem zu arbeiten, bleiben entweder die Zielsetzungen abstrakt oder verlieren die Projekte ihren dynamischen Beispielcharakter. Beides mindert die ohnehin raren Erfolgserlebnisse der Akteure.

b) Mitwirkung der Politik und kooperatives Verwaltungshandeln

Politik und Verwaltung haben bisher im Agenda-Prozess auf gesamtstädtischer Ebene keine hinreichende Initiative übernommen, sondern dies gesellschaftlichen Akteuren überlassen. Die Charta von Aalborg, mit der sich Berlin als Mitunterzeichner verpflichtete, eine Lokale Agenda zu erstellen, wurde bisher auf gesamtstädtischer Ebene nicht umgesetzt (siehe Kapitel 2, Seite 27, und zu den bisherigen Senatsaktivitäten Kapitel 5, Seite 75). In den Berliner Bezirken ist das teilweise anders. Die bezirklichen Institutionen befördern die Agenda-Prozesse in unterschiedlichem Maße, zum Teil haben sie diese sogar initiiert. Während einige bezirkliche Agenda-Koordinatoren die direkte Unterstützung ihres Bürgermeisters haben, fehlt es anderen allerdings an jeglicher Rückendeckung.

Der Senat von Berlin hat per Beschluss eine Arbeitsgruppe von Agenda-Beauftragten aller Senatsverwaltungen eingesetzt. Diese sind in ihren Verwaltungen allerdings nicht sehr hochrangig angesiedelt, haben keinen klaren Auftrag erhalten und verfügen über wenig Einfluss in ihren Ressorts. Daher ist auch die ressortübergreifende Kooperation zur Lokalen Agenda in der Verwaltung wenig wirksam, die zudem durch ungünstige rechtlich-organisatorische Voraussetzungen und Konkurrenz der Ressorts erschwert zu werden scheint. Auf der Ebene von Spitzenpolitikern liegt ein klares Votum zur gesamtstädtischen Agenda bisher nur vom federführenden Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vor.²⁹ Ohne die politischen Spitzen werden aber die Verwaltungen nicht ausreichend bewegt und die Medien, die Privatwirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger nicht erreicht.

Jeder der 23 Berliner Bezirke hat einen Beschluss gefasst, einen Prozess zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 einzuleiten. Auf gesamtstädtischer Ebene liegt bisher weder ein entsprechender Beschluss des Abgeordnetenhauses noch des Senats vor (siehe Kapitel 2, Seite 27, Senatsbeschluss vom 16. 12. 1997). Der damit verbundene Mangel an Anerkennung und politischem Auftrag wird von Seiten der zur Agenda aktiven Foren, Organisationen und Verwaltungsstellen mittlerweile als ein Haupthindernis für die weitere Entwicklung des Berliner Agenda-Prozesses angesehen. Die Kooperation mit den örtlichen Organisationen und den Bürgerinnen und Bürgern erlangt dadurch wenig Verbindlichkeit. Gleiches gilt für die Zusammenar-

²⁹ Vgl. Strieder (1998 a) 10; vgl. Strieder (1998 b) 3.

beit zur Agenda zwischen Abgeordnetenhaus und Senat, die sich bisher auf die Erstellung und Entgegennahme von Berichten beschränkt. Insgesamt bestehen bei der Mitwirkung der Politik und der gesellschaftlichen Mobilisierung in Anbetracht der Dringlichkeit der Aufgabe einerseits und der enormen Potenziale in Berlin andererseits noch beträchtliche Defizite. Initiativen von Fraktionen des Abgeordnetenhauses zur Einleitung des von der Agenda 21 geforderten gesamtstädtischen Konsultationsprozesses fanden bisher keine Mehrheit.

c) Gewinnung und Beteiligung aller relevanten Akteure

Als wichtige Akteure, deren Beteiligung zum Erfolg eines Agenda-Prozesses beiträgt, hat die Enquetekommission die Bürgerinnen und Bürger, die örtlichen Organisationen, die Privatwirtschaft, Bildungs-, Wissenschaftseinrichtungen sowie Fachleute und die Medien genannt (siehe Kapitel 8.5.1.2 c).

Bei der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger lassen sich vier Formen unterscheiden:

- 1) die Information über die Lokale Agenda 21 sowie die Gewinnung der Bürger für die zugrunde liegenden Ziele und entsprechende Verhaltensweisen,
- 2) die öffentliche Diskussion zur Lokalen Agenda 21,
- 3) die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen im Agenda-Prozess und
- 4) die unmittelbare Mitarbeit in Foren und Arbeitsgruppen zur Lokalen Agenda.

Darüber hinaus ist eine zielgruppenspezifische Einbeziehung der Bürgerschaft zu betrachten. In einigen Bezirken gibt es Ansätze zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Geschlechtsspezifische Ansätze der Beteiligung gibt es im Berliner Agenda-Prozess bislang nur vereinzelt, z. B. in Pankow und Charlottenburg.³⁰

- 1) *Information und Motivierung*: Umfragen sowohl berlin- als auch bundesweit haben ergeben, dass nur wenige Prozent der Bevölkerung in etwa wissen, was „Lokale Agenda 21“ bedeutet. Die Berliner Medien berichten nur selten über Aktivitäten zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda. Das muss sich zweifellos ändern, denn nur über die Medien kann eine breitenwirksame Information erreicht werden. Öffentlichkeitsarbeit zur Lokalen Agenda 21 wird vielfach betrieben, kann aber vom Umfang her die durch Massenmedien vermittelte Information nicht ersetzen. Beiträge zur Öffentlichkeitsarbeit werden von bezirklichen Agenda-Initiativen und Nichtregierungsorganisationen geleistet: Der BUND Berlin organisiert eine Wanderausstellung zur Lokalen Agenda, die Projektstelle bei der Grünen Liga hat eine Broschüre „Berliner Beispiele“ und das Netzwerk „BERLIN 21“ ein Buch zur „umwelt- und entwicklungspolitischen Bilanz Berlins“ veröffentlicht. Die Projektstelle,

³⁰ Vgl. laufende Forschungsvorhaben Bucholz u. a. TU Berlin, Fachbereich 06, und Diplomarbeit Riemer, TU Berlin, Fachbereich 07.

der „Runde Tisch“ und „BERLIN 21“ erstellen gemeinsam die monatlich in einer Auflage von 10.000 Exemplaren erscheinenden „Berliner Briefe“. Die genannten Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit für die Lokale Agenda werden bzw. wurden vom Land Berlin finanziell gefördert.

Über diese Öffentlichkeitsarbeit hinaus werden in den Bezirken modellhafte Projekte durchgeführt, um die Bürgerschaft für die Zielsetzungen der Agenda 21 zu gewinnen. In einigen Agenden auf Bezirksebene gibt es Kampagnen für „fair gehandelte“ Produkte und/oder ökologisch erzeugte Nahrungsmittel. Gemessen an der Einwohnerzahl wird damit jedoch nur ein kleiner Teil der Bevölkerung erreicht. Ansonsten werden private Haushalte bzw. die Konsumentinnen und Konsumenten im Berliner Agenda-Prozess bislang kaum angesprochen, anders als z. B. in München.³¹ Das „Umweltscheckheft“ und andere Mitmachaktionen, die von der Firma ecodirekt im Auftrag des Senats durchgeführt wurden, haben zwar durchaus einen Agenda-Bezug, der jedoch eher zufällig zustande gekommen zu sein scheint. Die Aktivitäten zur Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger stehen vor der Schwierigkeit, dass das Wissen um die Notwendigkeit eines grundlegenden Wandels unserer Lebensweise durchaus verbreitet ist, der Wille zur tatsächlichen Umsetzung aber noch nicht ausgeprägt genug ist, um die alltäglichen Beharrungs- und Gegenkräfte zu überwinden. Eine engagierte Minderheit und die wenigen befassten Einrichtungen können mit ihren Aktivitäten, die den Agenda-Prozess voranbringen sollen, dieses Ziel nur vereinzelt erreichen und die entscheidenden Handlungsfelder nur unvollständig abdecken.

- 2) *Öffentliche Diskussion:* Über die Kommunikationskanäle der Medien und Öffentlichkeitsarbeit hinaus wird in den Bezirken der öffentliche Dialog durch Bürgerversammlungen, Auftaktveranstaltungen, öffentliche Foren sowie Bildungsveranstaltungen angestoßen. An solchen bezirklichen Veranstaltungen nehmen bis zu 300 Personen teil.

Das Land Berlin hat bisher eine öffentliche Veranstaltung zur Lokalen Agenda durchgeführt, und zwar in der Reihe „StadtGespräche“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Andere gesamtstädtische Akteure haben weitere Veranstaltungen durchgeführt. Zu Themen der nachhaltigen Entwicklung gibt es eine Vielzahl öffentlicher Veranstaltungen verschiedener Urheber, darüber hinaus gibt es nicht- und teilöffentliche Veranstaltungen.

- 3) *Bürgerbeteiligung:* Bürgerinnen und Bürger sollen an der Erstellung einer Lokalen Agenda oder in Agenda-Projekten beteiligt werden. Außerdem sollte eine Bürgerbeteiligung auf Anregung durch den Agenda-Prozess bei weiteren politischen Entscheidungen erfolgen. Verfahren der Bürgerbeteiligung wie „planning for real“ oder Zukunftswerkstätten werden aber bisher in den Bezirken nur vereinzelt eingesetzt. Auf gesamtstädtischer Ebene fehlt es daran völlig. Bei der Bürgerbeteiligung zur Berliner Agenda sieht die Enquetekommission daher noch ein großes

³¹ Projekt „21 Haushalte“, siehe Kapitel 7, Seite 113.

Defizit. Als beispielhaft hingegen kann die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern an Energiesparprojekten in einigen Schulen betrachtet werden („fifty-fifty“), die eine Kombination von Beteiligung an der Gestaltung eines Lebensbereiches und motivierender Mitmachaktion darstellen.³²

- 4) *Mitarbeit*: In den Bezirken sind jeweils bis zu etwa 200 Bürgerinnen und Bürger direkt in die Arbeitsgremien der Agenda-Prozesse einbezogen. Viele davon sind in Vereinen und Institutionen tätig. Die Mitwirkung erfolgt hauptsächlich in Arbeitsgruppen und Agenda-Foren. Die gesamtstädtischen Foren konzentrieren sich auf Vertreter von Verbänden und Institutionen. Insgesamt zeigt sich im Agenda-Prozess ein erstaunliches und begrüßenswertes Ausmaß des direkten Bürgerengagements, das in anderen Bereichen kaum zu finden ist. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung handelt es sich dennoch um geringe Größenordnungen, und es ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger große Bereitschaft zu einem punktuellen Engagement haben, nicht aber zu einer kontinuierlichen Mitarbeit.

In der Regel gut in den Agenda-Prozess einbezogen sind unter den örtlichen Organisationen insbesondere solche, die zu Themen wie Umwelt, Eine Welt oder Stadtentwicklung arbeiten, weniger hingegen z. B. die Wohlfahrtsverbände. In den Bezirken beteiligen sich die vorhandenen umwelt-, sozialpolitischen und Eine-Welt-Gruppen sowie Stadtteilinitiativen etc. allerdings je nach inhaltlicher Ausrichtung in unterschiedlichem Maß, so dass die Schwerpunkte unter den Bezirken recht stark variieren. Wirtschaftsverbände sind in den Bezirken nur wenig aktiv. Auf gesamtstädtischer Ebene besteht dagegen mit dem „Runden Tisch“ ein Forum, an dem bereits wichtige gesellschaftliche Gruppen vertreten sind (IHK, DGB, Kirchen, NRO, Senat, Wissenschaft etc.). Allerdings wäre hier eine stärkere Einbeziehung der Leitungsebenen zu wünschen.

Die private Wirtschaft ist ansatzweise in einigen bezirklichen Agenda-Prozessen beteiligt, auf gesamtstädtischer Ebene bisher nur über Verbandsvertreter. Der Berliner Agenda-Prozess ist hier noch weit entfernt von einer Mitwirkung der Wirtschaft, wie sie in München, Leipzig, Dresden oder Hamburg vorzufinden ist. Die Enquetekommission sieht hier noch ein großes Defizit. Beim „Runden Tisch“ gibt es inzwischen Bestrebungen, ein Unternehmernetzwerk aufzubauen.

Die Hochschulen bzw. die bei ihnen beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können als Experten mit Lehrveranstaltungen und Forschungsprojekten aktiv zum Agenda-Prozess beitragen und tun dies auch.³³ Insgesamt könnte aber das große Berliner Wissenschaftspotential für die zukunftsfähige Entwicklung der Stadt stärker ausgeschöpft werden. Umgekehrt könnte auch die Wissenschaft

³² Zu „fifty-fifty“ siehe auch Kapitel 8.4, Seite 279, zur Bürgerbeteiligung Kapitel 8.5.3.2 c und Kapitel 8.5.3.4.

³³ Beispiele dafür sind Ringvorlesungen und Forschungsvorhaben an der TU Berlin (Fachbereiche 6 und 7) sowie an der FU Berlin (Arbeitsstelle Ökologie und Pädagogik, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes).

durch eine stärkere Zusammenarbeit und Vernetzung mit den Agenda-Prozessen hinzugewinnen, etwa im Rahmen interdisziplinärer und praxisbezogener Projekte.³⁴ Insbesondere die Natur- und Rechtswissenschaften und die nichtuniversitäre Forschung sollten noch stärker einbezogen werden.

d) Effiziente Organisation und Infrastruktur

Die Berliner Agenda-Struktur ist außerordentlich vielgestaltig und unübersichtlich (siehe Abbildung 14). Das liegt neben der schieren Größe Berlins zum einen an der Zweifelhigkeit der bezirklichen und gesamtstädtischen Ebene, zum anderen daran, dass die gesellschaftlich gewachsenen Strukturen gerade auf der gesamtstädtischen Ebene bisher weder selbst eine wirksame Koordination hervorgebracht haben noch durch eine politisch initiierte Koordination gebündelt worden sind. Ein Zeitplan für die Erarbeitung einer Lokalen Agenda wurde nur in wenigen Bezirken vorgesehen. Auf gesamtstädtischer Ebene sind außerdem bisher, anders als in vielen Bezirken, keine primären Handlungsfelder festgelegt worden. Es liegt lediglich eine Reihe von Vorschlägen verschiedener Akteure vor, die in unterschiedlichem Maße Prioritäten setzen und über die noch keine gemeinsame Verständigung erfolgt ist.

- Für den federführenden Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie umfasst eine gesamtstädtische Agenda die Themen Wirtschaft, Wassermanagement und Wissenschaft.³⁵
- Die im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie erstellten Handlungsvorschläge des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung nennen außerdem das Thema Verkehr.³⁶
- Der „Öffentliche Arbeitskreis“ hat eine Prioritätenliste von Themen vorgeschlagen (Verkehr, Arbeit, Armut/Reichtum, Demokratie/Partizipation, Eine Welt/Migration, Stadtentwicklung und Lebensweise).³⁷
- Der „Runde Tisch“ stellt ebenfalls die Themen Arbeit und Mobilität ins Zentrum.
- Eher im Hinblick auf die Arbeitsebene hat die Arbeitsgemeinschaft der Agenda-Beauftragten der Senatsverwaltungen drei Schwerpunkte für das interdisziplinäre Verwaltungshandeln gesetzt: politische Grundlagen (Agenda-Beschluss, Organisation), nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung (einschl. Verkehr) sowie Information, Partizipation und Akzeptanz (Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligungsverfahren, Leitprojekte).³⁸

Zur *Koordination der räumlichen Handlungsebenen* mangelt es bisher an einer klaren Arbeitsteilung bzw. Abstimmung zwischen der bezirklichen und der gesamt-

³⁴ Vgl. kubus (1999); vgl. auch Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2395, 1998) und Göll, Knoll, Kreibich (1999).

³⁵ Vgl. Strieder (1998 a); vgl. Strieder (1998 b).

³⁶ Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 65.

³⁷ Vgl. Richter (1998) 3.

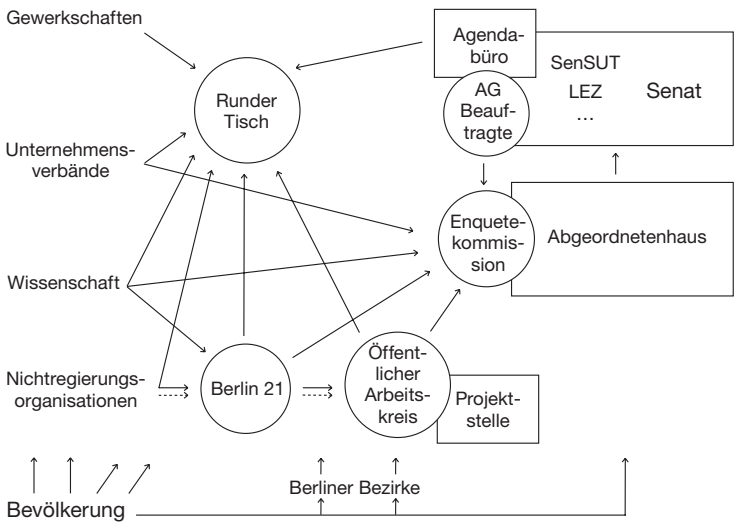
³⁸ Vgl. Agendabüro (1998).

städtischen Ebene, bei der die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Anliegen der Agenda 21 zu berücksichtigen sind. Hierzu sollte eine genauere Auswertung der bisherigen Erfahrungen und ein Abgleich mit der durch die Verwaltungsreform veränderten Kompetenzverteilung erfolgen. Ebenso bedarf die Frage der Stadt-Umland-Kooperation im Sinne einer regional abgestimmten Agenda einer Klärung. Am „Runden Tisch“ arbeiten hierzu Berliner und Brandenburger Akteure zusammen.

Eine Infrastruktur für den Agenda-Prozess besteht auf der bezirklichen Ebene durch Beschäftigungsmaßnahmen und bezirkliche Mittel sowie auf der gesamtstädtischen Ebene durch Senatsmittel und das Agendabüro. Die Beschäftigungsmaßnahmen werden jedoch personell jeweils nur für ein Jahr besetzt und sind insgesamt nicht über das nächste Jahr hinaus gesichert.³⁹ Eine hinreichende Verankerung und notwendige Intensivierung der Agendaaktivitäten scheint dadurch nicht gewährleistet werden zu können. Ein umfassender und wirksamer Dialogprozess bedarf weiterer Anstrengungen, die sich allerdings nicht auf die öffentliche Hand beschränken sollten.

Abbildung 14

Gegenwärtige gesamtstädtische Agenda-Struktur



³⁹ Derzeit ist im Westteil der Stadt bereits ein Teil der Maßnahmen ausgelaufen und ihre Fortsetzung ist ungewiss.

8.5.3 Konzeptionelle Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur Berliner Agenda 21

In diesem Abschnitt unternimmt die Enquetekommission eine Bestandsaufnahme von Konzepten und Vorschlägen zur Lokalen Agenda 21 in Berlin und folgert daraus eigene Empfehlungen. Wie bereits dargestellt, setzt die Agenda 21 im Kapitel 28 auf die Mitwirkung und Kooperation vieler Akteure, deren Zusammenwirken zu einem erfolgreichen Agenda-Prozess und zu einer breiten Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung führen kann. Zunächst ist gemäß der Agenda 21 die Politik gefordert, den Agenda-Prozess auch offiziell auf gesamtstädtischer Ebene einzuleiten. Aufgrund des dynamischen und kooperativen Charakters der Lokalen Agenda 21 ist davon auszugehen, dass der gesamtstädtische Agenda-Prozess nicht nach einer vorgefertigten Planung verlaufen wird, sondern dass die Antworten auf viele derzeit offene Fragen im Prozess selbst gefunden werden.

8.5.3.1 Partnerschaftlicher Umgang und umsetzungsorientierte Vorgehensweise

Sich wechselseitig als Partner in der Umsetzung und Gestaltung zukunftsfähiger Entwicklung anzuerkennen, ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit der am Agenda-Prozess beteiligten Akteure. Lernprozesse und professionelle Methoden der Akteurskooperation sind gleichfalls vonnöten, ebenso umsetzungsorientierte Vorgehensweisen (siehe Kapitel 8.5.1.2a). Für die Kommission liegt hier der Schwerpunkt darauf, wie der Agenda-Prozess an den Eigeninteressen unterschiedlicher Akteure ansetzen und sich auf die Umsetzung und geeignete Vorhaben orientieren kann.

a) Unterschiedliche Interessen im Lernprozess Agenda

Divergente Eigeninteressen sind ein Problem der Akteurskooperation, aber auch ihr Ferment. Die Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ sieht in den Ansätzen im Rahmen der Lokalen Agenda zur Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen begrüßenswerte Möglichkeiten, von denen alle Akteure in stärkerem Maß Gebrauch machen sollten. In dem Kooperations- und Lernprozess der Lokalen Agenda 21 gilt es, zunächst eine „gemeinsame Basis des Verständnisses zwischen Politik, Verwaltung, Initiativen, Wissenschaft und Wirtschaft zu entwickeln“⁴⁰. Um im Agenda-Prozess Vertrauen zu bilden, sollten die bisherigen Aktivitäten der beteiligten Akteure als Sockel für eine nachhaltige Entwicklung anerkannt werden.⁴¹ Ohne eine solche ausdrückliche Würdigung der von verschiedenen Akteuren geleisteten Beiträge bleibt oft ein gespanntes Verhältnis untereinander sowie gegenüber den „neuen“ Herausforderungen der Agenda bestehen.

⁴⁰ Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 38.

⁴¹ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 37.

Die wechselseitige Anerkennung als Partner schließt aus Sicht der Kommission auch eine offene Verständigung darüber ein, inwieweit bloß vermutete Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Interessen tatsächlich bestehen und welche Hintergründe und Rahmenbedingungen dafür vorliegen. Im Sinne der Bereitschaft zur Aushandlung eines Kompromisses oder Konsenses müssen die unterschiedlichen Interessen nicht immer gutgeheißen werden, aber sie sollten zumindest respektiert werden. Divergenzen schließen keineswegs aus, dass ein koordiniertes Vorgehen allen Beteiligten zum Vorteil gereicht (Win-win-Situation).

Der kooperative Dialogprozess zur Lokalen Agenda zielt auf den Austausch über die unterschiedlichen Sichtweisen, eine stärkere Koordination der Aktivitäten sowie auf Vereinbarungen und gemeinsame Projekte und Maßnahmen. Die Kooperation der Akteure der Wirtschaft, der Verbände und Vereine ermöglicht es auch, geeignete Formen und Methoden dieser Zusammenarbeit zu erlernen (Projektmanagement, Zukunftswerkstätten etc.). Hilfreich kann dabei eine professionelle Prozessbegleitung sein, die entsprechende Kenntnisse vermittelt.⁴² Der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen sowie die ressortübergreifende Verständigung und Kooperation der Verwaltungen sollten als entscheidende Bereiche im Lernprozess der Lokalen Agenda vorangetrieben werden.⁴³

Die Kommission stellt Grundsätze und Erfahrungen der Akteurskooperation eingehender im „Exkurs: Grundlagen, Formen und Erfahrungen der Akteurskooperation“ (Seite 392) dar und spricht sich dafür aus, die Berliner Kooperationserfahrungen auszuwerten und durch eine entsprechende Reflexion und Beratung die Kooperationsfähigkeiten unter allen Akteuren weiterzuentwickeln. Außerdem sollten Sondierungsgespräche mit den relevanten Akteuren darüber geführt werden, welche Kooperationshemmnisse im Agenda-Prozess sie derzeit sehen und unter welchen Voraussetzungen sie sich am Agenda-Prozess beteiligen könnten. Die fast zur Formel erstarrte Rede, alle Akteure sollten beteiligt werden, kann so in Bewegung und Aktivität verflüssigt werden, um weitere Schritte zur Entwicklung der Akteurskooperation einzuleiten.

Die Enquetekommission empfiehlt allen Beteiligten des Agenda-Prozesses einschließlich Politik und Verwaltung, die partnerschaftlichen Vorgehensweisen der Lokalen Agenda 21 zu nutzen und hierbei insbesondere

- die Potenziale der Akteurskooperation auch bei unterschiedlichen Interessen auszuschöpfen sowie
- Lernprozesse zu Kooperationsformen und erfolgreichen Ansätzen („Best Practice“) voranzutreiben und dabei auch aus Agenda-Prozessen anderer Städte und aus ähnlichen Bereichen zu lernen.

⁴² Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.4 (1998) 21.

⁴³ Vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.2a (1998) 6f; vgl. SenWiB in KDrs 13/8.3a (1998) 4; vgl. BMU (1997a).

b) Umsetzungsorientierung durch Projekte, konkrete Ziele und Evaluierung

Akteurskooperation in der Lokalen Agenda zielt über den Dialog auf die Umsetzung vereinbarter Projekte und Maßnahmen. Im Hinblick darauf sind das Kapitel 28 der Agenda 21 und die entsprechende Fachdiskussion durch zwei Grundgedanken gekennzeichnet:

- Langfristig angelegte Ziel- und Handlungsprogramme sollen kurzfristig durch Projekte konkretisiert werden.
- Die Umsetzung und die Wirksamkeit von Programmen und Projekten soll überprüft werden können, insbesondere durch genaue Zielsetzungen und Zeitpläne sowie mittels Indikatoren.

Diese Leitgedanken der Lokalen Agenda werden unterschiedlich interpretiert und verwirklicht; der Kommission wurden hierzu einige Empfehlungen unterbreitet.

Kurz- und langfristige Vorhaben: Projekte und Handlungsprogramme

In der Praxis der Agenda-Prozesse in den Städten und Gemeinden wie auch in den Auffassungen der Fachdiskussion stehen kurz- und langfristig orientierte Aktivitäten in einem sehr unterschiedlichen Verhältnis zueinander. In den Kommunen kann man hier Realisierungsformen finden, die von rein projektbezogenen Agenda-Prozessen bis zur Schwerpunktsetzung zugunsten der Erarbeitung eines Handlungsprogramms reichen.⁴⁴ Die Frage von kurz- oder langfristig angelegten Aktivitäten wird meist in einer Gegenüberstellung von Projekten und Handlungsprogrammen diskutiert, obwohl Projekte auch für eine längere Frist ausgelegt sein und Handlungsprogramme auch Sofortmaßnahmen enthalten können. Gleichwohl benötigt die dialogische Erarbeitung eines Handlungsprogramms viel Zeit, und für diese Zeit sollen erste gemeinsam vereinbarte Projekte bereits Umsetzungserfolge erbringen, die vorzeigbar sind und die Motivation fördern. Bei dem Verhältnis von Sofortmaßnahmen und langfristigen Zielsetzungen handelt es sich um eine sehr komplexe Herausforderung. Die Kommission hat bereits zum Ausdruck gebracht, dass es ihrer Einschätzung nach zum Erfolg von Agenda-Prozessen beiträgt, wenn eine Balance von kurz- und langfristig ausgerichteten Aktivitäten, von Projekten und Handlungsprogramm gefunden und gewahrt wird (siehe Kapitel 8.5.1.2).

Zu dieser Thematik wurden in der entsprechenden Anhörung einige konkretere Empfehlungen dargelegt, denen sich die Kommission im Grundsatz anschließen kann. Der Konsultationsprozess soll demzufolge mit Sofortmaßnahmen oder einem Wettbewerb zu Projekten verknüpft werden. Kriterien für Projekte, die sich besonders für die Anfangsphase einer Lokalen Agenda eignen, sind ihr exemplarischer Charakter für nachhaltige Entwicklung, die Aussicht auf Vorteile für möglichst viele Beteiligte (Win-win-Erwartung), eine Langzeitwirkung sowie der Bezug auf Fragen

⁴⁴ Vgl. ICLEI; Kuhn, Suchy, Zimmermann (1998).

der Beschäftigung und regionalen Wirtschaftsentwicklung.⁴⁵ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ eine „Projektbörse Nachhaltigkeit“ eingeleitet hat, mit der insbesondere Kooperationsprojekte auf den Weg gebracht werden sollen.⁴⁶

Sämtliche Projekte sollten auf bereits geleisteten Beiträgen zur nachhaltigen Entwicklung aufbauen, weshalb eine Erfassung der vorhandenen Projekte und Maßnahmen empfohlen wurde.⁴⁷ Das Agendabüro bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie der „Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21“ arbeiten bereits an entsprechenden Datenbanken zu Agendaprojekten. In der Anhörung der Enquetekommission wurde des Weiteren angeregt, zum Erfahrungsaustausch über konkrete Projektaktivitäten die „Regionen der Zukunft“, die an dem gleichnamigen Wettbewerb des Bundesbauministeriums teilnehmen, zu einer Konferenz nach Berlin einzuladen.⁴⁸

Die Kommission empfiehlt in Übereinstimmung mit dem Agendabüro, dem „Runden Tisch“ und anderen Akteuren, im Agenda-Prozess für die gesamte Stadt bedeutsame Leitprojekte zu entwickeln, die aktuelle Probleme aufgreifen sowie anschaulich und auf partizipative Weise die Gesichtspunkte Umwelt, Wirtschaft und Soziales verbinden.⁴⁹ Es gilt hierbei, sich auf wenige solcher Leitprojekte zu beschränken, die in größerem Maßstab Akteure und Ressourcen zusammenführen müssten. Auch aus diesem Grund sollte die Entwicklung solcher Projekte unter Beteiligung verschiedener Akteure und Interessengruppen erfolgen. Allerdings lässt sich die Leitfunktion eines Projekts zwar anstreben und befördern, sie kann sich aber erst im Zug der Umsetzung des Projekts als ein Ergebnis herausstellen.

Die Enquetekommission empfiehlt allen Beteiligten des Agenda-Prozesses einschließlich Politik und Verwaltung, ihr Vorgehen weiter auf die Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung auszurichten und hierbei

- eine angemessene Balance zwischen kurzfristigen und langfristigen Vorhaben im Agenda-Prozess anzustreben und
- anschauliche Leitprojekte der Agenda für aktuelle Probleme zu entwickeln.

Konkrete Vereinbarungen, Evaluierung und Indikatoren

Neben konkreten Projekten drückt sich die Orientierung an der Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung v.a. im Interesse an klaren Ziel- und Maßnahmevereinbarungen sowie deren Evaluierung insbesondere durch Indikatoren aus. Allgemein

⁴⁵ Vgl. Mayer-Ries in KDRs 13/8.2a (1998) 5, 9f; vgl. Welters in KDRs 13/8.2c (1998) 9; vgl. Wuppertal Institut in KDRs 13/8.2a (1998) 3, 10.

⁴⁶ Vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999) 38f. Zum Runden Tisch siehe auch Kapitel 5, Seite 75.

⁴⁷ Vgl. Kreuzer in KDRs 13/8.2b (1998) 2; vgl. Baumann in KDRs 13/8.4 (1998) 41.

⁴⁸ Vgl. Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 35.

⁴⁹ Vgl. u. a. SenArbBFrau in KDRs 13/11.1c (1999) 14.

bilden formulierte Ziele und Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung sowie ein möglichst anschauliches Indikatorensystem insbesondere für die Bevölkerung eine Möglichkeit zur Überprüfung der Umsetzung.⁵⁰

Im Hinblick auf Ziel- und Maßnahmevereinbarungen ist aus Sicht der Kommission zunächst zwischen prinzipiellen und konkreten Teilen eines zu erstellenden Handlungsprogramms zu unterscheiden. Zu Ersteren zählen Grundsätze zukunftsfähiger Entwicklung, ein Leitbild und generelle Zielsetzungen. Zu Letzteren gehören ausgewählte Handlungsfelder mit genaueren Zielen und ersten Umsetzungsschritten. Bei der Erarbeitung eines langfristigen Handlungsprogramms können jedoch nicht alle Entwicklungen vorhergesehen werden, die bei der Umsetzung zu berücksichtigen sind. Die politischen und gesellschaftlichen Akteure müssen auch auf unerwartete Herausforderungen reagieren und benötigen dafür einen Spielraum. Diesem Umstand wird in der Fachdiskussion zur Lokalen Agenda 21 durch den Vorschlag Rechnung getragen, ein erstelltes Handlungsprogramm regelmäßig zu überprüfen und in einer für neue Situationen angepassten Weise fortzuschreiben.⁵¹ Außerdem dürfte die Zahl der Handlungsfelder, die im Konsultationsprozess für eine Agenda erarbeitet werden können, begrenzt sein. Im Ergebnis obliegt es aber dem Konsultationsprozess, zu welchen Themen welche konkreten Maßnahmen vereinbart werden. Aus diesen Gründen empfiehlt die Enquetekommission, die konkreten Teile einer Berliner Agenda 21 regelmäßig zu überprüfen und bei dieser Fortschreibung ggf. weitere Handlungsfelder zu integrieren.

In dem zu erarbeitenden Handlungsprogramm „Berliner Agenda 21“ sollen Grundsätze, generelle Ziele und Zeithorizonte festgelegt werden. Einzelne Maßnahmen des Handlungsprogramms zu bestimmten Themenbereichen sind regelmäßig zu überprüfen und fortzuschreiben.

Zur Frage der Evaluierung und der Indikatorensysteme im Rahmen der Lokalen Agenda wurden der Kommission eingehende Empfehlungen unterbreitet, die in Kapitel 4 aufgegriffen wurden (siehe Seite 61). Es erscheint unumstritten, dass ein Agenda-Prozess auf einer Bestandsaufnahme der einschlägigen Maßnahmen und des Entwicklungsstands der Kommune unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten aufbauen soll.⁵² Ferner sollen im weiteren Prozess sowohl die Umsetzung einer Lokalen Agenda wie auch die zukunftsfähige Entwicklung der Stadt einer Überprüfung zugänglich gemacht werden. Auf entsprechende Bestandsaufnahmen kommt die Kommission in Kapitel 8.5.3.2 b zu sprechen. Darüber hinaus ist im Sinne von Kapitel 31 der Agenda 21 die Wissenschaft gefordert, der nachhaltigen Entwicklung vor Ort größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Soweit es um zahlenmäßig messbare Merkmale geht und die erforderliche Datengrundlage vorhanden ist oder geschaffen werden kann, können Indikatoren für

⁵⁰ Vgl. Welters in KDrs 13/8.4 (1998) 15.

⁵¹ Vgl. BMBau (1996a) Teil A, 69–72; Forum Umwelt & Entwicklung (1997b) 29.

Nachhaltigkeit einen wichtigen Beitrag zur Evaluierung leisten. Nachhaltigkeitsindikatoren sollen als Richtungsanzeiger deutlich machen, ob Entwicklungstrends im Sinne der Zukunftsfähigkeit verlaufen. Die Kommission erhielt hierzu Vorschläge, nach denen in einem partizipativen Prozess für Berlin ein Kontrollsystem mit wenigen zentralen Zielen und Schlüsselindikatoren aufgebaut werden soll.⁵³ In diesem Zusammenhang müsste recht frühzeitig die Schaffung der erforderlichen Berliner Datengrundlagen vorbereitet werden, wie sie etwa das Statistische Bundesamt im Zuge der umweltökonomischen Gesamtrechnung erarbeitet (siehe Kapitel 4, Seite 61).⁵⁴

Es sollen geeignete Formen der Evaluierung nachhaltiger Entwicklung erarbeitet und insbesondere ein Indikatorensystem auf partizipativem Wege entwickelt werden. Das Abgeordnetenhaus sollte hierzu die Voraussetzungen schaffen und sich durch Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Fraktionen an diesem Dialog beteiligen (siehe auch Kapitel 4, Seite 61).

8.5.3.2 Aktive Rolle der Politik

Für die Enquetekommission als parlamentarische Beratungsinstanz lautet die wichtigste Frage zum Berliner Agenda-Prozess, welche Aufgabe darin den politischen Institutionen, also den Parteien, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zukommt. Im Zentrum des Interesses stehen hier der politische Wille der Institutionen und ihrer Spitzen sowie Zielvorgaben für die Verwaltung und die Zusammenarbeit mit ihr im Rahmen der Gewaltenteilung. Große Aufmerksamkeit widmet die Kommission auch den schwierigen Fragen, die der Dialogprozess für eine Lokale Agenda im Hinblick auf eine verbindliche Partizipation und damit verbundene Rollen der Politik aufwirft.

a) Aktivität der Politik, ihrer Leitungsebene und Agenda-Beschluss

Ein formeller Beschluss zur Einleitung eines Konsultationsprozesses und die Mitwirkung politischer Spitzen sind Voraussetzung eines erfolgreichen Agenda-Prozesses (siehe Kapitel 8.5.1.2). Wenn die Leitungsebenen der Parteien und Fraktionen im Abgeordnetenhaus und die Mitglieder des Senats von Berlin sich der Lokalen Agenda annähmen, brächte das auch in Berlin den Agenda-Prozess einen entscheidenden Schritt voran. „Nachhaltigkeit ist ‚Chefsache‘ und muß aktiv von der politischen Spitze gewollt und gefördert werden.“⁵⁵ Die künftige Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialentwicklung der Stadt unter dem integrativen Betrachtungswinkel eines Agenda-Prozesses müsste allen politischen Spitzen ureigenstes Anliegen sein.

⁵² Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 2.

⁵³ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 2f; vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 2.

⁵⁴ Vgl. auch Bringezu (1997).

⁵⁵ Göll, Knoll, Kreibich (1999) 60; vgl. Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 15; vgl. Walcha, Hermanns (1997).

Aus Sicht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ ist die Lokale Agenda 21 nicht etwas, das außerhalb des Parlamentes erarbeitet und erst am Ende eines Dialogprozesses dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Vielmehr versteht die Kommission die Parteien und Fraktionen des Abgeordnetenhauses als Teilnehmerinnen des Dialogprozesses unter verschiedenen Akteuren, wobei der parlamentarischen Entscheidungsinstanz allerdings eine besondere Verantwortung zukommt. Deshalb plädiert die Kommission nachdrücklich für eine aktive Mitarbeit der Parteien und Fraktionen des Abgeordnetenhauses an der Berliner Agenda 21. In gleicher Weise sollte der Senat mitwirken. Die Mitarbeit beruht auf der Verpflichtung aus der Agenda 21, gleichwohl muss insbesondere den Parteien und Fraktionen wie jedem anderen Akteur die Möglichkeit offen stehen, bei einer für sie politisch unzumutbaren Entwicklung des Prozesses die Mitarbeit zu beenden. Die politischen Institutionen haben freilich auch das Recht und die Pflicht, die Organisation des Dialogprozesses im Sinne einer ausgewogenen Beteiligung aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte mitzugestalten (siehe Kapitel 8.5.3.2 d). Agenda-Prozesse anderer Städte haben gezeigt, dass die Politik und insbesondere ihre Spitzen eine Schlüsselfunktion innehaben, wenn es darum geht, unterschiedliche Akteure an einen Tisch zu bringen und eine Kooperation mit wechselseitiger Verbindlichkeit in Gang zu setzen und zu einem realen Ergebnis zu führen.

Im Hinblick auf die Rolle der Parteien, des Abgeordnetenhauses und des Senats im Agenda-Prozess empfiehlt die Enquetekommission, dass diese politischen Institutionen:

- aktiv im Prozess der Erstellung einer Berliner Agenda 21 mitwirken
- die Berliner Agenda 21 zur „Chefsache“ machen und
- Nachhaltigkeit als handlungsleitendes Prinzip der Politik etablieren.

Einen wichtigen Anstoß für diese Mitwirkung der politischen Institutionen und einen verbindlichen Handlungsrahmen könnte das Abgeordnetenhaus von Berlin durch einen Beschluss geben, dass ein Konsultationsprozess für eine gesamtstädtische Agenda 21 eingeleitet werden soll. Ein derartiger Beschluss vom Abgeordnetenhaus bzw. Senat wurde von vielen Sachverständigen und Vertretern der Verwaltung empfohlen.⁵⁶ In allen 23 Berliner Bezirken hat die Politik einen Agenda-Prozess mit formellem Beschluss eingeleitet, zum Teil mit maßgeblicher Unterstützung des Senats. Auf gesamtstädtischer Ebene fehlt aber bisher eine entsprechende politische Initiative. Diesbezügliche Anträge im Abgeordnetenhaus fanden bisher keine Mehr-

⁵⁶ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) 2; vgl. SenStadtUmTech in KDrs 13/11.1d (1999) 29; vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 9; vgl. Schrom in KDrs 13/8.4 (1998) 11, 39; vgl. SenWiB in KDrs 13/8.3a (1998) 3; vgl. SenStadtUmTech in KDrs 13/11.1d (1999) 45; vgl. Welters in KDrs 13/8.2c (1998) 11; vgl. SenGesSoz in KDrs 13/11.1c (1999) 16; vgl. Ziemer in KDrs 11.3 (1999) 31f.

heit (siehe Kapitel 5.1, Seite 75). Der Senat von Berlin hat am 16. Dezember 1997 einen Beschluss gefasst, der sich darauf beschränkt, sich erneut zu der Verpflichtung zu bekennen, eine Lokale Agenda zu erarbeiten. Des Weiteren wurden alle Ressorts aufgefordert, Ansprechpartner für die Lokale Agenda 21 zu benennen, was bis Juli 1998 erfolgt ist (siehe auch Kapitel 5, Seite 75).⁵⁷ Die Federführung wurde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie übertragen. Der Senatsbeschluss enthält jedoch keinen Auftrag, einen Agenda-Prozess einzuleiten. Auch der Auftrag der Agenda-Beauftragten bleibt unklar.⁵⁸

Zu der Frage eines Agenda-Beschlusses wurden der Enquetekommission mehrere Empfehlungen unterbreitet.⁵⁹ „Die wichtigste Aufgabe des Berliner Abgeordnetenhauses und des Berliner Senats für eine gesamtstädtische Agenda sind verbindliche politische Beschlüsse, in denen sich das Abgeordnetenhaus und der Senat für eine Berliner Agenda unter aktiver Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern sowie gesellschaftlicher Gruppen einsetzen. Hierbei müssen die Agenda-Beschlüsse in geeigneter Form sicherstellen, dass die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses für die Umsetzung verbindlich sind.“⁶⁰ „In diesen Beschlüssen muß die Rolle der Bezirke eindeutig geklärt werden.“⁶¹ Außerdem sollten Umfang und Ausgestaltung des Agenda-Prozesses geregelt werden.⁶² Ein entsprechender politischer Auftrag würde auch zu einer höheren Effektivität der bisher arbeitenden Foren beitragen.⁶³ Ebenso benötige die Verwaltung eine politische Zielvorgabe und „die verbindliche Aufforderung, ressortübergreifend zusammenzuarbeiten.“⁶⁴ Für die Agenda-Beauftragten der Senatsverwaltungen stellte die Leiterin des Agendabüros fest, dass sie „Beauftragte ohne Auftrag“ seien und „dass wir der Beauftragung, wie auch immer – sei es in Form eines Senatsbeschlusses, eines Abgeordnetenhausbeschlusses – bedürfen.“⁶⁵ Dies deckt sich mit den Ergebnissen eines Workshops der Agenda-Beauftragten der Senatsverwaltungen, in dem mehrfach die Notwendigkeit eines eindeutigen Beschlusses für die sinnvolle Durchführung ihrer Arbeit betont wurde.⁶⁶ Im Hinblick auf die Verwaltungsreform wurde in der Anhörung empfohlen, die Lokale Agenda als ein ressortübergreifendes Projekt zu organisieren, mit Zielvereinbarung, begrenztem Zeithorizont und Budget (Näheres siehe „Exkurs: Verwaltungsreform und Agenda 21“).⁶⁷

⁵⁷ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (13/2395, 1998).

⁵⁸ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) 2; vgl. Schrom in KDrs 13/8.4 (1998) 11; vgl. SenStadt-UmTech in KDrs 13/11.1d (1999) 45.

⁵⁹ Vgl. Schrom in KDrs 13/8.2c (1998) 3.

⁶⁰ Welters in KDrs 13/8.2c (1998) 11.

⁶¹ Welters in KDrs 13/8.2c (1998) 11.

⁶² Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) 2.

⁶³ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 14.

⁶⁴ SenGesSoz in KDrs 13/11.1c (1999) 16; vgl. SenWiB in KDrs 13/11.1a (1999) 27; vgl. Ziemer in KDrs 13/11.3 (1999) 31f.

⁶⁵ Stock, SenStadtUmTech in KDrs 13/11.3 (1999) 45.

⁶⁶ Vgl. Agendabüro (1998).

⁶⁷ Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.4 (1998) 20; vgl. Grassmann in KDrs 13/13.2 (1999) 13.

Die Enquetekommission empfiehlt vor dem Hintergrund der ihr unterbreiteten Vorschläge dem Abgeordnetenhaus von Berlin, einen knapp gehaltenen Beschluss zur Einleitung eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses zu fassen – und zwar im Sinne der Agenda 21 möglichst einmütig. Der partei- und fraktionsübergreifende Konsens in dieser Frage der Zukunftsgestaltung unserer Stadt erscheint der Kommission von sehr hoher Bedeutung. In diesem Rahmen sollte der Beschluss nach Möglichkeit auf folgende Punkte eingehen, deren konkrete Ausformulierung die Kommission bewusst den Fraktionen des Abgeordnetenhauses überlassen hat:

Elemente für einen Beschluss zur Berliner Agenda 21

1. Offizieller Start eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses mit dem Ziel der Erstellung eines Aktionsplans (Lokale Agenda 21) und der Einleitung eines entsprechenden Prozesses (Konsultationsprozess). Damit verbunden ist eine „Einladung zur Mitarbeit“, d. h. die offizielle Aufforderung zum Engagement in und für die Berliner Agenda 21 an alle Bürgerinnen und Bürger sowie an alle gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen.
2. Erklärung des Abgeordnetenhauses, in diesem beginnenden Prozess die Rolle der Politik (als Akteurin neben anderen, aber mit besonderer Verantwortung) zu definieren und zu klären, inwieweit eine Verbindlichkeit von Konsultationsergebnissen gewährleistet werden kann.

Klare Willensbekundung, das Leitbild einer nachhaltig-zukunftsfähigen Entwicklung für die einzelnen Politikbereiche integriert zu definieren und bei allen Aktivitäten zu berücksichtigen (z. B.: Künftig soll das Leitbild der Maßstab für alle Beschlüsse und Gesetze und integraler Bestandteil für die Arbeit der Ausschüsse werden.).

3. Arbeitsauftrag an den Senat: Senatsbeschluss zur Berliner Agenda 21, Beginn der Erstellung einer gesamtstädtischen Agenda 21, Einleitung eines gesamtstädtischen Konsultationsprozesses, Verpflichtung aller Ressorts zur Mitarbeit und zur Bereitstellung hinreichender Ressourcen, Mandatierung der Agendabeauftragten des Senats, Einbeziehung der Verwaltungsreform (z. B. Kostenträger),

Empfehlung für Kooperation mit Bezirken und einvernehmliche Klärung der Aufgabenverteilung.

Prozess: Federführung im Senat laut Senatsbeschluss vom 16. 12. 1997 bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenStadtUmTech) bzw. künftig möglichst bei der Senatskanzlei; projektbezogenes Vorgehen.

Auftrag zur Klärung der Strukturen und organisatorischen Grundlagen (z. B. Schaffung eines Bürgerforums mit einzelnen Fachforen).

4. Empfehlung für schwerpunktmäßige Handlungsfelder.
5. Terminierung eines ersten Zwischenberichtes des Senats an das Abgeordnetenhaus: Zu diesem Termin berichtet das Parlament auch über die es selbst betreffenden Themen. Terminvorgabe für eine angemessene Veranstaltung als Startsignal und für die Vorlage einer ersten „Lokalen Agenda 21 Berlin“.
6. Vorschläge zur Finanzierung.

Elemente für den Begründungstext: Mit einem Beschluss zum Start eines gesamtstädtischen Agenda 21-Prozesses in Berlin soll für derartige Aktivitäten Legitimation geschaffen, Motivation gefördert und Verbindlichkeit hergestellt werden. Definition/Erläuterung von nachhaltiger Entwicklung (ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen; intergenerative und globale Perspektive; partizipatorisches Vorgehen). Anlass und Hintergrund: Verweis auf verpflichtende Abkommen etc. und Aktivitäten anderer Städte bzw. Bundesländer und auf Berliner Bezirke und Ansätze.

Der Senat von Berlin sollte ebenfalls einen entsprechenden Beschluss zur Einleitung eines gesamtstädtischen Konsultationsprozesses verabschieden.

Das Abgeordnetenhaus und der Senat von Berlin sollen einen pragmatisch gehaltenen Beschluss zur Einleitung eines verbindlichen gesamtstädtischen Dialogprozesses über eine „Berliner Agenda 21“ fassen.

b) Politikfeldübergreifende Zusammenarbeit im Parlament sowie zwischen Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung

Wenn die politischen Institutionen eine stärkere Initiative für die Berliner Agenda ergreifen, so könnte das eine intensivere, die verschiedenen Politikfelder überschreitende Kooperation in Gang setzen – sowohl innerhalb der Parteien und Fraktionen als auch im Zusammenwirken von Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung mit ihren jeweils unterschiedlichen Aufgaben.

Partizipative Agenda-Projekte der Ausschüsse und Senatsressorts

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission auch ihr unterbreitete Vorschläge sehen, denen zufolge alle gesellschaftlichen Akteure eine eigene Agenda für ihre Angelegenheiten aufstellen sollten.⁶⁸ Gleichfalls, so hieß es, sollten alle Senatsverwaltungen für ihr Ressort ein Dialogprojekt zur Berliner Agenda 21 beitra-

⁶⁸ Vgl. Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 4.

gen.⁶⁹ Dies geht auf den Münchener Agenda-Prozess zurück, in dem einige Verwaltungsressorts moderierte Fachrunden mit gesellschaftlichen Interessengruppen durchführen (siehe Kapitel 7). Beispielsweise hat dort das Planungsreferat eine Patenschaft für das Fachforum „Wohnen, Siedeln und Mobilität“ und das Kommunalreferat für das Fachforum „Lebensstile“ übernommen.⁷⁰

Die Enquetekommission folgt diesen Vorschlägen und empfiehlt, dass nach der Einleitung eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses jeder Ausschuss des Abgeordnetenhauses ein Dialogprojekt zu der Berliner Agenda 21 beisteuern und dessen Umsetzung durch die entsprechende Senatsverwaltung begleiten soll. Diese partizipativen Agenda-Projekte sollen auf eine umzusetzende Aktivität abzielen, die

- möglichst zentrale und zukunftssträchtige Aufgaben des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches berührt und
- die Einbindung gesellschaftlicher Akteure als vorteilhaft erscheinen lässt.

In diesen Dialogprojekten sollen Politik bzw. Verwaltung in einem Beteiligungsverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern oder mit Verbänden konkrete Aktivitäten entwickeln. Auch in die Umsetzung sollen nichtstaatliche Akteure einbezogen werden.

Die Bandbreite dieser partizipativen Agenda-Projekte kann von direkt umsetzungsorientierten Projekten bis zur Erarbeitung eines Teilentwurfs für die Berliner Agenda 21 reichen. Denkbare Beispiele für solche Initiativen der Parlamentsausschüsse und Senatsverwaltungen könnten sein (zu den genannten Partizipationsmethoden siehe am Ende von Kapitel 8.5.3.4 und 8.5.3.5):

- Bürgergutachten (Planungszellen) zur Verkehrspolitik, in Ergänzung der Workshopreihe zum Stadtentwicklungsplan Verkehr,
- Zukunftskonferenzen zur Quartiersentwicklung in den sozialen Brennpunkten,
- Bündnis für Arbeit und Zukunftsfähigkeit in Berlin, Zukunftskonferenz zu neuen Arbeitsstrategien,
- Bürgergutachten zu attraktiven Wohnformen in der Innenstadt (im Vergleich zum Wohnen im Umland Berlins),
- Projektstage an Schulen zur Lokalen Agenda 21 und Erarbeiten einer „Schulagenda“ (gleiches gilt für Hochschulen),
- Beitritt Berlins zum „Gesunde-Städte-Netz“ der Weltgesundheitsorganisation⁷¹,

⁶⁹ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) 6; vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 4; vgl. Zschiesche in KDrs 13/8.2b (1998) 5; vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 1; vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.4 (1998) 4f.

⁷⁰ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 27.

⁷¹ Dem Städtenetzwerk gehören bereits mehrere Berliner Bezirke an. Ziel ist die partizipative Entwicklung einer höheren Gesundheitsqualität der Stadt. Der Beitritt verpflichtet zur Erstellung eines Aktionsprogramms, das einen Programmteil einer Lokalen Agenda 21 darstellen kann. Vgl. Geene, Denzin (1997).

- Bürgerbeteiligung zur Gestaltung der kundenorientierten Verwaltung,
- partizipative Haushaltsplanung⁷² und
- eine themenspezifische Fachrunde des „Runden Tisches“⁷³.

Die Initiierung solcher partizipativen Agenda-Projekte im zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses sollte nach Möglichkeit in fraktionsübergreifender Übereinstimmung erfolgen. Außerdem wäre es zu begrüßen, wenn die Fraktionen des Abgeordnetenhauses bzw. der Senat in den Dialogprojekten mindestens mit beratender Stimme vertreten wären (siehe Kapitel 8.5.3.5). Durch solche Initiativen können Parlament und Senat aktiv am Agenda-Prozess mitwirken, was die Enquete-kommission außerordentlich befürworten würde. Auf diesem Wege wäre auch dafür gesorgt, dass die Themen und Inhalte des Agenda-Prozesses für die Volksvertretung und den Senat anschlussfähig bleiben und sich nicht allzu sehr von den realen Bedingungen und Möglichkeiten der Landespolitik entfernen.

Die Kommission empfiehlt dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, in einer Zusammenarbeit von Ausschüssen und Senatsverwaltungen themenspezifische Dialogprojekte für die Berliner Agenda 21 umzusetzen.

Nachhaltigkeitsstatements

Damit der Rückbezug auf die Nachhaltigkeitsforderung auch in der Praxis als bedeutsamer Querschnittsaspekt im politischen Handeln wie im Verwaltungshandeln etabliert wird, schlägt die Kommission ein verpflichtendes Nachhaltigkeitsstatement bei allen Maßnahmen und Gesetzen vor, die Kosten von mehr als 1 Mio. DM verursachen. Gegenstand des Nachhaltigkeitsstatements sollten Aussagen zu den folgenden Punkten sein:

- Folgen der Maßnahme für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation, insbesondere dauerhafte Folgen
- Hinweise auf Mehrnutzen und Mehrkosten bei der Wahl von anderen Handlungsvarianten mit höherem ökologischen Nutzen
- Art und Umfang der Bürgerbeteiligung bei der Planung bzw. Durchführung der Maßnahme.

⁷² Dies wird seit über zehn Jahren erfolgreich in der brasilianischen Stadt Porto Alegre (1,3 Mio. Einwohner) praktiziert und jüngst von 12 deutschen Kommunen (Mönchweiler in Baden, Groß-Umstadt in Hessen, Warstein in Nordrhein-Westfalen u. a.) in einem Modellversuch der Bertelsmann-Stiftung übernommen; vgl. Gustmann in KDrs 13/8.4 (1998) 48f; vgl. Füller (1998).

⁷³ Die Fachrunde „Energie und Beschäftigung“ des Runden Tisches wird bereits von der Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen gemeinsam mit dem Bundesverband Junger Unternehmer koordiniert; vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999).

Die Kommission empfiehlt, verpflichtende Nachhaltigkeitsstatements für alle Entscheidungen über größere Maßnahmen vorzusehen.

Ressortübergreifende Bestandsaufnahme und Berichterstattung

Da bereits viele Berichte und Untersuchungen zu Bereichen der zukunftsfähigen Entwicklung Berlins vorliegen,⁷⁴ kann die Erarbeitung einer gesamtstädtischen Agenda 21 gut darauf aufbauen.⁷⁵ Hierfür wäre es sinnvoll, kurzfristig eine fachübergreifende Synopse der vorliegenden Studien anfertigen zu lassen.

Für die künftige Berichterstattung über die zukunftsfähige Entwicklung Berlins und entsprechende Aktivitäten soll der „Nachhaltigkeitsbericht“, der bisher lediglich von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie erarbeitet wird, von allen Senatsressorts erstellt werden.

Die Kommission schlägt vor, eine Synopse vorliegender Berichte und Studien zur nachhaltigen Entwicklung Berlins als Grundlage für die Zusammenarbeit der beteiligten Instanzen und die Erarbeitung einer Berliner Agenda 21 zu erstellen. Die Kommission rät ferner dazu, zweijährlich einen sämtliche Senatsressorts umfassenden „Nachhaltigkeitsbericht“ erarbeiten zu lassen.

c) Verbindlichkeit der Partizipation

Eine Lokale Agenda soll in einem Beteiligungsprozess erarbeitet werden. „Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten“, „einen Konsens hinsichtlich einer ‚kommunalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erzielt haben“ und „eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen.“⁷⁶ Wie verbindlich sind nun der Dialog und der Konsens bzw. das Ergebnis dieses Dialogs für den Beschluss einer Lokalen Agenda oder anderer Resultate des Agenda-Prozesses? Welche Art der Berücksichtigung der Ergebnisse dürfen die Bürgerinnen und Bürger, die lokalen Organisationen und die Privatwirtschaft erwarten, welches Gewicht sollen die politischen Institutionen ihnen einräumen? Die Lokale Agenda 21 wirft grundsätzliche Fragen nach der Reichweite der Beteiligung an politischen Entscheidungen und den daraus resultierenden Konsequenzen und Verantwortlichkeiten auf: Geht es im Verhältnis der Beteiligungsformen zu den politischen Institutionen um eine beratende Funktion, um eine Mitentscheidung oder gar um eine alleinige Entscheidung?

⁷⁴ Berichte zur Lokalen Agenda 21, Nachhaltigkeitsbericht von SenStadtUmTech (derzeit in Arbeit) und andere Senatsberichte, BerlinStudie, Bilanzpublikation BERLIN 21 u. a., sowie der vorliegende Kommissionsbericht.

⁷⁵ Vgl. Wuppertal Institut in KDRs 13/8.2a (1998) 3; vgl. Kreuzer in KDRs 13/8.2b (1998) 2; vgl. Bauermann in KDRs 13/8.2a (1998) 6 IV; vgl. Schuppert in KDRs 13/8.2a (1998) 12f.

Die Agenda 21 liefert im Kapitel 28 einen wichtigen Hinweis, indem dazu aufgefordert wird, dass die Kommunalverwaltung im Dialogprozess einen Konsens erzielen soll. Demzufolge geht es also nicht darum, dass die Bürgerinnen und Bürger, die örtlichen Organisationen oder die Privatwirtschaft eine Entscheidung zur Lokalen Agenda gegen die politischen Institutionen durchsetzen, oder umgekehrt. Vielmehr geht es darum, zu einer von allen Akteuren möglichst gemeinsam getragenen Entscheidung zu gelangen. Gleichwohl sind die mit einem solchen am Konsens orientierten Entscheidungsprozess verbundenen Fragen genauer zu erörtern. Die Agenda 21 fordert nämlich das System der Willensbildung zu einem außerordentlich anspruchsvollen Zusammenwirken von Volksvertretung und Verwaltung, Privatwirtschaft und örtlichen Organisationen, Bürgerinnen und Bürgern sowie politischer Öffentlichkeit auf.⁷⁷

Die grundlegende Aufgabenstellung wurde in der Anhörung beschrieben als eine Zusammenarbeit der „big democracy“ der staatlichen Institutionen, die durch Wahlen legitimiert sind, mit den Netzwerken der Bürgergesellschaft als „small democracy“. „Man muss beides intelligent zusammenführen, ohne die Legitimation der einen oder der anderen Seite damit in Zweifel zu ziehen.“⁷⁸ Beide Seiten unterscheiden sich in ihrem Selbstverständnis sehr deutlich, und daraus ergeben sich unterschiedliche Stärken und Schwächen für eine solche Zusammenarbeit:

- Die politischen Institutionen können sich auf eine politische Teilhabe aller wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger bzw. eine recht hohe Wahlbeteiligung stützen. Über die Volksvertretung und die von ihr gewählte Regierung reicht die Legitimationskette bis zur politischen Steuerung und Kontrolle der Verwaltung. Dies verbindet sich jeweils mit Beratungsverfahren und verfügbarer Sachkompetenz, die einem Interessenausgleich und der Qualität der Entscheidungen zugute kommen. Von Nachteil ist, dass die Bürgerinnen und Bürger nur alle paar Jahre ein generalisiertes Richtungsvotum zur Auswahl des sie repräsentierenden Personals geben können und somit bestimmte Entscheidungen nicht direkt beeinflussen können. Ausnahmen bilden die gesetzliche Bürger- und Verbandsbeteiligung in Form von Einspruchs- und Anhörungsverfahren, die eine formelle Verbindung zur Bürgergesellschaft darstellen, aber keinen Interessenausgleich unter den Beteiligten herbeiführen.
- Interessengruppen und verschiedene Formen des Bürgerengagements artikulieren zeitnah und problembezogen gesellschaftliche Bedürfnisse in Form von konkreten inhaltlichen Positionen. Viele Interessengruppen können Sachkompetenz mobilisieren, Bürgerinnen und Bürger sind „Experten ihrer Situation“. Die Partikularität einzelner Interessengruppen lässt sich dabei durch die Pluralität der Ge-

⁷⁶ Agenda 21: Kapitel 28.2a, 28.3; vgl. BMU (1993) 231.

⁷⁷ Vgl. Agenda 21: Kapitel 23, 28.1; vgl. BMU (1993) 217, 231. Zu den „local authorities“ dürfte sicherlich die Gemeindevertretung (Rat, Stadtverordnetenversammlung etc.) zu zählen sein, so auch die in Agenda-Prozessen übliche Praxis. In der Einheitskommune Berlin nimmt diese Stelle auf gesamtstädtischer Ebene das Abgeordnetenhaus ein.

⁷⁸ Von Trott zu Solz in KDRs 13/8.4 (1998) 17.

samtheit der Interessengruppen ausgleichen. Mit geeigneten diskursiven Beteiligungsverfahren kann ein solcher Interessenausgleich sowie eine argumentative Abwägung gemeinsamer Entscheidungen zustande kommen. Von Nachteil ist, dass die Interessengruppen auf organisierte Bürgerinnen und Bürger beschränkt bleiben und das Bürgerengagement nur einen kleinen Teil der Bevölkerung umfasst. Meist fehlen strukturierende Formen für einen Interessenausgleich.

Die Stärken und Schwächen der politischen Institutionen und des Bürgerengagements können sich wechselseitig ausgleichen. Insbesondere kann Letzteres die breite, aber unspezifische Legitimation durch Wahlen ergänzen, nämlich mittels einer spezifischen, auf Sachfragen bezogenen Legitimation, die durch den Konsens der Interessengruppen oder der – möglichst ausgewogen – beteiligten Bürgerinnen und Bürger zustande kommt. Für die Zusammenarbeit beider Seiten bietet sich insbesondere eine Koppelung der Beratungsverfahren der politischen Institutionen mit diskursiven Beteiligungsverfahren für Interessengruppen oder Bürgerinnen und Bürger an (zu Partizipationsmethoden siehe Kapitel 8.5.3.4 und 8.5.3.5).

Eine andere Möglichkeit der Kombination von parlamentarischen Institutionen und Partizipation besteht in Volksabstimmungen, wie sie insbesondere in den Länderverfassungen verankert sind, auch in Berlin. Volksbegehren und Volksentscheide verbinden eine breite Teilhabe mit der Spezifik und Zeitnähe einer Sachfrage. Sie können Rechtsverbindlichkeit erlangen. Im Vergleich zu diskursiven Verfahren der Bürgerbeteiligung beschränkt sich die Teilhabe jedoch auf eine vorgegebene Ja-Nein-Frage, neue Lösungen oder ein Interessenausgleich unter den Beteiligten sind hier nicht angelegt. Insofern sind sie wie die gesetzliche Bürger- und Verbandsbeteiligung nicht typisch für die Lokale Agenda 21.

Kooperative Beteiligungsverfahren können gegenüber Wahlen und Abstimmungen nur ergänzenden Charakter haben, weil sie eine auf die gesamte Bevölkerung zurückgehende Entscheidung nicht ersetzen können.⁷⁹ Anderenfalls stünden sie im Widerspruch zu dem Prinzip der Volkssouveränität und dem Grundsatz „eine Person, eine Stimme“.

Von den angesprochenen Beteiligungsverfahren zu unterscheiden ist ein direktes Engagement von Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Interessen vorbringen. „Wenn in Köpenick 300 Leute sagen, was Nachhaltigkeit ist, dann hat die BVV, das Bezirksparlament, von einer größeren Mehrheit gewählt, eine größere Autorität als diese 300 Leute.“⁸⁰ Spontanes Bürgerengagement artikuliert legitimerweise Interessen, ist aber genauso wie eine Interessengruppe mit der Frage konfrontiert, inwieweit das vorgebrachte Anliegen mit den Anliegen anderer Bürgerinnen und Bürger oder Interessengruppen in Einklang zu bringen ist. Damit ist aber nicht gesagt, ob diese Frage allein von der Politik beantwortet werden kann oder sollte bzw. ob hierfür ergänzende partizipative Verfahren genutzt werden können.

⁷⁹ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 3.

⁸⁰ Welters in KDrs 13/8.4 (1998) 42.

„Das Verhältnis der Kommunen zu ihren Bürgern ist schwieriger geworden. Legitimität muss täglich neu erkämpft werden.“⁸¹ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat in diesem Zusammenhang eine „Legitimitätslücke“ festgestellt und eine Weiterentwicklung der Partizipation empfohlen.⁸² Die Verbindung von parlamentarischen Institutionen und Partizipation könnte zu einer „Erneuerung der Demokratie“ beitragen und der Politik- oder Parteienverdrossenheit entgegenwirken.⁸³

Eine solche Verbindung wird international unter dem Begriff „deliberative politics“ diskutiert: eine Politik, die sich mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Interessengruppen berät.⁸⁴ „Demokratie ist im Grunde Diskussion und Entscheidung. Die Frage ist, wie man beides zusammenführt.“⁸⁵

Dass man zu recht verschiedenen Akzentuierungen des Verhältnisses von institutioneller Willensbildung und Partizipation gelangen kann, hat die Anhörung der Kommission zur Lokalen Agenda gezeigt. Mehrere Sachverständige haben einhellig auf Enttäuschungen der Bürgerinnen und Bürger aufgrund von Beteiligungsverfahren hingewiesen, deren Resultate bei politischen Entscheidungen nicht berücksichtigt wurden. „Zu beachten ist, daß offen und ehrlich zu Beginn von Politik und Verwaltung der Rahmen abgesteckt wird: nichts ist kontraproduktiver als die vollmundige Eröffnung von Beteiligungsverfahren, deren Ergebnisse anschließend nicht umgesetzt werden.“⁸⁶ Beispielsweise ist bei Beteiligungsverfahren im Bezirk oder ggf. Stadtteil auf die gesamtstädtische Verantwortung hinzuweisen.

Ebenfalls einhellig war die negative Beurteilung der Praxis der formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung. Diese bloße „Informationsbeteiligung“⁸⁷ genüge den Anforderungen eines Dialoges nicht. „Bei Bürgern wie bei der Verwaltung hinterlassen die beschriebenen Verfahren ein Gefühl der Unzufriedenheit. Die Bürger fühlen sich ‚scheinbeteiligt‘, die Verwaltung von den z. T. massiv vorgebrachten Einwänden der Bürger persönlich angegriffen.“⁸⁸ Vorgeschlagen wurde, informelle (nicht gesetzlich vorgeschriebene) und diskursive Beteiligungsverfahren als eine dauerhafte Bereicherung der Beteiligungslandschaft einzusetzen, um durch Konsensbildung die Umsetzung politischer Entscheidungen zu beschleunigen und eine lebendige demokratische Kultur vor Ort zu befördern.⁸⁹ Darüber hinaus solle

⁸¹ Gustmann in KDrs 13/8.2b (1998) 8.

⁸² KGSt (1993); vgl. Gustmann in KDrs 13/8.2b (1998) 8.

⁸³ Von Trott zu Solz in KDrs 13/8.2a (1998) 5.

⁸⁴ Vgl. Dahl (1989). Dazu auch: „Das Herzstück deliberativer Politik besteht nämlich aus einem Netzwerk von Diskursen und Verhandlungen, das die rationale Lösung pragmatischer, moralischer und ethischer Fragen ermöglichen soll.“ In diesen Beratungen vollzieht sich „das *Zusammenspiel* einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex“. Habermas (1992) 388f., 448.

⁸⁵ Von Trott zu Solz in KDrs 13/8.4 (1998) 46.

⁸⁶ Von Trott zu Solz in KDrs 13/8.2a (1998) 5; vgl. u. a. Buchholz, Röhr in KDrs 13/8.2c (1998) 4; vgl. Zschesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19; vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) 4f.

⁸⁷ Zschesche in KDrs 13/8.2b (1998) 4.

⁸⁸ Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 7; ähnlich Welters in KDrs 13/8.2c (1998) 8.

⁸⁹ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 9.

die gesetzliche Bürgerbeteiligung, nachdem sie im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung eingeschränkt wurde, auch im Hinblick auf die Lokale Agenda wieder gestärkt werden.⁹⁰

Als ein weitergehender Schritt wurde auch für Bürgerentscheide auf bezirklicher Ebene plädiert.⁹¹ Teile der Kommission haben sich außerdem dafür ausgesprochen, bezirkspolitische Formen der Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern, die in einigen Berliner Bezirken bereits praktiziert werden, verbindlich für alle Bezirke zu regeln (z.B. qualifizierte Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die bezirklichen Selbstverwaltungsorgane, Einwohnerfragestunden, -versammlungen und -anträge, Rede- und Antragsrecht von Initiativen zu ihren Belangen in den Ausschüssen der BVV).

Zur Frage der Verbindlichkeit der Partizipation für politische Entscheidungen vertreten einige Sachverständige die Auffassung, Voraussetzung für eine erfolgreiche Beteiligung sei „zuallererst die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, ihr Gestaltungsmonopol ein Stück weit zur Disposition zu stellen – zum gemeinsamen Nutzen, denn sowohl die Akzeptanz des gefundenen Ergebnisses wird größer sein als gewohnt als auch der Respekt, den Politik und Verwaltung für ihre Achtung vor dem Urteil mündiger Bürgerinnen und Bürger bezeugt erhalten werden.“⁹² Deutlich schärfer hieß es: „Entscheidungsmacht muss einfach geteilt werden wollen. Wenn das nicht passiert, dann können wir uns die Lokale Agenda letztlich auch sparen.“⁹³ „Wer Beteiligung will, muss auch Gestaltungsmöglichkeiten zulassen.“⁹⁴ Eine entsprechende Haltung in Politik, Verwaltung sowie bei Vorhabenträgern sei wichtiger als die Art des Beteiligungsverfahrens und müsse in der Verwaltung auch honoriert werden, indem Raum für eine eingehende Bearbeitung von Stellungnahmen sowie für Beteiligungsverfahren geschaffen wird, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehen.⁹⁵ Der Umfang der Verbindlichkeit könne in einem freiwilligen „Bürgerabkommen“ oder „Bürgervertrag“ zwischen Senatsverwaltungen, Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen vereinbart werden.⁹⁶

Vor diesem Hintergrund wurde angemerkt, dass zwar jede Form von Partizipation in einen Konflikt mit dem repräsentativen Demokratiemodell geraten könne, ein solcher Konflikt sei aber in einem Lernprozess der Entwicklung des Systems und im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit auszuräumen.⁹⁷

Als konkrete Lösungsvorschläge wurde auf eine Verfahrensvereinbarung des Verkehrsforums Tübingen und auf ein Bürgergutachten für die Verkehrsbetriebe Hannover hingewiesen. In beiden Fällen wurde „vorher nicht gesagt: Alles, was da heraus-

⁹⁰ Vgl. Zschesche in KDrs 13/8.4 (1998) 48.

⁹¹ Vgl. Schrom in KDrs 13/8.4 (1998) 39 und in KDrs 13/8.2c (1998) 2.

⁹² Von Trott zu Solz in KDrs 13/8.2a (1998) 5.

⁹³ Zschesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19.

⁹⁴ Zschesche in KDrs 13/8.2b (1998) 4.

⁹⁵ Vgl. Zschesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19 I, 47.

⁹⁶ Vgl. Zschesche in KDrs 13/8.2b (1998) 4.

⁹⁷ Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.4 (1998) 20; von Trott zu Solz in KDrs 13/8.4 (1998).

kommt, setzen wir eins zu eins um. Das wird auch nie jemand tun, das wird kein Unternehmen tun, und das wird auch keine Verwaltung tun.“⁹⁸ Bei der Einrichtung des Verkehrsforums Tübingen wurde aber unter den Beteiligten – darunter Vertretern des Gemeinderates – vereinbart: Gegen gute Argumente und gegen einen Konsens der Interessengruppen bzw. der beteiligten Bürgerinnen und Bürger soll keine Entscheidung gefällt werden, jedenfalls nicht ohne vergleichbare Begründung.⁹⁹ Bei Ergebnissen, „die im Konsens aus solchen Verfahren hervorgegangen sind, müssen die Gründe schon sehr schwerwiegend sein, wenn man von diesen Konsensbeschlüssen abweicht.“¹⁰⁰ Damit das Wissen und die Erfahrung von Politik und Verwaltung in solche konsensuellen Ergebnisse Eingang finden, sei „in diesen Beteiligungsverfahren immer ein direkter Austausch mit Verwaltung und Politik notwendig.“¹⁰¹

Was aber sind gute Argumente, vergleichbare Begründungen und schwerwiegende Gründe? Aus Sicht der Kommission besagt der am Tübinger Modell orientierte Vorschlag zunächst lediglich, dass in einem eher formalen Sinne der Umfang und die Differenziertheit sowie die innere Schlüssigkeit der Begründungen bei einer ablehnenden politischen Entscheidung nicht unterboten werden sollen. Damit ist bereits eine gewisse Anforderung gestellt. Was nun inhaltlich ein gleichwertiges oder besseres Argument darstellt, wenn Argument gegen Argument steht, das lasse sich letztlich nur wiederum in einem diskursiven Verfahren ermitteln. Insofern gewinnt der zweite Lösungsvorschlag, der der Kommission anempfohlen wurde, eine wichtige ergänzende Funktion.

Der Austausch mit Verwaltung und Politik ist nämlich demzufolge nicht nur während des Beteiligungsverfahrens, sondern ebenso im anschließenden Entscheidungs- und Umsetzungsprozess sinnvoll. Dies zeige das Beispiel des Bürgergutachtens der Hannoveraner Verkehrsbetriebe ÜSTRA. Hier wurde vor Beginn des Beteiligungsverfahrens deutlich gemacht, dass von den Ergebnissen nur mit entsprechender Begründung und „in erneuter Auseinandersetzung mit denjenigen, die in diesem Parti-

⁹⁸ Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 39, 13.

⁹⁹ „Wenn sich so viele Bürger über einen langen Zeitraum hinweg ehrenamtlich in ihrer Freizeit für ein öffentliches Anliegen engagieren, sollte als Motivation ein Lohn winken. Der kann und sollte nicht finanzieller oder materieller Art sein. Als ideeller Lohn sollte die Gewißheit da sein, daß die mühevoll erarbeiteten Ergebnisse auch politische Bedeutung und Gewicht haben. Als Ermutigung für diesen Prozeß sollte der Gemeinderat eine Verbindlichkeit für den Umgang mit den Arbeitsergebnissen erklären. Die kann und darf nicht darin bestehen, daß die Übernahme der Empfehlungen des Verkehrsforums garantiert wird. Aber sie könnte in der Kurzformel bestehen: Gegen gute Argumente gibt es keine politischen Entscheidungen. Damit soll ausgedrückt werden, daß die Arbeit des Verkehrsforums vom Gemeinderat ernst genommen und seine Ergebnisse wohlwollend geprüft werden. Soweit die Argumente des Verkehrsforums transparent nachvollziehbar, sachlich begründet, sinnvoll und im Konsens gefaßt sind, sollte politisch nicht nach Belieben und ohne vergleichbare Begründung anders entschieden werden.“

Verkehrsforum Tübingen (ca. 1994) zitiert nach Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 13.

¹⁰⁰ Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 40.

¹⁰¹ Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 40.

zipationsverfahren eingebunden waren, abgewichen wird.“¹⁰² Die Verkehrsbetriebe haben am Ende des Verfahrens mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern erörtert, welche Vorschläge sie übernehmen und welche sie aus welchen Gründen nicht umsetzen werden. Durch diese Vorgehensweise konnte viel Einverständnis über den Umgang mit den Ergebnissen der Partizipation erzielt werden. Es gab sogar eine Evaluierung der Umsetzung durch die Bürgerinnen und Bürger. Eine konfrontative Gegenüberstellung von Bürgervotum und Umsetzungsentscheidung wurde durch das gesamte Verfahren vermieden.¹⁰³ Dieselbe Verfahrensweise wurde auch von der Stadt Gießen in ihrem Agenda-Prozess durch einen Ratsbeschluss verankert.¹⁰⁴

Der Vorschlag an die Enquetekommission zur Regelung der Verbindlichkeit von Partizipation enthält also zwei Grundsätze, die zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens zu vereinbaren seien:

1. keine Entscheidung gegen gute Argumente und gegen einen Konsens ohne vergleichbare Begründung
2. erneuter Dialog über die Ablehnung von Ergebnissen vor der endgültigen Entscheidung.

Umgekehrt schließen diese Kriterien die Aufforderung ein, in Beteiligungsverfahren kompetent begründete Ergebnisse in möglichst großem Konsens und im Austausch mit Politik und Verwaltung zu entwickeln. Je mehr dies erreicht wird, desto mehr werden die Ergebnisse Verbindlichkeit erlangen können.

Der Vorschlag wurde von einigen Sachverständigen kommentiert. Aus staatsrechtlicher Sicht kann es sich nicht um eine rechtsverbindliche Regelung für Politik und Verwaltung handeln. Anderenfalls wäre nämlich die Mitarbeit in Partizipationsverfahren eine Ausübung von Staatsgewalt, für die wiederum eine Legitimationskette zum Volk erforderlich ist. Daraus folgt, „daß man nur eine Verbindlichkeit unterhalb der juristischen Verbindlichkeit etablieren könnte in Form einer Art Selbstverpflichtung. Ob das dann funktioniert, das ist eine Frage des praktizierten Kooperationsverhältnisses der Beteiligten, aber juristisch kann man das nicht wasserdicht machen.“¹⁰⁵ Eine politische Verbindlichkeit könne dadurch hergestellt werden, „daß öffentlich geäußerte freiwillige Vereinbarungen geschlossen werden, die natürlich keine juristische Verbindlichkeit besitzen. Wichtig ist, daß solche freiwilligen Vereinbarungen einer öffentlichen Kontrolle unterliegen.“¹⁰⁶ Ehrlichkeit bei allen beteiligten

¹⁰² Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 39.

¹⁰³ Vgl. Stiftung Mitarbeit (1996).

¹⁰⁴ „Stadtverordnetenversammlung und ihre Ausschüsse sollen Vorlagen, die ihnen aus der Arbeit an der Agenda 21 in breitem Einvernehmen zugehen, daher besonders sorgfältig beraten und gegebenenfalls im Ältestenrat besondere Absprachen zu geeigneten Beratungsverfahren treffen. Wird in den Beratungen der städtischen Gremien deutlich, daß solche Beschlussempfehlungen ganz oder teilweise keinen Rückhalt finden, soll dies vor einer endgültigen Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung in jedem Fall mit den Arbeitsgremien der Agenda 21 erörtert werden.“ Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Gießen vom 19. März 1998; zitiert nach: Kuhn (1998) 46f.

¹⁰⁵ Schuppert in KDrs 13/8.4 (1998) 36.

Seiten sei der wichtigste Erfolgsfaktor für Partizipation. „Das heißt, auch auf der Bürgerseite darf nicht das St.-Florians-Prinzip herrschen. Auf der anderen Seite geht natürlich auch nicht eine Art Alibitheater von Bürgerbeteiligung“. ¹⁰⁷ Anzustreben sei vielmehr eine „Verantwortungsgemeinschaft“. ¹⁰⁸ Eine politische Verbindlichkeit ließe sich aber auch erreichen, indem man Vertrauen aufbaut, durch kontinuierliche Arbeit, Kompetenz und ernsthafte Diskussion. ¹⁰⁹

Vor dem Hintergrund dieser Vorschläge und Auffassungen kommt die Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ zur Frage der Verbindlichkeit von Partizipation im Agenda-Prozess zunächst zu folgenden maßgebenden Grundsätzen:

- Gemäß Kapitel 28 der Agenda 21 sollten Entscheidungen der politischen Institutionen zur Lokalen Agenda möglichst im Konsens mit den Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft getroffen werden.
- Beteiligungsverfahren sollten für die politische Entscheidungsfindung keine unverbindliche Veranstaltung sein, die das Engagement der beteiligten Bürgerinnen und Bürger bzw. Interessenverbände nur enttäuscht.
- Eine rechtliche Verbindlichkeit der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren für politische Entscheidungen kann es aus staatsrechtlichen Gründen nicht geben, sondern es kann allenfalls eine Verbindlichkeit unterhalb der juristischen Ebene geben.
- Eine uneingeschränkte politische Verbindlichkeit der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren für politische Entscheidungen kann es aus Gründen des Demokratieprinzips nicht geben, da die Beteiligung von Interessengruppen oder einer vergleichsweise kleinen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern die Legitimation durch Wahlen oder Abstimmungen nicht ersetzen, sondern nur *ergänzen* kann.
- Die politischen Institutionen tragen selbstverständlich auch dann uneingeschränkt die Verantwortung für ihre Beschlüsse, wenn Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren in diese einfließen. Aus dieser Verantwortung der politischen Institutionen aufgrund ihrer Stellung als Repräsentantinnen des Volkes folgt, dass sie über eine Möglichkeit zur Korrektur von Ergebnissen der Partizipation verfügen müssen. Das gilt selbst dann, wenn diese Ergebnisse gut begründet und im Konsens der Interessengruppen oder repräsentativ ausgewählter Bürgerinnen und Bürger zustande gekommen sind. Die gleiche Folgerung ergibt sich auch daraus, dass Politik und Verwaltung für die Umsetzung der letztlich gefassten Beschlüsse verantwortlich sind.
- In diesen Grenzen sollte der Auftrag an Politik und Verwaltung, im Dialog und Konsens mit den Bürgerinnen und Bürgern, den örtlichen Organisationen und

¹⁰⁶ Zschesche in KDRs 13/8.4 (1998) 48.

¹⁰⁷ Von Trott zu Solz in KDRs 13/8.4 (1998) 46.

¹⁰⁸ Von Trott zu Solz in KDRs 13/8.4 (1998) 46.

¹⁰⁹ Vgl. Kreuzer in KDRs 13/8.4 (1998) 37.

der Privatwirtschaft eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten und zu beschließen, durch geeignete Beteiligungsverfahren und eine möglichst hohe Berücksichtigung ihrer Ergebnisse erfüllt werden. Dabei ist für den Grad der Verbindlichkeit zu beachten, wie differenziert und schlüssig diese Ergebnisse begründet sind und in welchem Maß sie im Konsens der Interessengruppen oder der beteiligten Bürgerinnen und Bürger zustande gekommen sind bzw. den Konsens befördern.

- Die politischen Institutionen müssen die akzeptierten Ergebnisse der Partizipationsverfahren anhand ggf. bereits festgelegter Nachhaltigkeitsziele überprüfen. Für die Verwirklichung dieser Ziele haben die politischen Institutionen die Verantwortung zu tragen.

Im Rahmen dieser Grundsätze empfiehlt die Enquetekommission die folgenden konkreten Verfahrensregeln als Grundlage für eine Verbindlichkeit der Kooperation von politischen Institutionen und Partizipationsverfahren im Rahmen der Lokalen Agenda:

- Für die Beteiligung sollten geeignete diskursive Verfahren eingesetzt werden, die eine Vertretung der unterschiedlichen Interessengruppen bzw. eine ausgewogene Zusammensetzung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sichern (siehe Kapitel 8.5.3.4 und 8.5.3.5).
- Im Verfahren muss der Austausch der Beteiligten mit Politik oder Verwaltung gewährleistet werden (z. B. durch deren Einbeziehung als Experten oder durch zumindest beratende Stimme).
- Bei allen Beteiligten sollte die Bereitschaft zur verantwortlichen Zusammenarbeit bestehen und ein Interessenausgleich angestrebt werden, damit sich die Beteiligung nicht auf die Gegenüberstellung von Interessenvoten beschränkt, sondern den Konsens befördert.
- Bei allen Beteiligten sollten die Kontinuität der Arbeit, die Planung, Termine und Arbeitsformen verlässlich sein.¹¹⁰
- Politik und Verwaltung sollten sich für diese Voraussetzungen einsetzen und unter diesen Voraussetzungen die Ergebnisse der Beteiligung ernst nehmen und bei Beginn des Verfahrens mit den anderen Beteiligten vereinbaren, dass sie gut begründete und weitgehend konsensuale Ergebnisse nur mit vergleichbarer Begründung und nach erneutem Dialog mit ihnen ablehnen werden. Eine solche Vereinbarung sichert eine ernsthafte und nachvollziehbare Prüfung der Beteiligungsergebnisse und hält gleichwohl der Politik bzw. Verwaltung die unabdingbare Möglichkeit offen, bei Bedarf aufgrund ihrer parlamentarischen Legitimation die Ergebnisse der Partizipation zu korrigieren. Der Gebrauch dieser Möglichkeit wird lediglich an bestimmte freiwillig vereinbarte Verfahrensschritte gebunden, die einer gedeihlichen Zusammenarbeit und der Qualität des Gesamtergebnisses dienen.

¹¹⁰ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 2.

- Politik und Verwaltung sollten sich im Rahmen der genannten Verfahrensschritte im Sinne der Agenda 21 darum bemühen, bei anderen beteiligten Akteuren Verständnis für ihre letztliche Entscheidung zu finden. Diese Aufforderung gilt auf der anderen Seite aber auch für die anderen Akteure, die an Partizipationsverfahren beteiligt sind: Insoweit das Parlament durch die Wählerschaft beauftragt ist, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, müssen im Rahmen eines Dialogprozesses wie der Lokalen Agenda 21 die Abgeordneten, ggf. als Fraktionsvertreter, als Teilnehmer des Dialogs stellvertretend für die gesamte Bevölkerung von den anderen Teilnehmern des Dialogs *überzeugt* werden, wenn sie das Ergebnis des Dialogprozesses als Volksvertreter verabschieden sollen. Nur dann wird das Parlament von seiner unabdingbaren Korrekturmöglichkeit keinen Gebrauch machen und sich den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses anschließen. Ähnliches gilt für die parlamentarisch kontrollierte Verwaltung.

Auf diese Weise können Abgeordnetenhaus und Senat dem Auftrag der Agenda 21 gerecht werden und bei Sachfragen im Agenda-Prozess zu politischen Entscheidungen gelangen, die in hohem Maß von Konsens mit gesellschaftlichen Akteuren getragenen sind und den Zielen zukunftsfähiger Entwicklung entsprechen. Die Kommission ist zuversichtlich, dass sich im Berliner Agenda-Prozess eine produktive Zusammenarbeit entfalten kann, die es vielleicht überflüssig erscheinen lässt, dass sich die Kommission so eingehend mit möglichen Konflikten zwischen parlamentarischen und partizipativen Entscheidungsprozessen beschäftigt hat.

Im Hinblick auf die Rolle der Parteien, des Abgeordnetenhauses und des Senats im Agendaprozess empfiehlt die Enquetekommission, dass diese politischen Institutionen der Partizipation im Agenda-Prozess aufgrund ihrer beratenden und konsensbildenden Funktion eine vorab definierte und möglichst hohe Verbindlichkeit für politische Entscheidungen zusichern. Eine anderslautende politische Entscheidung sollte mindestens genauso schlüssig begründet sein wie das Partizipationsergebnis und nur nach erneuter Beratung mit den Beteiligten erfolgen.

d) Neue Rollen der Politik

Im Rahmen der Lokalen Agenda 21 sowie im Zusammenhang der gesellschaftlichen Modernisierung werden dem Staat neue Rollen zugesprochen. Des Öfteren wird das mit Formeln ausgedrückt wie „vom Administrator zum Moderator“. Tatsächlich werden aber nicht alte Rollen des Staates durch neue ersetzt, vielmehr bleiben alte Rollen bestehen und kommen neue Funktionen ergänzend hinzu. Dabei verschieben sich auch die Gewichte, aber die traditionelle Rolle als Steuerungsinstanz mit Anordnungsmacht dürfte noch immer den Kern staatlicher Tätigkeit ausmachen. Neben diesem Kern entwickelt sich ein Bereich, der mit Begriffen wie informelles oder kooperatives Verwaltungshandeln sowie verhandelnder, moderierender, kommunikativer oder aktivierender Staat beschrieben wird. Das Hauptgewicht bleibt auf der

„Steuerungsressource einseitiger Anordnungsmacht“, aber die „Steuerungsressource von Kooperation und Konsens“ gewinnt an Bedeutung.¹¹¹

Für diesen neueren, nicht administrativen Politikstil werden drei generelle Teilfunktionen der staatlichen Führungsaufgabe unterschieden:

- eine „*Orientierungsfunktion* zur Bestimmung und Definition von Problemen“
- eine „*Organisationsfunktion*, die sicherstellen muss, dass alle wichtigen Handlungsträger für ein Politikfeld mobilisiert und zu gemeinsamer Handlung zusammengeführt werden“
- eine *Vermittlungs- oder Moderatorenfunktion*, „die zur Aufgabe hat, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und die verschiedenen Handlungsträger zu motivieren.“¹¹²

Im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 wird dem Staat, meist ohne eine genauere Unterscheidung von Politik und Verwaltung, eine ganze Reihe von zum Teil neuen Rollen zugewiesen: Im Sinne der genannten Orientierungsfunktion sollen Politik und Verwaltung die Aufgabe der Lokalen Agenda 21 anerkennen, Nachhaltigkeit als inhaltlichen Rahmen setzen,¹¹³ Information und Aufklärung betreiben¹¹⁴ und selbst eine Vorbildrolle ausüben. „Der Politikstil in der Stadt Berlin ist zu verbessern, die Vorbildfunktion von Senats- und Bezirkspolitik für politisches Engagement der Bürger stärker herauszustellen und zu sichern.“¹¹⁵ (siehe auch Kapitel 8.5.3.3 e)

Die meisten Empfehlungen der angehörten Sachverständigen beziehen sich nicht auf die Moderatorenrolle, sondern auf die Organisationsfunktion des Staates. So soll der Senat sich „nicht nur als Moderator, sondern sogar als Netzwerkknüpfer“ betätigen.¹¹⁶ Gesellschaftliche Gruppen mit unterschiedlichem Selbstverständnis sollen zusammengeführt werden, um Synergieeffekte zu nutzen. Hierfür ist eine akteurspezifische Betrachtungsweise die Schlüsselperspektive: „Das heißt, wir müssen aus der Sicht der Akteure denken, die in den Politikfeldern für eine nachhaltige Entwicklung und für ein zukunftsfähiges Berlin von besonderer Bedeutung sind.“¹¹⁷ Außerdem soll der Staat diejenigen Interessen „artikulationsfähig und repräsentanzfähig machen“, die im Netz der politisch organisierten Interessen zu kurz kommen: zum einen Umweltinteressen, zum anderen die Interessen von Arbeitslosen, sozial Schwachen, Frauen, Jugendlichen, Senioren, Ausländern etc.¹¹⁸ (deren materieller Unterstützung ja der überwiegende Einsatz öffentlicher Mittel dient). Zu den staatlichen Aufgaben zählt die „Gewährleistung qualitativer Kommunikation“¹¹⁹ und, „die

¹¹¹ Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 4.

¹¹² Hesse (1998) zitiert nach Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 5f.

¹¹³ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 26.

¹¹⁴ Vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.4 (1998) 25.

¹¹⁵ Mayer-Ries in KDrs 13/8 (1998) 9.

¹¹⁶ Schuppert in KDrs 13/8.4 (1998) 23f.

¹¹⁷ Schuppert in KDrs 13/8.4 (1998) 6.

¹¹⁸ Schuppert in KDrs 13/8.4 (1998) 24; vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.4 (1998) 25.

¹¹⁹ Pitschas (o. J.) zitiert nach Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 6.

„Kommunikationsfähigkeit von Interessen“ herzustellen und zu gewährleisten.“¹²⁰ Die Politik soll im Sinne eines strategischen Managements die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure in einem Netzwerk koordinieren und wie ein „Transmissionsriemen“ den Diskussions- und Aushandlungsprozess der Lokalen Agenda in den vorhandenen Strukturen verankern.¹²¹

Die Enquetekommission spricht sich dafür aus, dass das Abgeordnetenhaus und der Senat von Berlin neben der weiterhin bedeutsamen administrativen Steuerung die neueren Formen indirekter, kooperativer Steuerung für die Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 ausschöpfen. Hierbei ist insbesondere die Aufgabe wahrzunehmen, die Zukunftsfähigkeit unserer Stadt auf die Tagesordnung zu setzen und in verbindlicher Weise eine Organisation der Akteurskooperation und des Dialogs zu gewährleisten, in der die zur Umsetzung relevanten Akteure – insbesondere die Privatwirtschaft – beteiligt sind und es zu einem Interessenausgleich und gesellschaftlichen Konsens über die nachhaltige Entwicklung Berlins kommt. Dabei ist auch zu beachten, dass möglichst alle Teilnehmer, die ja auch gleichzeitig Entscheidungsträger sind, konkrete Maßnahmen übernehmen und umsetzen bzw. diese akzeptieren. Damit die Chancen der Konsensbildung ausgeschöpft werden, sollte für den Dialogprozess und für Partizipationsverfahren eine klare Regelung vereinbart werden, bis zu welchem Punkt die Politik lediglich im Sinne der Organisations- und Initiierungsrolle auftritt und unter welchen Voraussetzungen sie ihre Entscheidungsrolle wahrnehmen wird. Daraus ergibt sich eine klare zeitliche Abfolge der neuen, zusätzlichen Rollen der verschiedenen politischen Institutionen:

1. Abgeordnetenhaus oder Senat initiieren ein Partizipationsverfahren und gestalten dessen Organisation (Zusammensetzung, Methode, externe Moderation, Verbindlichkeit etc.). Denkbar ist etwa, dass das Abgeordnetenhaus ein Verfahren initiiert und dem Senat die Organisationsfunktion überträgt.
2. Vertreter der Parteien oder Fraktionen bzw. des Senats nehmen am Dialogverfahren teil und bringen ihre Erfahrungen und Sichtweisen ein (beratend oder mit vollem Stimmrecht).
3. Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens treffen das Abgeordnetenhaus bzw. der Senat, soweit in der Sache nötig, eine politische Entscheidung, bei der sie den eingeholten Rat je nach argumentativer Begründung und erreichtem Konsens berücksichtigen (siehe Kapitel 8.5.3.2 c).

Die herausgehobene Stellung der politischen Institutionen ist durch parlamentarische Wahlen und ihren Anteil an der Umsetzung gerechtfertigt. Ihre Teilnahme am Dialogprozess ist freilich nur dann konstruktiv, wenn ihre Vertreterinnen und Vertreter auf Probleme für die Verabschiedung und Umsetzung etwaiger Empfehlungen frühzeitig hinweisen und wie alle anderen Beteiligten zu Kompromissen und Lernprozessen bereit sind.

¹²⁰ Schuppert in KDRs 13/8.2a (1998) 6.

¹²¹ Gustmann in KDRs 13/8.2b (1998) 11, 10f.

Die Kommission empfiehlt den Fraktionen, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, die administrative Rolle der politischen Institutionen um neue Rollen indirekter Steuerung zu ergänzen, insbesondere um eine Initiierungs- und Organisationsfunktion für den Dialog und Interessenausgleich im Agenda-Prozess.

8.5.3.3 Kooperatives Verwaltungshandeln

Der zentrale Akteur für ein zukunftsfähiges Berlin ist und bleibt die öffentliche Verwaltung selbst, die daher dafür gewonnen und in den Stand gesetzt werden muß, sich auch als der zentrale Akteur dieses Prozesses zu verstehen. Nur wenn das Selbstverständnis der Verwaltung ein solches Akteursverständnis ist, kann dieser Prozeß wirklich gelingen.¹²²

Die Enquetekommission befasst sich im Folgenden mit den Aufgaben im Nachhaltigkeitsprozess, die der Verwaltung im Unterschied zu den politischen Institutionen zukommen, also den Senatsverwaltungen unterhalb der Ebene der Landesregierung (Senatoren und politische Beamte).

a) Neue Rollen der Verwaltung

Der Prozess zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 kann nur durch eine Arbeitsteilung und Kooperation von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren verwirklicht werden, in der jeder Akteur seinen spezifischen Beitrag leistet. Die Verwaltung sollte aus Sicht der Kommission im Rahmen der Beauftragung und Kontrolle durch Abgeordnetenhaus und Senat gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren zwar dieselben Rollen wahrnehmen wie die Politik, jedoch in einem eher ausführenden Sinne (siehe Kapitel 8.5.3.2 d). Die Rolle einer Entscheidungsinstanz kommt ihr nicht zu, da dies dem Abgeordnetenhaus und dem Senat vorbehalten ist.

Große Aufmerksamkeit in der Fachdiskussion zu neuen Rollen der Verwaltung erhält die tendenzielle Verlagerung von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung der Verwaltung. Von sachverständiger Seite wurde betont, dass hierdurch nicht bisherige staatliche Aufgaben, sondern das traditionelle Aufgabenverständnis zu verändern ist, und zwar im Sinne einer Aufgabenteilung mit bestehenden Netzwerken, Nichtregierungsorganisationen, Non-profit-Unternehmen usw.¹²³ Die Kommission hält eine Befassung mit der Aufgabendiskussion zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt für nicht erforderlich und weist vor dem Hintergrund der Anhörungen darauf hin, dass die Ansätze zu einer Verantwortungsteilung der Verwaltung mit halbstaatlichen und privaten Akteuren nicht auf die Ebene der politischen Verantwortung übertragen werden können, da auch bei einer Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren die politischen Institutionen ihre Entscheidungen in vollem Umfang zu verantworten haben.¹²⁴

¹²² Schuppert in KDRs 13/8.2a (1998) 14.

¹²³ Vgl. Schuppert in KDRs 13/8.4 (1998) 35f.

¹²⁴ Vgl. Schuppert in KDRs 13/8.2a; vgl. von Trott zu Solz in KDRs 13/8.4 (1998) 46.

Wie bereits erwähnt, wurde der Kommission die Erfahrung berichtet, dass die Gestaltung und Verarbeitung von Partizipationsprozessen eine kooperative Haltung und Spielräume der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter erfordern.¹²⁵

In Abstimmung mit den politischen Institutionen muss auch die Verwaltung eine Initiierungs- und Organisationsfunktion für den Dialogprozess zur Agenda 21 übernehmen. Wichtig erscheint der Kommission eine kooperative Haltung der Verwaltung im Dialogprozess, die im Verwaltungsablauf zu ermöglichen und zu honorieren ist.

b) Verwaltungsreform und Agenda 21

Die Kommission fragte in Anhörungen und Expertengesprächen zum Berliner Verwaltungsreformprozess, inwieweit die neu geschaffenen Strukturen für eine Nachhaltigkeitspolitik und den Agenda-Prozess förderlich oder eher hemmend sind. Nachhaltige Entwicklung und die Lokale Agenda 21 waren der Berliner Verwaltungsreform nicht als Zielsetzung zugrunde gelegt. Im Überblick über die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen stellt die Kommission fest, dass die Auswirkungen der Berliner Verwaltungsreform auf das Ziel der Nachhaltigkeit zum Teil zwiespältiger Natur und zum Teil noch nicht abzuschätzen sind. Verbesserungen im Sinne von ökonomischer und auch ökologischer Ressourcenschonung können der Abbau von Mehrfachzuständigkeiten und die Optimierung von Leistungsprozessen¹²⁶ zeitigen. Darüber hinaus können einzelne Strukturelemente des Neuen Steuerungsmodells¹²⁷ durchaus geeignete Instrumente sein, in den Verwaltungen eine an Nachhaltigkeit orientierte Politik umzusetzen: Insbesondere sind dies die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, die mit der Kosten-Leistungs-Rechnung auf Basis von Produktkatalogen neu in den Blick genommene Effizienz, die Budgetierung, d.h. Mittelzuweisung auf Basis der tatsächlich erbrachten Leistungen, und die Versuche, auch die Wirkungen des Verwaltungshandelns zu ermitteln und dies für mehr Transparenz zu nutzen. Positive Möglichkeiten im Sinne einer Nachhaltigkeitsorientierung sieht die Kommission auch mit den in der Verwaltungsreform vorgesehenen partizipativen Strukturen und Instrumenten.

In Berlin erfolgt allerdings noch keine zielorientierte Produktdefinition.¹²⁸ Die Verwaltungsreform muss demnach noch dem politischen Zielsystem gegenüber geöffnet

¹²⁵ Vgl. Zschiesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19, 47 (siehe bereits Kapitel 8.5.3.2 c); vgl. Stark (1997) 39ff.

¹²⁶ Über die Kostenrechnung wurde in Wilmersdorf beispielsweise aufgedeckt, dass von 700 internen Leistungen bei besserer Organisation rund ein Drittel überflüssig ist. Vgl. Presse- und Informationsamt des Landes Berlin (1998) 7.

¹²⁷ Zu dem Neuen Steuerungsmodell und seinen einzelnen Instrumenten vgl. die Darstellung im „Exkurs: Verwaltungsreform und Agenda 21“.

¹²⁸ Vgl. zu diesen und den folgenden Ausführungen Grassmann in KDrs 13/13.2 (1999) passim.

werden. Noch nicht absehbar erscheint, ob sich durch die Verwaltungsreform die ressortübergreifende Kooperation verbessern oder verschlechtern wird. Die Produkte sind noch zu sehr nach Ressorts definiert und nicht nach Aufgaben. Auch die Produktkataloge und die neu gebildeten Leistungs- und Verantwortungszentren (LuVs) sind sehr nach den bisherigen Abteilungen zugeschnitten. Eine bessere Ressortkooperation erfolgt nur bei Projekten, ansonsten bestehen wenig Anreize für die LuVs zur Kooperation, im Gegenteil: Bei Stellenkürzungsdruck für Tätigkeiten ohne Verankerung im Produktkatalog besteht die Gefahr, dass Stellen mit kw-Vermerk („künftig wegfallend“) versehen werden etc., was sich in Zukunft als ein generelles Innovationshemmnis herausstellen kann. Um künftig mehr Flexibilität in den Finanzen zu erhalten, statt die Ansätze des Vorjahres immer fortschreiben zu müssen, muss die anstehende Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) beschlossen werden.

Die Kommission teilt auch die Einschätzung, dass die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells weder automatisch eine größere Bürgerorientierung noch eine größere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen bewirken.¹²⁹ Für Letzteres bietet sich auch aus Sicht der Kommission als ein erster Schritt an, Umweltkennzahlen (Kosten von Strom-, Wasser-, Heizenergieverbrauch, Abfallaufkommen u. ä.) in das betriebswirtschaftliche Berichtswesen (Controlling) der Verwaltungsreform aufzunehmen.¹³⁰ Für die anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit müssten ähnliche Instrumente entwickelt werden.

Über den politischen Auftrag der Verwaltung muss letztlich das Parlament entscheiden. Politische Vorgaben können über das Kontraktmanagement implementiert werden. In den Fachausschüssen des Abgeordnetenhauses können Leistungsab-sprachen erfolgen. Mit der Reform soll Transparenz geschaffen werden, wohin und mit welchen Wirkungen die Steuermittel gehen.¹³¹ Folgt man der Feststellung, dass die Verwaltungsreform zu ihrer Weiterentwicklung der Diskussion um politische Zielstellungen und einer Politikreform bedarf, dann gilt dies nach Meinung der Kommission auch für das politische Ziel der Nachhaltigkeit und seine Umsetzung im Verwaltungshandeln. Und eine solche Zieldiskussion auch zum Thema Nachhaltigkeit fehle derzeit im Ganzen.¹³² Hier setzt auch der Vorschlag an, das Gesamtkonzept Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit öffentlich zu diskutieren.¹³³

Insofern liegt es nahe, Nachhaltigkeits- und Zukunftspolitik mit der Reform von Regierung und Verwaltung zu synchronisieren und die Verwaltung als modernisiertes Instrument zu nutzen.¹³⁴ Die Kommission ist daher der Meinung, dass es für den

¹²⁹ Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1(1999) 16.

¹³⁰ Verwiesen sei hier auf das Beispiel der Stadt Nürnberg, wo dieser Ansatz im Rahmen des kommunalen Öko-Audits systematisch verfolgt wird.

¹³¹ Vgl. Grassmann in KDrs 13/13.2 (1999) 11; vgl. Zotl in KDrs 13/13.1 (1999) 11.

¹³² Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1 (1999) 16.

¹³³ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 6.

¹³⁴ Vgl. Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 1.

Berliner Agenda-Prozess nützlich sein wird, dieser Empfehlung zu folgen und vermehrt Berührungs- und Verknüpfungspunkte von Verwaltungsreform und Nachhaltigkeitspolitik zu erkunden und zu entwickeln. Sie empfiehlt, im Weiteren Vorgehen von folgender Leitlinie auszugehen: Die Agenda 21-Prozesse fallen dann auf besonders fruchtbaren Boden, wenn das Rollenverständnis von Politik und Verwaltung sich bereits dahingehend verändert hat, dass Bürgerinnen und Bürger als Experten für ihr Lebensumfeld und als Marktkonsumenten sowie als Akteure der Bürgergesellschaft ernster genommen werden.¹³⁵

Zu einer abschließenden Beantwortung der Frage, wie Nachhaltigkeit und Agenda-Prozess mit den Instrumenten der Verwaltungsreform gefördert werden können, sieht sich die Kommission derzeit nicht in der Lage, zumal der Prozess der Verwaltungsreform an entscheidenden Stellen noch im Fluss ist (vgl. „Exkurs: Verwaltungsreform und Agenda 21“, Seite 400). Die Kommission schließt sich jedoch den folgenden Vorschlägen an, die erste konkrete Möglichkeiten der Förderung von Nachhaltigkeitspolitik im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform aufzeigen:

- Die Arbeitsgruppe der Agendabbeauftragten sollte im Steuerungsdienst für den Controllingkreislauf der Verwaltungsreform vertreten sein, um Ziele der zukunftsfähigen Entwicklung in der weiteren Ausgestaltung der Verwaltungsreform zu verankern. Auch ist daran zu denken, sie bei Bürgerbefragungen zu integrieren.¹³⁶ Darüber hinaus soll in den Verwaltungen die Lokale Agenda 21 als Aufgabe und damit im Sinne der Verwaltungsreform als Kostenstelle für entsprechende Tätigkeiten definiert werden.
- Als ein Erfordernis wird die Qualifizierung der Verwaltungskräfte zum Thema Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21 betrachtet. In den Angeboten der Verwaltungsakademie seien diese Themen völlig unterrepräsentiert.¹³⁷ Für ein nachhaltiges Handeln muss man befähigt werden und dies geschieht durch Qualifizierung.¹³⁸ Ein Weg der Qualifizierung könnte auch sein, das Thema „Agenda 21 in der Verwaltung“ in den internen Qualitätszirkeln zu diskutieren.¹³⁹
- Ferner sollte das Stuttgarter Modell der internen Nachhaltigkeitsfonds geprüft werden. Diese Fonds werden durch Freisetzung (über Auslagerung und Contracting) und Einsparungen (über Energiesparen) von Haushaltsmitteln ermöglicht und zur Förderung von nachhaltigem Handeln verwendet.¹⁴⁰ Im Bereich der Schulen wurde dergleichen in Berlin zeitweise durch die „fifty-fifty“-Projekte praktiziert (vgl. Kapitel 8.4, Seite 279).

¹³⁵ Vgl. von Trott zu Solz in KDrs 13/8 (1998) 5.

¹³⁶ Vgl. Grassmann in KDrs 13/13.2 (1999) 13, 18.

¹³⁷ Vgl. Hildebrandt, BA Friedrichshain in KDrs 13/11.3 (1999) 44.

¹³⁸ Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1 (1999) 3.

¹³⁹ Vgl. SenWiB in KDrs 13/8.3a (1998) 3.

¹⁴⁰ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 4.

Die Enquetekommission empfiehlt, dass das Abgeordnetenhaus sich in der nächsten Wahlperiode verstärkt mit dem Verhältnis von Verwaltungsreform und zukunftsfähiger Entwicklung befasst und dafür sorgt, dass die bisher ausgebliebene Verankerung der Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit in der Verwaltungsreform nachgeholt wird. Hierzu sollten die Ausschüsse und eine erneut eingesetzte Enquetekommission tätig werden. Damit im weiteren Prozess der Verwaltungsreform dem Mangel an politischen Zielsetzungen abgeholfen wird, sollen die Ausschüsse sich konkret mit der Verwaltungsreform auseinandersetzen und Zielvereinbarungen mit den Verwaltungen treffen, die sich daran orientieren, Zukunftsfähigkeit im Verwaltungshandeln zu verankern. Ferner sollten im Controllingsystem der Verwaltungsreform die Arbeitsgruppe der Agenda-Beauftragten vertreten sein sowie Umweltkennzahlen und andere Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden.

c) Ressort übergreifende Verwaltungskooperation und Agendabüro

Die Lokale Agenda 21 und zukunftsfähige Entwicklung sind in der Verwaltung als Querschnittsaufgabe zu verankern, worauf die Kommission bereits im vorigen Unterabschnitt zur Verwaltungsreform hingewiesen hat. Zu diesem Zweck sind ressortübergreifende Arbeitszusammenhänge zu schaffen. Im Zuge der Berliner Verwaltungsreform sollte die Lokale Agenda insgesamt als ein *Projekt* mit Zielsetzung, Zeitplan, Budget etc. organisiert werden, an dem alle Senatsverwaltungen im Rahmen einer Arbeitsgruppe beteiligt sind. Hierbei kann auf der bestehenden Arbeitsgruppe von Agenda-Beauftragten der Senatsressorts aufgebaut werden, die bisher bundesweit die einzige ressortübergreifende Agenda-Arbeitsgruppe auf ministerieller Ebene darstellt.¹⁴¹

Des Weiteren können zu einzelnen Teilprojekten ressortübergreifende *Agenda-Teams* gebildet werden. Dies erscheint der Kommission wichtiger als die Bildung solcher Teams innerhalb einzelner Senatsverwaltungen.

Das *Agendabüro* des Senats soll die Rollen des Koordinators der Agenda-Aktivitäten der Verwaltung sowie eines Promotors und Moderators des Dialogs mit den gesellschaftlichen Akteuren ausüben.¹⁴² Für diese querschnittsartige Aufgabe sollte das Agendabüro

- a) ressortübergreifend zusammengesetzt, d.h. um Mitarbeiter anderer Senatsverwaltungen ergänzt werden (insbes. Wirtschaft und Arbeit/Soziales), wie es in München und Bremen der Fall ist,
- b) als Stabsstelle bei der Senatskanzlei angesiedelt werden.

¹⁴¹ Vgl. Stock in KDRs 13/11.3 (1999) 45.

¹⁴² Agendabüro (1998).

Die Enquetekommission empfiehlt, zur Verankerung der Querschnittsaufgabe zukunftsfähige Entwicklung die Berliner Agenda 21 im Zuge der Verwaltungsreform als Projekt zu organisieren, ressortübergreifende Agenda-Teams für Teilprojekte zu bilden sowie das Agendabüro um Mitarbeiter anderer Senatsverwaltungen zu erweitern und beim Regierenden Bürgermeister anzusiedeln.

d) Haupt- und Bezirksverwaltung im Agenda-Prozess

Im Rahmen der vorgegebenen Kompetenzverteilung müssen Haupt- und Bezirksverwaltung eine Arbeitsteilung und Kooperation für die gesamtstädtische und die bezirkliche Ebene des Berliner Agenda-Prozesses vereinbaren. Das soll im Kontext eines Dialogs mit gesellschaftlichen Akteuren über die Gestaltung des Agenda-Prozesses geschehen (siehe Kapitel 8.5.3.8).

Im Hinblick auf das Auslaufen der Beschäftigungsmaßnahmen für die 48 Agenda-Koordinatoren im Mai bzw. September 2000 sollte zunächst die einjährige Verlängerung geprüft werden. Als eine andere Möglichkeit plädiert die Kommission dafür, in den Bezirken nach einer entsprechenden Ausschreibung jeweils mind. einen Verwaltungsmitarbeiter mit kw-Stelle auf freiwilliger Basis für die Lokale Agenda einzusetzen. Dies sollte zeitig eingeleitet werden. Um die Bürgernähe aufrechtzuerhalten, sollte die Anzahl der mit der Lokalen Agenda befassten Mitarbeiter im Zusammenhang mit der Bezirksgebietsreform nicht verringert werden. Außerdem empfiehlt die Kommission, in jedem Bezirksamt aus dem festen Verwaltungsstab, möglichst auf leitender Ebene, einen Agenda-Beauftragten bzw. eine Agenda-Beauftragte zu benennen (wie bereits bei den Senatsverwaltungen erfolgt).

Darüber hinaus wäre, wie viele Erfahrungen der Koordinatoren gezeigt haben, eine professionelle Begleitung der Bezirkskoordinatoren mit Unterstützung, Beratung und Qualifikation in den Bereichen Vernetzung, Moderation, Konfliktmanagement, Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll und hilfreich.

Die Kommission empfiehlt eine genaue Verabredung der Arbeitsteilung und Koordination von Haupt- und Bezirksverwaltung für den Berliner Agenda-Prozess. Die Arbeit der bezirklichen Agenda-Koordinatoren ist fortzuführen und dauerhaft in den Bezirksämtern zu verankern sowie durch Begleitmaßnahmen zu unterstützen.

e) Eigene Agenden der Verwaltungen

Die Kommission schließt sich dem Vorschlag an, dass die Senatsverwaltungen eine „eigene Agenda für ihre Zukunft“ entwickeln sollten. Eine solche „interne Agenda“ könnte auf bisherige Aktivitäten aufbauen, wie sie beispielsweise im Beschaffungs-

wesen eingeführt sind. Ein ressorteigenes Handlungsprogramm sollte drei Ebenen umfassen:¹⁴³

- organisationsintern: z.B. Mitarbeiterbeteiligung, Leitbildentwicklung und Qualitätszirkel zur Agenda 21, Umweltmanagement und Beschaffungswesen (z.B. fair gehandelte Produkte), Effizienz und Controlling, Fortbildungen zu nachhaltiger Entwicklung
- Kooperation mit Bezirksverwaltungen und Verwaltungen im Umland
- Kundenorientierung, Transparenz, Marketing.

Die Aktivitäten sollten zentrale Bereiche der Verwaltungsarbeit berühren und auf Dauer angelegt sein. Da sich solche internen Agenden auf die eigenen Angelegenheiten beschränken, genügt zu ihrer Erarbeitung die Beteiligung der zuständigen Entscheidungsträger und der Mitarbeiter. Externe Maßnahmen und Projekte zur Berliner Agenda 21 hingegen sollten mit einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder Interessenorganisationen erfolgen. Hierzu hat die Kommission den Senatsverwaltungen bereits empfohlen, möglichst in Abstimmung mit den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses für ihren Themenbereich ein Dialogprojekt oder die partizipative Erarbeitung eines Teilentwurfs der Berliner Agenda 21 einzuleiten (siehe Kapitel 8.5.3.2 b).

Die Kommission empfiehlt, dass jede Senatsverwaltung eine *eigene Agenda für ihre Zukunft* aufstellt. Ein solches Handlungsprogramm sollte organisationsinterne Fragen, die Kooperation mit anderen Verwaltungen und die Kundenorientierung betreffen. Die gleiche Empfehlung richtet sich an das Abgeordnetenhaus und dessen Verwaltung.

8.5.3.4 Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger

a) Information und Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger

Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern (nicht nur) bei Agenda-Prozessen stellt zwar im Rahmen des Diskussions- und Beteiligungsprozesses zwischen Bevölkerung und politischen Institutionen eine unabdingbare Notwendigkeit dar, um den demokratischen Prozess der Erarbeitung von zukunftsfähigen Konzepten der Gesellschaftsgestaltung zu gewährleisten. Das verweist aber auf ein *grundsätzliches Problem*: die nicht zu unterschätzenden Schwierigkeiten bei der Information und Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger. Ausgewiesenermaßen müssen beide Geschlechter und alle Gruppen der Bevölkerung einbezogen werden. Die Kommission geht davon aus, dass für die angestrebten Ziele einer umwelt- und sozialverträglichen sowie wirtschaftlich effizienten Entwicklung in der Bevölkerung ein hohes

¹⁴³ Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 4f. Der Vorschlag bezieht sich auch auf das Abgeordnetenhaus.

Maß an Zustimmung und Handlungsbereitschaft besteht. Gleichwohl muss in der Bevölkerung zunächst das Verständnis für die neuen Ansätze der Nachhaltigkeit und der Lokalen Agenda sowie die dadurch aufgeworfenen Fragen gefördert werden.¹⁴⁴ Bei entsprechenden Versuchen stoßen Akteure der Politik und der Nichtregierungsorganisationen erfahrungsgemäß auf eine Vielzahl von Problemen. Die Kommission erachtet diese Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger gegenwärtig für eine der größten Schwierigkeiten und Herausforderungen im Prozess der Erstellung einer Lokalen Agenda.

Die Enquetekommission sieht es als eine der Hauptaufgaben für einen gesamtstädtischen Agenda-Prozess an, die Bürgerinnen und Bürger für die zukunftsfähige Entwicklung und ein entsprechendes Engagement zu gewinnen. Sie ist sich aber bewusst, dass bei dieser Problematik noch ungelöste Fragen bestehen und es sich um eine langfristige Aufgabe handelt, an deren Bewältigung Senat, Abgeordnetenhaus und andere Agenda-Akteure mitzuwirken haben. Die Kommission sieht sich außerstande, diese Aufgabe im Rahmen ihrer insbesondere zeitlich begrenzten Möglichkeiten konzeptionell aufzuarbeiten und empfiehlt nachdrücklich, dass sich eine folgende Enquetekommission mit der grundsätzlichen Problematik der Information und Gewinnung der Bevölkerung für die Agenda 21 befasst.

b) Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen

Bei der Bürgerbeteiligung hat man es mit der *unmittelbaren Beteiligung* von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen zu tun. Grundsätzlich muss ein Unterschied zwischen zwei Formen der Partizipation gemacht werden, nämlich zwischen Bürger- und Verbandsbeteiligung: Bei Letzterer sind die Bürgerinnen und Bürger nur *mittelbar* durch die jeweiligen Verbände, Organisationen u.ä. beteiligt, d.h. nach ihren verschiedenen Interessen vertreten (eine Form der repräsentativen Beteiligung über Interessenorganisationen, in denen sich Bürgerinnen und Bürger zusammenschließen, siehe Kapitel 8.5.3.5).¹⁴⁵ Alle von der Enquetekommission angehörten Experten stimmen in ihren Stellungnahmen und Wortbeiträgen darin überein, dass es für den Konsultationsprozess einer gesamtstädtischen Lokalen Agenda in Berlin *nicht eine einzige* Beteiligungsform für Bürgerinnen und Bürger, Organisationen, Verbände und Wirtschaft geben könne, sondern vielmehr eine Art Beteiligungsmix vonnöten sei – zu differenzieren je nach Thema, Aufgabenstellung und (Projekt)umfang. Für die Mitwirkung verschiedener Akteure gibt es sehr unterschiedliche Kooperations- und unterschiedliche Beteiligungsformen.¹⁴⁶ Je nach in-

¹⁴⁴ Vgl. Kächele in KDrs 13/6.9 (1998) 5.

¹⁴⁵ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 5; vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 2: 7; vgl. Schuppert in KDrs 13/8.4 (1998) 36.

¹⁴⁶ Vgl. z. B. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 9; vgl. Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 13; vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.4 (1998) 4.

haltlicher Ausrichtung zielen die Beteiligungsformen schwerpunktmäßig auf den Ausgleich divergierender Interessen (z.B. Runde Tische), auf die Entfaltung von Kompetenz und Kreativität (Zukunftswerkstätten) oder auf konkrete Gestaltungsaufgaben (Bürgergutachten, Planning for real; s. u.). Die Beteiligungsformen nehmen dabei, je nach Zusammensetzung der beteiligten Akteure, Organisationsvertreter und möglicher Gremienstruktur, unterschiedliche Organisationsgrade an.¹⁴⁷ Auf Möglichkeiten der Kombination von Bürger- und Verbandsbeteiligung wird am Ende des nächsten Unterabschnitts (siehe Kapitel 8.5.3.5) eingegangen. Je nach Thema und Handlungsebene sind die entsprechenden Zielgruppen und geeigneten Partizipationsverfahren auszuwählen.

In Agenda-Prozessen werden hauptsächlich *informelle*, nicht gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren genutzt, die auf einen Diskurs der Teilnehmer angelegt sind. Durch eine methodische Organisation dieses Diskurses können im Verfahren selbst ein Ausgleich unterschiedlicher Interessen und ein Konsens erreicht werden. Im Unterschied dazu sind *formelle*, gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren (z.B. in Planfeststellungsverfahren) meist auf individuelle Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern oder Verbänden und auf Anhörungen angelegt, in denen die Teilnehmer ihre Anliegen gegenüber der Verwaltung oder Politik vorbringen können, ohne dass sie sich untereinander über ihre meist konträren Anliegen auseinandersetzen müssten. Der erforderliche Interessenausgleich wird dann der Politik oder der Verwaltung zugemutet.¹⁴⁸

Bei allen Beteiligungsverfahren sieht die Kommission die Berücksichtigung der Geschlechterproblematik im Sinne einer Querschnittsaufgabe als notwendig an, und zwar sowohl als Thema wie auch in der Zusammensetzung. Hierzu wird auch in der Agenda 21 aufgefordert.¹⁴⁹ Folgenden Vorschlägen schließt sich die Kommission an:

- Die gleichstellungsorientierte Bearbeitung der Handlungsfelder sollte in alle Agenda-Vorhaben möglichst von Anfang an integriert werden.
- In der Verbandsbeteiligung sollen frauenpolitische Organisationen beteiligt werden.
- Bei Bürgerbeteiligungsprozessen sollte die angemessene Beteiligung von Frauen und Männern gewährleistet sein, damit ihre unterschiedlichen Kompetenzen Eingang finden. Dies erfordert Möglichkeiten zur Kinderbetreuung, geeignete Termine etc.¹⁵⁰

Die Kommission empfiehlt die nachfolgenden ihr vorgeschlagenen *Kriterien* als besonders wichtig für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung:¹⁵¹

¹⁴⁷ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 2: 2ff.

¹⁴⁸ Zur formellen und informellen Bürgerbeteiligung siehe auch Kapitel 8.5.3.2 c) sowie Welters in KDrs 13/8.4 (1998) 41; vgl. von Trott zu Solz in KDrs 13/8.4 (1998) 17 und in KDrs 13/8 (1998) 5.

¹⁴⁹ Vgl. Agenda 21: Kapitel 24 und 28; vgl. BMU (1993) 218, 231f; vgl. Röhr, Buchholz in KDrs 13/8 (1998) 1.

¹⁵⁰ Vgl. Röhr, Buchholz in KDrs 13/8 (1998) 2.

¹⁵¹ Vgl. Zschesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19.

- Fairness und Transparenz, gleiche Chancen der Beteiligten, die zu treffenden Entscheidungen zu beeinflussen
- Beteiligung in frühem Stadium, wenn Grundsatzentscheidungen noch offen sind
- verständliche, gut zugängliche Information über den Sachverhalt, die an verschiedenen Orten ausgelegt wird
- gemeinsame Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln (jedoch möglichst nach bewährten Mustern, um langwierige Anfangsdiskussionen um Verfahrensfragen zu vermeiden [„Muster-Geschäftsordnung?“])
- Konfliktlösung durch Einstimmigkeitsregel oder qualifizierte Mehrheit (z. B. 2/3)
- Verbindlichkeit der Ergebnisse (Darstellung dazu siehe Kapitel 8.5.3.2 c)
- Kompetenzen der Beteiligten nutzen und durch Information im Rahmen des Beteiligungsverfahrens stärken (Einbeziehung von Experten)¹⁵²
- Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen
- Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten.

Um breite Kreise der Bevölkerung in die Bürgerbeteiligung einzubeziehen, müssen für einzelne Zielgruppen geeignete Formen der Ansprache und Partizipationsmethoden eingesetzt werden. Im Anschluss müssen zielgruppenspezifische Sichtweisen zusammengeführt werden. Eine isolierte Ausrichtung auf eine einzelne Zielgruppe ist zu vermeiden.

Die Enquetekommission empfiehlt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen im Agenda-Prozess mittels diskursiver Partizipationsverfahren, die in der Regel eine repräsentative Zusammensetzung gewährleisten sollten, insbesondere hinsichtlich der Anteile von Frauen und Männern. Die von der Kommission genannten Kriterien einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung sind zu berücksichtigen.

Methoden der diskursiven Bürgerbeteiligung

Die Kommission benennt ihr vorgeschlagene Partizipationsformen, für deren Anwendung entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen sind. Auf Veranstaltungformen, die sich neben der Bürgerbeteiligung auch zur Verbandsbeteiligung eignen, wird dort eingegangen (siehe Kapitel 8.5.3.5).¹⁵³

¹⁵² Vgl. auch Kreuzer in KDRs 13/8.2b (1998) 2, 3; vgl. Fischer in KDRs 13/8.2a (1998) 2; vgl. Baumann in KDRs 13/8.2a (1998) Teil 1: 4. Zu ergänzen wäre das Prinzip „Agenda muss Spaß machen“, das ein Leitmotiv der Lokalen Agenda Witzenhausen darstellt (vgl. www.agenda-21.org).

¹⁵³ Vgl. allgemein Kuhn (1998); Apel, Dernbuch, Ködelpeter u. a. (1998); ferner Häusler, Berker, Bahr u. a. (1998).

Bürgergutachten (Planungszellen)

An diesem Beteiligungsverfahren nehmen 200–400 repräsentativ ausgewählte Bürger teil. Jeweils max. 25 Teilnehmer bilden eine Planungszelle. Für eine konkrete Aufgabenstellung erarbeiten die Planungszellen gemeinsame Lösungsvorschläge. Dabei werden Fachleute zu Rate gezogen. Die Planungszellen werden moderiert und arbeiten eine Woche lang. Dafür werden die Teilnehmer freigestellt, erhalten Bildungsurlaub oder eine kleine Aufwandsentschädigung. Die Ergebnisse werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Dieses Verfahren von Prof. Peter C. Dienel ist aufwendig, liefert aber eine repräsentative Entscheidungshilfe. Anwendungsbeispiele sind die landesweiten Bürgerforen zur klimaverträglichen Energieversorgung der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg und das Bürgergutachten für die ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe AG.¹⁵⁴

Planning for real

Aus Großbritannien stammt dieses Verfahren, das darauf ausgerichtet ist, Bürger einzubeziehen, die sich normalerweise nicht politisch betätigen. An gut besuchten Orten wird den Bürgern Gelegenheit gegeben, anhand eines transportablen Modells an Planungsüberlegungen für ein kleinräumiges Gebiet mitzuarbeiten. Damit sich nicht nur diejenigen äußern, die sich vor vielen Leuten zu reden trauen, kann auch mit Symbolen ein positives oder negatives Votum abgegeben werden. Fachleute werden nur auf Nachfrage in die Diskussion einbezogen. Am Ende werden gemeinsame Vorschläge und Umsetzungsschritte vereinbart. Dieses Verfahren wird zur aktivierenden Gemeinwesenarbeit u. a. in den Berliner Bezirken Wedding und Kreuzberg eingesetzt.¹⁵⁵

Bürgerforum

Als Forum wird zweierlei bezeichnet: erstens ein Gremium mit festen Teilnehmern (siehe Kasten zur Verbandsbeteiligung in Kapitel 8.5.3.5), zweitens eine für alle interessierten Bürger offene Veranstaltung oder Veranstaltungsreihe. Zur Einleitung dienen meist Vorträge, anschließend erfolgt ein Austausch oder auch eine Verständigung auf gemeinsame Vorschläge. Beispiele sind das Bürgerforum im Münchener Agenda-Prozess oder in Berlin das vor allem auf die Fachöffentlichkeit ausgerichtete Stadtforum.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Vgl. Dienel (1992); vgl. Hörning, Weimer-Jehle (1996); vgl. Stiftung Mitarbeit (1996); vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 10; vgl. Zschiesche in KDrs 13/8.4 (1998) 29f; vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 7; vgl. Baumann in KDrs 13/8.4 (1998) 40.

¹⁵⁵ Vgl. Zschiesche in KDrs 13/8.4 (1998) 19; vgl. von Trott zu Solz in KDrs 13/8.2a (1998) 1.

¹⁵⁶ Kreuzer in KDrs 13/8.2a (1998) 2; vgl. von Trott zu Solz in KDrs 13/8.4 (1998) 17, 18; siehe auch Kapitel 7, Seite 113.

Fazit

Alle Beteiligungsformen setzen bei den beteiligten Akteuren, damit sie überhaupt erfolgreich arbeiten und kooperieren können, *Transparenz, Verbindlichkeit und Ehrlichkeit* in ihren Handlungen und Planungsergebnissen voraus. Die meisten der von der Kommission befragten Experten *favorisieren Planungszellen/Bürgergutachten* wegen der repräsentativen, über ein Zufallsverfahren erfolgenden Zusammensetzung, wodurch ein besonders hohes Legitimationspotential entsteht. So wurde konkret für Berlin empfohlen, Planungszellen/Bürgergutachten zum Thema Stadtentwicklungsplan Verkehr (Mobilität) durchzuführen.¹⁵⁷ Für bestimmte Sachfragen können aber auch Verfahren mit offenerer Zusammensetzung besser geeignet sein (z. B. für betroffene Anwohner). Die befragten Experten betonten wiederholt, dass bei den Beteiligungsformen im Allgemeinen und bei den Bürgergutachten im Besonderen „immer ein direkter Austausch mit Verwaltung und Politik notwendig“¹⁵⁸ sei. Die Kommission schließt sich den Voten der Experten an und empfiehlt insbesondere das Verfahren des Bürgergutachtens. Für den Einsatz der Bürgerbeteiligung sollte aber nicht schematisch verfahren werden, vielmehr sollten durchaus für den jeweiligen Gegenstand geeignete Elemente verschiedener Beteiligungsmethoden und Veranstaltungsformen kombiniert werden.

8.5.3.5 Einbeziehung der örtlichen Organisationen

Die Berliner Organisationen sollen im Agenda-Prozess zum einen für eigene Aktivitäten zur nachhaltigen Entwicklung und zum anderen für eine Beteiligung an politischen Entscheidungen gewonnen werden. Die Kommission konzentriert sich hier auf Letzteres. Sie teilt aber die Auffassung vieler Experten, dass nicht nur Politik und Verwaltung, sondern auch alle gesellschaftlichen Akteure durch die Agenda 21 aufgerufen sind, das ihnen Mögliche zur zukunftsfähigen Entwicklung beizutragen. Ihr wurde auch die sehr interessante Anregung vorgetragen, dass jede Organisation und Einrichtung für ihren Aktionsradius eine eigene Agenda 21 mit Zielen und Handlungsschritten aufstellen soll.¹⁵⁹ Die Deutsche Bahn AG beispielsweise arbeitet an einer „Bahn-Agenda“.

Die Enquetekommission schlägt allen gesellschaftlichen Akteuren vor, ihre eigenen Beiträge zur Zukunftsfähigkeit zu entwickeln und für den Handlungsbereich, über den sie verfügen können, ihr eigenes Handlungsprogramm „Agenda 21“ zu erstellen.

¹⁵⁷ Vgl. Baumann in KDRs 13/8.2a (1998) Teil 1: 7; Baumann in KDRs 13/8.4 (1998) 40.

¹⁵⁸ Vgl. z. B. Baumann in KDRs 13/8.4 (1998) 40.

¹⁵⁹ Vgl. Mayer-Ries in KDRs. 13/8.4 (1998) 4 I.

a) Verbandsbeteiligung

Im Hinblick auf die Beteiligung der örtlichen Organisationen muss zunächst beachtet werden, worauf die Kommission schon bei der Bürgerbeteiligung hingewiesen hat (siehe Kapitel 8.5.3.4 b): Für den Agenda-Prozess sind vor allem informelle, diskursiv angelegte Partizipationsverfahren von Interesse. Das Geschlechterverhältnis ist als Thema und im Hinblick auf die vertretenen Organisationen zu berücksichtigen.

Außerdem sind die unmittelbare Bürgerbeteiligung und die repräsentative Beteiligung von Interessenorganisationen strikt zu unterscheiden. Viele Beteiligungsformen eignen sich durchaus für eine Einbeziehung örtlicher Organisationen. Hier treten Repräsentanten, ja „Lobbyisten“ von unterschiedlichen Interessengruppierungen auf. Im Vergleich zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung stellt die Verbandsbeteiligung nicht nur eine indirekte, repräsentative Partizipation dar, sondern sie verfügt aufgrund der Kooperation spezialisierter Interessen und Kompetenzen über eine andere Art der Legitimität. Während bei der Bürgerbeteiligung Legitimation durch eine exemplarische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger erzielt wird, erzielt die Organisations- und Verbandsbeteiligung ihre Legitimation durch das Vertretungsprinzip und insbesondere durch den Konsens der jeweiligen Interessengruppen.¹⁶⁰ Diese Legitimität stellt eine Bereicherung der parlamentarischen Willensbildung dar, sofern sie in deren Kontext eingebettet und nicht im Sinne eines korporativen Gesellschaftsmodells oder gar einer Verbändeheerrschaft verabsolutiert wird.

Diskursive Verfahren der Verbandsbeteiligung haben einen besonderen Vorteil gegenüber der Bürgerbeteiligung, insofern die verschiedenen Interessengruppen hier im Sinne einer Kooperation und Konsensbildung zusammengeführt werden: ein Ausgleich der Interessen entsteht und die Interessenverbände werden herausgefordert, die von ihnen vertretenen partikularen Interessen in einen gemeinwohlorientierten Zusammenhang zu stellen. Dies kann eine hilfreiche Basis der politischen Willensbildung darstellen. Andererseits ist zu beachten, dass manche gesellschaftlichen Interessen und Gruppen nur in geringem Grade organisiert sind (Erwerbsarbeitslose, sozial Ausgegrenzte, Ausländer, Eine Welt, Umweltqualität). „In Verbänden organisierte Interessen haben gegenüber der Verwaltung (meist) bessere und sehr viel mehr Chancen der formellen und informellen Einflussnahme als unorganisierte Interessen.“¹⁶¹ Auch unter den Verbandsvertretern ist der Professionalisierungsgrad unterschiedlich und damit auch die Kenntnisse und Fähigkeiten der Interessensdurchsetzung. Außerdem entfernen sich Organisationen mit ihren Eigeninteressen oft von der vertretenen Klientel. Diese Ungleichgewichte sollten in der diskursiven Verbandsbeteiligung durch eine ausgewogene Zusammensetzung und durch konsensorientierte Entscheidungsverfahren korrigiert werden. Ebenfalls sinnvoll wäre aus Sicht der Enquetekommission eine *Erweiterung des Lobbyprinzips der Verbandsvertretung* um die unmittelbare Beteiligung von Fachleuten (Publizisten,

¹⁶⁰ Vgl. Gustmann in KDRs 13/8.4 (1998) 20.

¹⁶¹ Mayer-Ries in KDRs 13/8.4 (1998) 8.

Wissenschaftler etc.), einflussreichen Persönlichkeiten und Verantwortungsträgern (Unternehmer etc.). Eine weitere Korrekturmöglichkeit besteht in der Einbeziehung der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren mit repräsentativer Zusammensetzung (dazu s. u.).

Methoden der diskursiven Verbandsbeteiligung

Die Kommission benennt ihr vorgeschlagene Partizipationsformen, für deren Anwendung entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen sind:

Runde Tische/Foren

Hier sollen alle wichtigen Interessengruppen gleichberechtigt an einem Tisch zusammenkommen, um gemeinsame Vorgehensweisen zu entwickeln. Die Konsensfindung des festgelegten Teilnehmerkreises wird meist moderiert und durch Entscheidungen nach dem Konsensprinzip abgesichert. Oft werden Arbeitsgruppen, Fachforen oder „Beistelltische“ gebildet. Runde Tische haben in der Demokratiebewegung in der DDR eine wichtige Rolle gespielt. Beispiele sind der Zukunftsrat Hamburg, die Verkehrsforen Heidelberg und Tübingen, der Energietisch Berlin-Hohenschönhausen, der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ und viele andere Agenda-Foren.

Mediation

Das aus den USA stammende Verfahren soll eine neutrale Vermittlung bei Konflikten in einer konkreten Frage leisten. Es wird oft erst eingesetzt, wenn ein Konflikt bereits so weit zugespitzt ist, dass er kaum noch konsensuell gelöst werden kann. In Agenda-Prozessen wird eher auf eine frühzeitige Bearbeitung von Themen gesetzt. Ein nur zum Teil erfolgreiches Anwendungsbeispiel ist die Mediation zur Abfallentsorgung in Berlin.

Zur Bürger- und Verbandsbeteiligung geeignete Veranstaltungsformen

Im Rahmen von Verfahren zur diskursiven Bürger- und Verbandsbeteiligung werden verschiedene Formen von einzelnen Veranstaltungen eingesetzt, die zum Teil für allgemeinere Zwecke entwickelt wurden.

Zukunftswerkstätten

Diese Veranstaltungsform wird in Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Verwaltungen usw. zur Entwicklung von Ideen und Umsetzungsschritten für unterschiedlichste Probleme eingesetzt. Eine Zukunftswerkstatt gliedert sich in drei Phasen: 1. Kritikphase (Problembeschreibung), 2. Phantasie- oder Utopiephase (Zielvorstellungen), 3. Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase

(machbare Schritte). Die Methode wurde vom Zukunftsforscher Robert Jungk entwickelt. Als ein Beispiel unter vielen seien die Zukunftswerkstätten mit Experten und Verbandsvertretern im Rahmen des Beratungsprojekts „Zukunftsfähiges Berlin“ des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung genannt.¹⁶²

Zukunftskonferenz (Future Search Conference)

Bei dieser Veranstaltungsform soll „das ganze System in einem Raum“ vertreten sein: ein Unternehmen mit seinen Abteilungen oder eine Stadt mit ihren Interessengruppen und Institutionen. Entscheidungsträger oder Multiplikatoren arbeiten in fünf Phasen: 1. Vergegenwärtigung der gemeinsamen Vergangenheit, 2. Ermittlung und Bewertung aktueller Entwicklungen, 3. Entwurf einer gemeinsamen Zukunft, 4. Herausarbeiten gemeinsamer Grundlagen, 5. Umsetzungsschritte. In den Phasen werden zeitweilig z. B. acht Kleingruppen mit je acht Teilnehmern gebildet. Das Verfahren stammt aus der Organisationsentwicklung bzw. Unternehmensberatung in den USA und eignet sich vor allem zur Verbandsbeteiligung, erlaubt aber auch eine Kombination mit der Bürgerbeteiligung. Beispiele sind die Zukunftskonferenzen der Lokalen Agenda Olching, Stuttgart und „Viersen 2010“.¹⁶³

Open Space Conference

Diese Konferenzform bietet vor allem einen offenen Raum für die Selbstorganisation der Teilnehmer. An die Stelle eines vorgegebenen Programms mit Vorträgen etc. tritt ein Verfahren, in dem die Teilnehmer auf einem „Marktplatz“ ihre Anliegen zum Thema für Kleingruppen machen können. Die Ergebnisse werden protokolliert, ausgehängt und noch auf der Konferenz an alle Teilnehmer verteilt. Die Veranstaltungsform eignet sich vor allem zur Entwicklung von Ideen und Umsetzungsschritten und setzt ein gemeinsames Problem des Teilnehmerkreises voraus. Die Methode stammt aus der Organisationsentwicklung bzw. Unternehmensberatung in den USA und kann auch für sehr große Teilnehmerzahlen eingesetzt werden (es gibt Beispiele mit 2.000 Teilnehmern). In Berlin hat der „Runde Tisch“ einen Open Space zur Zukunft der Arbeit durchgeführt.¹⁶⁴

Des Weiteren sind für den Agenda-Prozess Verfahren der Expertenbeteiligung von Interesse (z. B. Gruppendelphi).

¹⁶² Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999); vgl. Jungk, Müllert (1989); vgl. Forum Umwelt & Entwicklung (1998) 3; vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 2: 2.

¹⁶³ Vgl. Weisbord, Janoff (1995); vgl. Burow (1996); vgl. Stadt Viersen (1998).

¹⁶⁴ Vgl. Owen (1997); vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999) 40f.

Eine der Verbandsbeteiligung im Agenda-Prozess besonders entsprechende Partizipationsform sieht die Kommission in *Runden Tischen oder Foren*. Die Kommission empfiehlt aber, dass bei der Auswahl der Teilnehmer von Runden Tischen darauf geachtet werden sollte, alle wesentlichen Interessengruppen der Stadt bzw. des Bezirks zu berücksichtigen. Die ausgewogene Zusammensetzung erfordert insgesamt allerdings – darauf wiesen Experten hin – einen zeitaufwendigen und „personenintensiven“ Vorbereitungsprozess. Runde Tische oder Foren haben eine dem politischen Entscheidungssystem ähnelnde *Verfahrensform* oder Prozedur und stellen somit vom Typus eine besondere Organisationsform dar, und zwar die einer „intermediären Organisation“ mit Anschlussfähigkeit an das politische Entscheidungssystem. Die Kommission betont den Wert dieser Verfahrensform, da mit dieser Anschlussfähigkeit zum einen eine wichtige und produktive Ressource für das politische Entscheidungssystem gegeben ist und andererseits das Legitimationspotenzial der Organisationsinteressen durch die Verfahrensform entfaltet wird.¹⁶⁵

Im Rahmen eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses müssen Organisationen, Verbände und Institutionen in Runden Tischen oder Foren in den Konsultationsprozess eingebunden werden und die jeweiligen gesellschaftlichen Funktionsbereiche durch einzelne Organisationen vertreten sein. Als ein zusätzliches Kriterium zur Auswahl der Vertreter kann das Engagement in der Sache hinzukommen, z. B. in der Form, dass eine Organisation „eine Projektidee für eine nachhaltige Entwicklung vorweisen kann.“¹⁶⁶ Diese Form der Verbandsbeteiligung wurde erfolgreich in München praktiziert.¹⁶⁷

Die Kommission schließt sich der von einigen Experten vertretenen Auffassung an, dass in kooperativen Verfahren der Verbandsbeteiligung lediglich Akteure, die in einer legitimierte Weise¹⁶⁸ Interessen vertreten, mit vollem Stimmrecht beteiligt werden sollten.¹⁶⁹

¹⁶⁵ „Mit dieser Verfahrensform wird eine Vorklärung der Verallgemeinerungsfähigkeit von Positionen und Interessen erreicht, die weit über diejenige öffentlicher Meinung oder den Einfluß einzelner Organisationen hinausgeht. Damit wird ein solches Forum wesentlich anschlussfähiger an das politische System.“ Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 5.

¹⁶⁶ Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 7.

¹⁶⁷ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 1ff; Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998) 9, 25.

¹⁶⁸ Z. B. in einer durch Wahlen oder durch Mitgliedschaften und innere Demokratie legitimierten Weise.

¹⁶⁹ Demnach können also, je nach Sachlage, Vertreter der politischen Institutionen auch mit vollem Stimmrecht beteiligt werden. Bei der Frage des Stimmrechts muss noch berücksichtigt werden, dass weitere Akteure, die bestimmte Kompetenzen einzubringen haben, mit beratender Stimme vertreten sein können. Auch Vertreter der Verwaltung können in direkter und mandatierte Stellvertretung der Regierung (d. h. des Senators oder Staatssekretärs) volles Stimmrecht haben. Schwierig ist die Frage, wie fachliche Verwaltungsvertreter ohne ein solches direktes Mandat einbezogen werden können. Die Kommission neigt hier dazu, dass sie mit beratender Stimme zu beteiligen wären. Insgesamt macht es hier einen Unterschied, ob ein Forum der gesellschaftlichen Akteure einen legitimen Einfluss im Rahmen der politischen Willensbildung ausüben möchte oder ob es lediglich eigene Projekte initiieren möchte und dafür alle Akteure einbezieht, die dazu etwas beitragen können. Für solche unterschiedlichen Zwecke können Foren auch intern unterschiedliche Entscheidungsverfahren oder entsprechende Organisationsformen entwickeln (z. B. ein Plenum zur Konsensbildung sowie Arbeitsgruppen oder assoziierte Netzwerke für Projektaktivitäten).

Seit 1995 haben sich in Berlin verschiedene Gremien für eine gesamtstädtische Lokale Agenda 21 in Ergänzung zu dem Engagement der Bezirke (z. B. Köpenick, Lichtenberg, Tiergarten) konstituiert, wozu der „Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21 Berlin“, die „Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21)“, das Netzwerk „BERLIN 21“ und der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ gehören. Die erstgenannten Gremien organisieren den Informationsfluss zwischen Agenda-Initiativen und den Bezirkskoordinatoren sowie den Kontakt der Agenda-Initiativen auf bundesdeutscher und internationaler Ebene. Ferner werden Vortragsreihen veranstaltet und Veröffentlichungen zu Problemen einer nachhaltigen Entwicklung Berlins herausgegeben. Der Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg ist dasjenige Gremium, in dem intensiv und kontinuierlich der Dialog zwischen Vertretern aus Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen, Verwaltung, Politik, Bildung und Wissenschaft stattfindet (darunter z. B. IHK, DGB Berlin, Senatsverwaltungen, Wissenschaftszentrum Berlin, Grüne Liga e. V.).¹⁷⁰ Damit einhergehend wird der Austausch zwischen Berliner und Brandenburger Organisationen, Verbänden und Institutionen organisiert.¹⁷¹ Die grundsätzliche Struktur des Runden Tisches ist dergestalt aufgebaut, dass es einen Innenkreis und einen Außenkreis gibt: Im Innenkreis nehmen alle 40 Interessengruppierungen teil, der Außenkreis ist offen für Mitglieder weiterer Organisationen. Diese „Gäste“ werden je nach Thema in Ad-hoc-Arbeitsgruppen hinzugezogen und nach Bedarf in die Diskussionen des Innenkreises einbezogen.¹⁷²

Die Kommission empfiehlt die Beteiligung der örtlichen Organisationen an politischen Entscheidungen im Agenda-Prozess mittels diskursiver Verfahren, die auf einen Konsens der Interessengruppen abzielen. Hierbei ist auf eine ausgewogene Zusammensetzung zu achten, außerdem sollten Fachleute und weitere Akteure einbezogen werden, die für die Umsetzung von vereinbarten Empfehlungen wichtig sind. Als hierfür geeignete Form der diskursiven Verbandsbeteiligung erscheint hauptsächlich das Verfahren „Runder Tisch“.

b) Zur Kombination von Bürger- und Verbandsbeteiligung

Die Kommission hat für den Agenda-Prozess sowohl eine Bürgerbeteiligung als auch eine Verbandsbeteiligung empfohlen. Beides darf nicht vermengt werden. Es können aber inhaltlich unterschiedliche Ergebnisse entstehen. Beispielsweise kann ein von der Kommission empfohlenes diskursives Verfahren der Bürgerbeteiligung zum Stadtentwicklungsplan Verkehr zu anderen Resultaten führen als Workshops mit Verbandsvertretern und Experten, wie sie bisher zum StEP Verkehr durchgeführt wurden.

¹⁷⁰ Vgl. dazu ausführlich Koordinationsbüro des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999) 9ff.

¹⁷¹ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 2.

¹⁷² Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1: 2f.

Die Verknüpfung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern sowie von örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft stellt aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungs- oder Vertretungslogik und der meist verschiedenen Verfahren eine schwierige Aufgabe dar. Manche Partizipationsverfahren bringen Bürger und Verbandsvertreter – beide repräsentativ ausgewählt – in einen Diskurs. Ein Beispiel hierfür ist die Zukunftskonferenz „Viersen 2010“.¹⁷³ Die meisten Verfahren sind zwar dafür nicht geeignet, aber für bestimmte Themen und Aufgaben die bessere Wahl. Deshalb ist zu überlegen, wie sich Verfahren der Bürger- und Verbandsbeteiligung in einer sinnvollen Weise ergänzen können. Die Kommission schließt sich den Grundgedanken eines ihr unterbreiteten Vorschlages zum Verfahrensablauf im Rahmen des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses an, der die Schritte einer parallel ablaufenden Bürger- und Verbandsbeteiligung miteinander verzahnt:

1. Breite Öffentlichkeitskampagne über nachhaltige Entwicklung und Beteiligungsmöglichkeiten zu verschiedenen Themen in Berlin.
2. Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren im Stadtteil sowie auf gesamtstädtischer Ebene.
3. Zusammenführung und Dokumentation der Ergebnisse.
4. Einarbeitung in den parallel mit Hilfe eines Verfahrens zur Verbandsbeteiligung zu erstellenden Programmteil einer Berliner Agenda 21.
5. Breite öffentliche Diskussion über diesen Programmteil nach dem Vorbild des zum Sozialwort der Kirchen durchgeführten Verfahrens (Einladung der Bürgerinnen und Bürger zu Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen, Dokumentation, Überarbeitung).
6. Verabschiedung dieses Programmteils der Berliner Agenda 21 durch ein Agendaforum und anschließend durch Abgeordnetenhaus oder Senat.¹⁷⁴

Im Kern sollen demzufolge die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in eine diskursive Verbandsbeteiligung eingespeist werden, um anschließend das Gesamtergebnis allen Bürgerinnen und Bürgern zur Diskussion zu stellen, bevor es endgültig verabschiedet wird. Diese Rückkopplung mit der Bürgerbeteiligung kann auch dadurch erfolgen, dass bei einer Abweichung von deren Resultaten eine erneute Erörterung mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt wird (wie in der Empfehlung der Kommission zur Verbindlichkeit der Partizipation vorgesehen, siehe Kapitel 8.5.3.2 c).

Damit solch eine Zusammenführung der Ergebnisse von Bürger- und Verbandsbeteiligung nachvollziehbar bleibt, sollten diese Ergebnisse zuvor eigens dokumentiert werden. Dadurch bleibt das Vorgehen für die beteiligten Bürger und Verbandsvertreter, die Öffentlichkeit und die letztlich entscheidenden politischen Institutionen überprüfbar.

¹⁷³ Stadt Viersen (1998).

¹⁷⁴ Vgl. Baumann in KDrs 13/8.2a (1998) Teil 1 : 7.

Bürger- und Verbandsbeteiligung dürfen aus Sicht der Kommission nicht einander ersetzen oder miteinander vermengt werden. Um divergierende Ergebnisse beider Partizipationsansätze zu vermeiden, sollten sie aber in einer nachprüfbaren Weise kombiniert werden. Dies kann entweder in Partizipationsverfahren, die beides gleichzeitig leisten, oder durch eine Verzahnung paralleler Verfahren erfolgen, wobei nach Zusammenführung der Ergebnisse eine Rückkopplung vorzusehen ist.

8.5.3.6 Einbeziehung der Wirtschaft

Die private Wirtschaft ist aus Sicht der Enquetekommission eine sehr wichtige Akteurin für die Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung und damit auch für den Agenda-Prozess.¹⁷⁵ Hier besteht im Berliner Agenda-Prozess noch ein großes Defizit. Drei Formen der Einbeziehung der Wirtschaft lassen sich unterscheiden:

- die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden an politischen Entscheidungen
- die Beteiligung von Unternehmern an politischen Entscheidungen
- die Gewinnung von Unternehmen für ein nachhaltiges Wirtschaften.

Die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden ist recht umfassend bereits bei dem im vorigen Kapitel dargestellten „Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ verwirklicht, da in ihm Vertreter und Vertreterinnen aus allen Bereichen der Wirtschaft einen Platz haben.¹⁷⁶ Zum Teil wäre es freilich anzustreben, höherrangige Wirtschaftsvertreter zu gewinnen, wie es im Lenkungsreis der Dresdener Agenda 21 der Fall ist (allerdings fehlt es in der dortigen wirtschaftsnahen Agenda an anderen Interessengruppen).

Die Einbindung der Wirtschaftsverbände allein ist jedoch nicht ausreichend. Ergänzend dazu ist die Einzelbeteiligung notwendig. Unternehmen gleich welcher Größenordnung und einzelne Unternehmerinnen und Unternehmer müssten im Berliner Agenda-Prozess erst noch direkt angesprochen werden.¹⁷⁷ Eine Einbeziehung der Wirtschaft gelingt nur dann, wenn konkrete Projekte und Aktionsprogramme, seien sie innerbetrieblich oder auf gesellschaftlicher Ebene angesiedelt, in Angriff genommen werden.¹⁷⁸ Am „Runden Tisch“ gibt es Bestrebungen, ein Unternehmer Netzwerk aufzubauen. Ein Beispiel dafür liefert der „Ulmer Initiativkreis nachhaltiges Wirtschaften“.¹⁷⁹ Für solch ein Netzwerk wären zunächst vermittelnde Akteure zu

¹⁷⁵ Vgl. Agenda 21: Kapitel 28. Vgl. BMU (1993) 231ff.

¹⁷⁶ Z.B. die Industrie- und Handelskammer, die Berliner und Brandenburger Handwerkskammern, der Bundesverband Junger Unternehmer Berlin und Brandenburg, der Landesbauernverband Brandenburg e.V. usw. Vgl. Koordinationsbüro des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (1999) 9ff.

¹⁷⁷ Vgl. Kreuzer in KDRs 13/8 (1998) 3; Kreuzer in KDRs 13/8.4 (1998) 25.

¹⁷⁸ Vgl. Schrom in KDRs 13/8.4 (1998) 11; vgl. Gustmann in KDRs 13/8.4 (1998) 21.

¹⁷⁹ CAF/Agenda-Transfer (1997) 3.

gewinnen, möglicherweise aus der Wissenschaft oder auch aus Wirtschaftsverbänden.

Darüber hinaus geht es darum, Akteure der Wirtschaft zur Mitarbeit an Agenda-Projekten und für ein nachhaltiges Wirtschaften zu gewinnen. Hierzu liegen einige Vorschläge vor. So sollen Unternehmens- und Branchenagenden angeregt werden, wie z. B. die „Bahn-Agenda“ oder die Münchener „Bankenagenda“ als Agenda 21 der Finanzdienstleister. In diesem Zusammenhang stehen auch Bemühungen des „Runden Tisches“ für die Schaffung eines „Nachhaltigkeitsfonds“ für innovative Ansätze des nachhaltigen Wirtschaftens.¹⁸⁰

In Kooperation mit Umweltberatungsunternehmen wären Wirtschaftsakteure über Beratungs- und Schulungsprozesse für ökologische Managementmethoden zu gewinnen. So zeigt das Projekt „Öko-Profit“, dass viele ökologische Maßnahmen für die Betriebe „sich ganz konkret rechnen“. Das Programm leitet über Trainingsworkshops den Aufbau einer innerbetrieblichen Umweltvorsorge ein. Nach Beendigung des ersten Jahres erfolgt ein Informationsaustausch im Netzwerk aller an Öko-Profit beteiligten Betriebe. Die Betriebe sind – je nach Größe und Kapitalvolumen – mit einem gewissen Prozentsatz am Gesamtprogramm beteiligt. Dies trägt ihnen langfristig aber keine Unkosten ein – im Gegenteil: Die Synergieeffekte dieses Umweltprogramms für Betriebe sind (so die Erfahrungen in München): geringere Produktionskosten, weniger Schadstoffanfall, Schaffung von Arbeitsplätzen, höhere Mitarbeitermotivation durch Beteiligung am betrieblichen Vorschlagswesen.¹⁸¹

Ein ähnlicher Vorschlag für den Berliner Agenda-Prozess sieht eine Zertifizierungsoffensive unter dem Stichwort „Umweltallianz 1000“ vor. Demnach soll der Senat von Berlin im Rahmen der Lokalen Agenda eine Kampagne einleiten, deren Ziel es ist, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt eintausend Unternehmen ein Öko-Audit durchführen.¹⁸²

EU-Mittel sollen für Agenda-Dialoge mit der Wirtschaft nutzbar gemacht werden, wie es das Land Thüringen handhabt.¹⁸³ Weitere Hinweise zur Einbeziehung von Wirtschaftsakteuren in den Agenda-Prozess hat die Kommission bereits im Kapitel 8.1 (Seite 149) gegeben.

¹⁸⁰ Für Unternehmen stellen sich z. B. Contracting, Unternehmensnetzwerke, Regionalmarketing oder Selbstverpflichtungen als Handlungsfelder des nachhaltigen Wirtschaftens und der Akteurskooperation im Agenda-Prozess dar; vgl. Hofmann in KDrs 13/3.1a (1998).

¹⁸¹ Vgl. Kreuzer in KDrs 13/8.4 (1998); siehe ausführlich Kapitel 7, Seite 113.

¹⁸² Vgl. Göll, Knoll, Kreibich (1999) 49.

¹⁸³ Das Land Thüringen hat sein Operationelles Programm für kleine und mittlere Unternehmen (OP KMU) im Rahmen des Europäischen Strukturfonds (ESF) eine neue Leitlinie zur Förderung von Agenda-Prozessen eingefügt, die von der EU-Kommission gebilligt wurde. Der Leitlinie zufolge können Dialogprozesse mit Unternehmen, gesellschaftlichen Gruppen und Bürgerinnen und Bürgern zur Erarbeitung einer lokalen oder regionalen Agenda 21 mit Zuschüssen bis zu 150.000 DM gefördert werden. Förderfähig sind Datengrundlagen, Moderation, Beratung sowie Ausarbeitung, Begleitung und Dokumentation der Umsetzung eines Maßnahmenprogramms, Veröffentlichungen und Evaluierungen. Vgl. Senatskanzlei in KDrs 13/8.5.

Zur Einbeziehung der Privatwirtschaft in den Agenda-Prozess empfiehlt die Enquetekommission, die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden, wie sie am „Runden Tisch“ erfolgt, fortzuführen und ein Unternehmensnetzwerk aufzubauen. Beiträge der Unternehmen zum nachhaltigen Wirtschaften sollen durch die Anregung von Unternehmens- und Branchenagenden sowie durch ein Projekt „Öko-Profit“ bzw. eine Zertifizierungsoffensive für das Öko-Audit forciert werden. Für Agendadialoge mit der Wirtschaft sind EU-Mittel zu nutzen.

8.5.3.7 Medienkommunikation

Um auf die Prozesse einer gesamtstädtischen Lokalen Agenda 21 aufmerksam zu machen und die Bevölkerung für diesen Themenkomplex nicht nur zu interessieren, sondern auch politische Lernprozesse auszulösen, bedarf es einer ausreichenden Darstellung in der Öffentlichkeit, vermittelt über Hörfunk, Bild- und Printmedien. Damit hängt die grundsätzliche Problematik des Interesses der Medien an diesem Thema und der geeigneten Aufarbeitung für die Öffentlichkeit zusammen. Zwar ist es Aufgabe der Medien, umfassend und über verschiedene politische Akteure zu informieren – immerhin haben die öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Informationspflicht –, doch müssen bei der Erstellung von Nachrichten und Informationen auch organisatorische und technische Bedingungen beachtet werden (z. B. Aktualitätsdruck, Herstellungszeit), die einer ausführlichen Darstellung des Themas Agenda 21 entgegenstehen können.¹⁸⁴

Von einigen angehörten Experten wurde darauf hingewiesen, dass zwar der im Agenda-Prozess angestrebte Konsens einen sehr hohen Nachrichtenwert habe, aber für die Medienseite kein Konsens zu erkennen sei. Der Konsens zeige sich zwar oft in Appellen, aber die konkrete Umsetzung fehle. Ohne klare Umsetzungschance ergebe das keine Nachricht. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Lokale Agenda nur parallel zur offiziellen Politik funktionierte – ohne Querverbindungen zu politischen Entscheidungsgremien. Solange dies so sei, werde auch die Kommunikation in den Medien zurückbleiben.¹⁸⁵

Für eine Verbesserung und Intensivierung der Medienkommunikation zur Lokalen Agenda 21 schließt sich die Kommission den von den Experten in der Anhörung genannten Empfehlungen zur Darstellungsform und organisatorischen Umsetzung an:

- Bildung einer „Dachmarke“ (Branding) als wiedererkennbarer optischer Reiz im Bewusstsein der Rezipienten (hierzu stellt die „Projektstelle Lokale Agenda 21“ ein Logo bereit)

¹⁸⁴ Vgl. Lemmer in KDrs 13/9.3 (1998) 3, 4; vgl. Siebert in KDrs 13/9.3 (1998) 11; vgl. Groß in KDrs 13/9.3 (1998) 28.

¹⁸⁵ Vgl. Schröder in KDrs 13/9.3 (1998) 8; vgl. Lemmer in KDrs 13/9.3 (1998) 13; vgl. Loy in KDrs 13/9.3 (1998) 28; vgl. Wagemann in KDrs 13/9.3 (1998) 29.

- Schwerpunktbildung zur Überwindung der „Newsschwelle“ (Aktivitäten müssen einen hohen Nachrichtenwert erzielen, um in die Medien zu gelangen)
- Verwendung einer einfachen Sprache
- Ansprache von „Zielmedien“: für verschiedenartige Projektgruppen und Themen können nicht alle Medien bedient werden („nicht alle Medien sind für jedes Ziel, das in der Lokalen Agenda formuliert ist, auch das geeignete Medium“).¹⁸⁶

Ergänzend dazu wurden „*Mitmach-Kampagnen*“ vorgeschlagen, die sich an Bürgerinnen und Bürger sowie an gesellschaftliche und politische Institutionen richtet.¹⁸⁷ Ebenso wurde eine bessere Darstellung der Berliner Agenda-Prozesse im World Wide Web des Internet angeraten. Hier wurde insbesondere vom Agenda-Büro eine stärkere Präsenz aufgebaut, die aber noch weiterentwickelt werden kann.¹⁸⁸

Die Akteure des Agenda-Prozesses sollten jeweils Ansprechpartner für die Medien benennen, damit die Informationsvermittlung und -streuung überhaupt in ausreichender Weise gewährleistet ist.¹⁸⁹ Die Kommission hält darüber hinaus eine Arbeitsgruppe von Medienschaffenden zur Agenda 21 für bedeutsam, um sich der Problematik zu widmen: „Was können Medienschaffende, PR-Leute usw. dazu beitragen, um diesem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung Vorrang zu verschaffen und es zu transportieren?“

Der Vorsitzende der Enquetekommission unterbreitete schließlich den Vorschlag, ein „Agenda-Haus“ an der Rummelsburger Bucht in Berlin einzurichten, dies käme dem Interesse der Medien nach einer konzentrierten Kommunikationsstelle entgegen. An der Rummelsburger Bucht widmet sich ein dezentrales Projekt der Weltausstellung „EXPO 2000“ dem Thema nachhaltige Entwicklung.¹⁹⁰ Das Abgeordnetenhaus hat hierzu bereits einstimmig beschlossen, eine Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben.¹⁹¹

Die Kommission schließt sich auch diesen Anregungen an. Darüber hinaus ist sie der Auffassung, dass viele ihrer Empfehlungen zur Entwicklung von Leitprojekten und Agenda-Dialogen, zur aktiveren Rolle der Politik und zur Einbeziehung der Privatwirtschaft, der örtlichen Organisationen und der Bürgerbeteiligung darauf hinauslaufen, den Nachrichtenwert des Berliner Agenda-Prozesses beträchtlich zu erhöhen. Hier könnte sich eine aufsteigende Spirale von Agenda-Aktivitäten und Medienkommunikation entfalten.

¹⁸⁶ Prokosch in KDRs 13/9.3 (1998) 22; zum Begriff „Dachmarke“ und zum Internet: Schwarzrock in KDRs 13/9.3 (1998) 4; vgl. Richter in KDRs 13/9.3 (1998) 8; vgl. Stanelle (1997).

¹⁸⁷ Vgl. Siebert in KDRs 13/9.3 (1998) 26.

¹⁸⁸ Unter www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21, siehe auch www.grueneliga.de/berlin/agenda21 u. a.

¹⁸⁹ Vgl. Richter in KDRs 13/9.3 (1998) 8.

¹⁹⁰ Vgl. Meyer in KDRs 13/9.3 (1998) 34, 35.

¹⁹¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 13/62, 1999) 4538 D, 4551 A; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3660, 1999).

Die Intensivierung der Medienkommunikation zur Lokalen Agenda und nachhaltigen Entwicklung spielt eine entscheidende Rolle und sollte einerseits durch stärkere Agenda-Aktivitäten, andererseits durch kommunikationsstrategische Maßnahmen befördert werden: Bildung einer Dachmarke der „Berliner Agenda 21“, Verwendung einer einfachen Sprache, Benennung von Ansprechpartnern für die Medien, Bildung einer Arbeitsgruppe von Medienschaffenden zur Agenda 21 und Einrichtung eines „Agendahauses Berlin“.

8.5.3.8 Effiziente Organisation und Infrastruktur

Der Konsultationsprozess für eine Lokale Agenda 21 benötigt eine gute Organisation des Ablaufs und der Struktur, zumal in einer so großen Stadt wie Berlin. Die Kommission unterbreitet hierzu lediglich generelle Vorschläge zur Strukturierung eines Prozesses, in dem die beteiligten Akteure Potenziale der Selbstorganisation entfalten können. In einem dynamischen Agenda-Prozess werden sich viele der angesprochenen Fragen von selbst beantworten. Zu vermeiden sind aus Sicht der Kommission sowohl ein starres Korsett von Regeln als auch ein intransparentes Gemenge einzelner Aktivitäten.

Der Ablauf des Konsultationsprozesses sollte in einer klar umrissenen Weise auf Zieletappen mit absehbarem Zeithorizont ausgerichtet und einer Überprüfung zugänglich sein. Der Prozess der Erstellung einer Lokalen Agenda 21 bedient sich derselben Maßstäbe der Umsetzungsorientierung und Evaluierbarkeit, wie sie für die Umsetzung einer Lokalen Agenda angestrebt werden (siehe Kapitel 8.5.1.2 a). Der Agenda-Prozess zielt auf Wirkungen, die einer Erfolgskontrolle zugänglich sind.

Im Hinblick auf das hierfür erforderliche Organisationsgefüge sollten alle Akteure auf den in den Bezirken und der Gesamtstadt bereits vorhandenen Strukturen aufbauen sowie auf eine übersichtliche und effiziente Gestaltung der Gesamtstruktur hinwirken. Diese Struktur sollte für alle Ansprechpartner – Bürgerinnen und Bürger, Interessenverbände und Medien – nachvollziehbar sein und eine produktive Zusammenarbeit der Akteure fördern. Hierzu spricht die Kommission auch die Koordination der Ebenen Bezirk, Stadt und Region im Agenda-Prozess, die Identifizierung von Zielgruppen und Handlungsfeldern sowie Finanzierungsinstrumente an.

Die Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ empfiehlt allen beteiligten Akteuren, bei der organisatorischen Gestaltung des Agenda-Prozesses den partizipativen Dialog sowie Projekte und Maßnahmen mit einem Optimum an Effizienz zu verwirklichen.

a) Effiziente Organisation des Prozessablaufs

Der gesamtstädtische Agenda-Prozess sollte aus Sicht der Kommission als ein Projekt mit Zielsetzung, Zeitplan etc. organisiert werden. Die Schritte und der Zeitablauf sind an überprüfbareren Kriterien festzumachen. Eine entsprechende Grobplanung des Prozesses sollten die beteiligten Akteure auf einer öffentlichen Auftaktveranstaltung vereinbaren. Nach einer solchen Abstimmung sollten in einem Beschluss des Abgeordnetenhauses oder des Senats folgende Bestandteile des Ablaufs im Sinne evaluierbarer Erfolgskriterien festgelegt werden:

- Ziele zur Erstellung eines Handlungsprogramms und zur Verwirklichung von Teilprojekten (vor allem erste Handlungsfelder, außerdem Leitbilder und Indikatoren)
- Ziele zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, der örtlichen Organisationen und der privaten Unternehmen
- Zeitumfang bis zur Fertigstellung des Handlungsprogramms (ca. 2 Jahre) und Zeitplan für Etappenziele.

Die Organisation in Projektform sollte auch für solche gesellschaftlichen Akteure gelten, die an der organisatorischen Koordination und Durchführung der verwaltungsexternen Aktivitäten des Konsultationsprozesses beteiligt sind. Mit dem skizzierten Projektdesign kann eine Ausschreibung für die organisatorische Durchführung des Konsultationsprozesses (Agenda-Foren, Partizipationsprojekte etc.) erfolgen, an der sich lokale und externe Organisationen und Einrichtungen beteiligen können. Die Ausschreibung könnte nach einem Vorschlag aus der Anhörung auf ein Konsortium von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung als Projektträger ausgerichtet sein.¹⁹² Jährlich sollte ein Bericht des Projektträgers an Senat, Abgeordnetenhaus und Öffentlichkeit erstellt werden, mit dem der Fortgang des Agenda-Prozesses dokumentiert wird.

Darüber hinaus soll unter den Akteuren ein Verfahren zur Umsetzung und Fortschreibung der Berliner Agenda 21 vereinbart werden. Dieses könnte vorsehen, dass die Umsetzung im „Nachhaltigkeitsbericht“ evaluiert wird und dass in jeder Wahlperiode das Handlungsprogramm überprüft und weiterentwickelt wird.

Die Enquetekommission empfiehlt, den gesamtstädtischen Agenda-Prozess als Projekt mit Zielsetzung, Zeitplan, Berichtspflicht etc. zu organisieren.

b) Koordination von Bezirken, Stadt und Region

Für die räumlichen Ebenen des Agenda-Prozesses – Stadtteil, Bezirk, Gesamtstadt, Stadt-Umland-Verhältnis – sollten die im Folgenden genannten Akteure eine Koordination entwickeln:

¹⁹² Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.2b (1999) 21.

- Gerade im Zusammenhang mit der Bezirksgebietsreform sollten die Bezirke in ihren Agenda-Prozessen den Stadtteilen eine große Rolle einräumen. Wünschenswert ist hier eine Abstimmung mit dem sozialen Quartiersmanagement.
- Zwischen dem bezirklichen und dem gesamtstädtischen Agenda-Prozess muss eine Arbeitsteilung und Koordination gemäß den gerade reformierten Zuständigkeiten gefunden werden. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Anliegen der Agenda, die auf bezirklicher Ebene nicht regelbar sind, auf die gesamtstädtische Ebene gehoben werden.¹⁹³ Zur Verknüpfung dieser beiden Ebenen sollte ein Austausch über die Anregungen der bezirklichen Agenda-Prozesse und die konkreten Schwerpunkte auf gesamtstädtischer Ebene stattfinden, in den der Rat der Bürgermeister, die bezirklichen Agendakoordinatoren und der „Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21“ als Forum der bezirklichen Agenda-Initiativen einbezogen werden sollten. Ein Austausch zwischen komplementären Projektgruppen der Haupt- und Bezirksverwaltung wäre ebenfalls sinnvoll.¹⁹⁴ Systematischer Erfahrungsaustausch und Abstimmung zwischen bezirklichem und gesamtstädtischem Agenda-Prozess könnten als Teilaufgabe in einem Projekt zur organisatorischen Durchführung des Agenda-Prozesses (siehe Kapitel 8.5.3.8 a) verankert werden, z. B. in Form eines Forums der Bezirke.
- Für Aktivitäten, die eine Kooperation mit dem Umland erfordern (z. B. in den Bereichen Nahrungsversorgung, Wasserwirtschaft oder Regionalentwicklung), ist der Austausch mit dem Land Brandenburg und anderen Brandenburger Akteuren weiterzuentwickeln. Das kann über die Gemeinsame Landesplanung, den „Runden Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ und regelmäßige Sondierungstreffen („Agenda-Gipfel“) von Berliner und Brandenburger Agenda-Akteuren sowie über komplementäre Projektgruppen der Berliner und der Brandenburger Verwaltung erfolgen. Die regionale Koordination des Agenda-Prozesses kann ebenfalls im Projekt zur organisatorischen Durchführung des Agenda-Prozesses vorgesehen werden, als regionales Forum oder Sondierungstreffen.

Die Kommission empfiehlt, den gesamtstädtischen Agenda-Prozess mit den Agenda-Prozessen in den Bezirken und im Umland abzustimmen. Hierzu sind Institutionen und gesellschaftliche Agenda-Akteure der jeweiligen Ebene einzubeziehen.

c) Zielgruppen und Handlungsfelder der gesamtstädtischen Agenda

Im gesamtstädtischen Agenda-Prozess sollten alle wichtigen Fragen der nachhaltigen Entwicklung Berlins behandelt werden sowie alle Senatsverwaltungen und Organisationen verschiedener Bereiche mitarbeiten. Gleichwohl hält die Kommission

¹⁹³ Vgl. Senatsbeschluß Nr. 1208 vom 16. Dezember 1997; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (13/2395, 1998) 2.

¹⁹⁴ Vgl. Welters in KDRs 13/8.2c (1998) 5.

es für geboten, einige wenige Schwerpunkte zu bilden, für die sowohl dringender Handlungsbedarf besteht als auch Berliner Akteure mobilisierbar sind. Nach Möglichkeit sollten diese ersten Schwerpunktthemen des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses

- als Querschnittsthemen die drei inhaltlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit abdecken
- langfristige Zukunftsfragen und aktuelle Probleme verknüpfen
- unterschiedliche Akteure und Zielgruppen ansprechen sowie
- realisierbare und für die Bürgerinnen und Bürger erfahrbare Veränderungen erwarten lassen.

Zur Gewinnung bestimmter Zielgruppen für den Agenda-Prozess stellt die Auswahl geeigneter Handlungsfelder eine wichtige Voraussetzung dar. Zu Beginn des gesamtstädtischen Konsultationsprozesses soll die Schwerpunktsetzung mit den beteiligten Akteuren abgestimmt werden.

Auf der Grundlage der genannten Kriterien und entsprechender Themenvorschläge unterschiedlicher Agenda-Akteure (siehe Kapitel 8.5.2 d) empfiehlt die Kommission als erste Handlungsfelder der Berliner Agenda 21 die folgenden drei gesamtstädtischen Bereiche:

- Mobilität,
- Zukunft der Arbeit und
- soziale Polarisierung/Brennpunkte.

In diesen ersten Handlungsfeldern sollten konkrete Dialog- und Umsetzungsprojekte entwickelt werden, etwa ein Bürgergutachten (Planungszelle) zum Stadtentwicklungsplan Verkehr oder ein regionales Bündnis für Arbeit und Zukunftsfähigkeit. Ebenso können bereits bestehende Ansätze in den Agenda-Prozess integriert werden, etwa die Innenstadtkonferenzen und das soziale Quartiersmanagement. Über die genannten drei Schwerpunkte hinaus sollen weitere Themenbereiche behandelt (z. B. Eine Welt) und zielgruppenspezifische Kampagnen durchgeführt werden (z. B. zur Zertifizierung von Unternehmen).

Die Kommission empfiehlt, für den gesamtstädtischen Agenda-Prozess erste Schwerpunkte zu vereinbaren. Hierfür sollten dringliche, querschnittsorientierte Handlungsfelder der zukunftsfähigen Entwicklung Berlins ausgewählt werden, mit denen wichtige Zielgruppen angesprochen werden können.

d) Gesamtstädtische Agenda-Struktur

Aus Sicht der Kommission sollte die Organisationsstruktur des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses sich durch Übersichtlichkeit, Effizienz und eine klare Arbeitsteilung auszeichnen. Alle beteiligten Akteure sind aufgefordert, dazu beizutragen.

Diese Struktur sollte einerseits auf den bezirklichen Agenda-Prozessen, andererseits auf den politischen Institutionen des Landes Berlin (Abgeordnetenhaus und Enquetekommission, Senat und Agendabüro) sowie den gesellschaftlichen Agenda-Aktivitäten auf Landesebene aufbauen. Das Agenda-Büro hat nach eigenem Bekunden und auch nach Auffassung der Kommission vor allem die Aufgabe, die Koordination unter den Senatsverwaltungen für den Agenda-Prozess zu bewerkstelligen und die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Agenda-Akteuren zu organisieren.

Die Frage, was an Organisationsstruktur erforderlich ist, lässt sich anhand der angestrebten Funktionen oder Zwecke klären. In einem gesamtstädtischen Agenda-Prozess müssen insbesondere folgende Aufgaben gewährleistet werden:

- der Austausch mit den bezirklichen Agenda-Prozessen
- die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Agenda-Prozess
- die Konsensbildung unter den Interessengruppen und schließlich
- die Gesamtgestaltung des Agenda-Prozesses.

Aus Sicht der Kommission kommt all diesen Aufgaben der gleiche Stellenwert zu. Es ist aber keineswegs nötig, jeder dieser Funktionen ein eigenes Organisationselement zuzuweisen. Das sollte vielmehr nur dann geschehen, wenn für die Erfüllung der Aufgabe eine Institutionalisierung erforderlich oder sinnvoll ist. So muss zwar die *Bürgerbeteiligung* im Berliner Agenda-Prozess verankert werden, sie bedarf dazu aber keines institutionalisierten Gremiums. Die Bürgerbeteiligung genießt für die Kommission den gleichen Stellenwert wie die Verbandsbeteiligung, benötigt aber anders als diese keine eigene organisatorische Infrastruktur für eine kontinuierliche Teilnahme, weil Verfahren der Bürgerbeteiligung in Form von zeitlich eng begrenzten Projekten durchgeführt werden (Planungszellen, Zukunftswerkstätten etc.). Die Ergebnisse sind jedoch in die institutionalisierten Agenda-Foren einzuspeisen. Für öffentliche Diskussionsveranstaltungen zu Stand und Themen des Agenda-Prozesses (Bürgerforen) gilt das Gleiche.

Die *Gesamtgestaltung des Agenda-Prozesses* kann von der Gesamtheit der Agenda-Akteure geregelt werden, wozu Sondierungstreffen, ein gemeinsames Büro oder günstigstenfalls ein Lenkungskreis oder Agenda-Rat dienen können. Hier sind also sehr unterschiedliche Grade der Institutionalisierung möglich.

Die zwei verbleibenden Funktionen – der *Austausch mit den Bezirken* und die *diskursive Verbandsbeteiligung* – müssen jedoch kontinuierlich erfüllt werden und benötigen eine Institutionalisierung im gesamtstädtischen Agenda-Prozess. Beide Funktionen zugleich kann aus Sicht der Kommission ein einziges Agenda-Forum nicht erfüllen. Dies ist der besonderen Situation Berlins geschuldet. Im Kern soll also die gesamtstädtische Agenda-Struktur aus Sicht der Kommission zwei Agenda-Foren umfassen (siehe Abbildung 15):

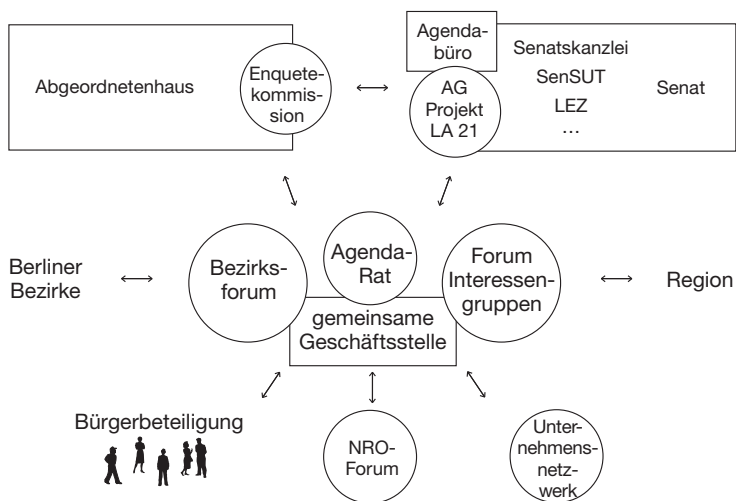
- Ein *Forum der bezirklichen Agenda-Prozesse* müsste die Aufgabe erfüllen, einen systematischen Erfahrungsaustausch unter den Bezirken durchzuführen und Anregungen für den gesamtstädtischen Agenda-Prozess zu bündeln und weiterzuleiten. Die Rolle des Bezirksforums könnte der „Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21“ in Verbindung mit der „Projektstelle Lokale Agenda 21“ übernehmen.

- Ein *Forum der gesellschaftlichen Interessengruppen* müsste wichtige Organisationen und Akteure aller gesellschaftlichen Bereiche umfassen und möglichst konsensuell Positionen und Projekte für das gesamtstädtische Handlungsprogramm entwickeln. Diese zentrale Aufgabe könnte der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“ wahrnehmen, der zugleich auch eine regionale Koordination der Berliner Agenda mit Brandenburger Akteuren anstrebt.

Sinnvolle Ergänzungen zu dieser Kernstruktur wären ein *Forum der Berliner Nichtregierungsorganisationen*, das deren Positionen für den Agenda-Prozess bündelt. Diese Rolle könnte das NGO-Netzwerk „BERLIN 21“ oder ein „Forum Umwelt und Entwicklung“ einnehmen. Ebenso förderlich könnte ein *Unternehmensnetzwerk* zur Berliner Agenda sein, das die Privatwirtschaft im Hinblick auf die Lokale Agenda nicht über Verbände, sondern direkt einbezieht. Solche Foren bestimmter Interessengruppen sollten am „Runden Tisch“ vertreten sein.

Abbildung 15

Empfohlene gesamtstädtische Agenda-Struktur



Aus dem Umstand, dass in Berlin ein Agenda-Forum der Bezirke und ein Agenda-Forum der Interessengruppen nebeneinander bestehen (evtl. ergänzt um gruppenspezifische Agenda-Foren), ergibt sich für eine effektive Bündelung der Aktivitäten ein besonderer *Koordinationsbedarf*. Dieser besteht nicht für alle Aktivitäten, aber auf gesamtstädtischer Ebene bedarf es eines laufenden Informationsaustauschs, einer Koordination der inhaltlichen Arbeit und der zentralen öffentlichen Aktivitäten

sowie klarer Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger, die Medien und die Entscheidungsträger von Politik und Wirtschaft. Die Agenda-Akteure müssen in der Lage sein, mit einer Stimme zu sprechen. Der „Runde Tisch“ und der „Öffentliche Arbeitskreis“ haben diesen Bedarf im Ansatz bereits erkannt und im Dezember 1998 einen ersten „Agenda-Gipfel“ zwecks Austauschs und Abstimmung der Aufgabenteilung durchgeführt. Außerdem entwickeln sich über die gemeinsame Redaktion für die „Berliner Briefe“ hinaus weitere gemeinsame Aktivitäten. Die Kommission spricht sich nachdrücklich für eine stärkere Kooperation der Agenda-Foren aus. Hierzu können regelmäßige Sondierungstreffen auf Berliner oder Berlin-Brandenburger Ebene dienen („Agenda-Gipfel“). In der weiteren Entwicklung sollte man auch nicht vor der Einrichtung eines gemeinsamen Agenda-Rates oder Lenkungskreises zurückschrecken, an dem auch das Agendabüro des Senats zu beteiligen wäre. Als einen wichtigen, pragmatischen Schritt zur Intensivierung der Zusammenarbeit empfiehlt die Kommission, die Büros der Agenda-Foren zu einem gemeinsamen Büro zusammenzuführen. Dies könnte auch den Grundstock für eine unabhängige und neutrale Geschäftsstelle zur Berliner Agenda 21 bilden, wie sie der Kommission angeraten wurde.¹⁹⁵ Falls eine derartige Zusammenführung der Arbeit den Agenda-Foren nicht gelingt, sollte der Senat in geeigneter Weise darauf hinwirken.

Einen *wissenschaftlichen Beirat* für die Berliner Agenda hält die Kommission für entbehrlich, sofern das Abgeordnetenhaus erneut eine Enquetekommission einsetzt.

Die Enquetekommission empfiehlt allen beteiligten Akteuren, zu einer übersichtlichen und effizienten Organisationsstruktur des gesamtstädtischen Agenda-Prozesses mit einer klaren Arbeitsteilung beizutragen (siehe Abbildung 15). Zur Gesamtsteuerung kann ein gemeinsamer Lenkungskreis gebildet werden. In Berlin sind ein Forum der bezirklichen Agenda-Prozesse und ein Forum der gesellschaftlichen Interessengruppen erforderlich, die intensiv miteinander kooperieren sollten. Die Bürgerbeteiligung zur Berliner Agenda 21 genießt den gleichen Stellenwert, sollte aber in einzelnen Projekten organisiert werden.

e) Finanzierungsinstrumente

Der Dialogprozess zur nachhaltigen Entwicklung sollte mit einer ausreichenden Anschubfinanzierung versehen werden. Die bisherigen Mittel sind dafür ungenügend. Allerdings kann es nicht darum gehen, die Agenda 21 als eine zusätzliche Aktivität im Landeshaushalt zu verankern – vielmehr besteht die Hauptaufgabe darin, das öffentliche und private Finanzwesen insgesamt auf Kriterien der nachhaltigen Ent-

¹⁹⁵ Vgl. auch Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998) 192; Baumann, Freier, Fritz u. a. (1998).

wicklung auszurichten. Den Agenda-Prozess als notwendigen Motor zukunftsfähiger Entwicklung zu finanzieren, ist insofern für alle Akteure als eine lohnende und zinsbringende Investition in die Zukunft Berlins zu werten. Diese Investition sollte dementsprechend von einer Vielzahl unterschiedlicher staatlicher und privater Finanzierungsquellen gestützt werden.

- Sämtliche Senatsverwaltungen sollten sich in ihren Aufgabengebieten für den Agenda-Prozess engagieren, bspw. mit der Durchführung eines partizipativen Agenda-Projektes (siehe Kapitel 8.5.3.2 b).¹⁹⁶
- Zu prüfen sind die Finanzierung von Agenda-Aktivitäten oder die Bildung eines langfristig angelegten Agenda-Fonds in vergleichbarer Weise wie beim Gemeindefinanzierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, durch Mittel der Lottostiftung oder eine Lotterie für Umwelt und Entwicklung.¹⁹⁷
- Als weitere nichtstaatliche Finanzquellen können Sponsoring und Spenden genutzt werden (wie beim Kontaktbüro des Forums 21 in Leipzig und GreenCity in München).
- Verschiedene Bundes- und EU-Programme können für inhaltliche Agenda-Projekte genutzt werden. Außerdem empfiehlt die Enquetekommission dringend, das Beispiel des Landes Thüringen aufzugreifen, EU-Mittel für Agendadialoge mit der Wirtschaft nutzbar zu machen (siehe am Ende von Kapitel 8.5.3.6). Des Weiteren sollte sich das Land Berlin bei der Erarbeitung der Programmplanung der neuen Förderperiode der Europäischen Strukturfonds für die Berücksichtigung von Projekten zur Agenda 21 einsetzen (z.B. Europäischer Sozialfonds, ESF, und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, EFRE).
- Die Kombination von öffentlichen und privaten Mitteln wird von der Kommission als zielführend angesehen. Daher sollte die Einrichtung einer „Bürgerstiftung“ geprüft werden, bei der nach Einlage eines Sockelbetrages weitere öffentliche Mittel nur eingezahlt werden, wenn in gleichem Umfang private Mittel akquiriert worden sind. Dieses Modell entspricht dem Grundprinzip, dass die Lokale Agenda 21 eine Angelegenheit sowohl der öffentlichen Hand als auch der Gesellschaft ist.

Die Kommission empfiehlt, dass zur Anschubfinanzierung des Agenda-Prozesses sämtliche Senatsverwaltungen Agenda-Projekte einleiten, Bundes- und EU-Programme sowie Sponsoring genutzt werden und die Einrichtung eines Fonds oder einer Bürgerstiftung geprüft wird. Anzustreben ist eine Kofinanzierung aus öffentlichen und privaten Mitteln.

¹⁹⁶ Vgl. u. a. Kreuzer in KDrs 13/8.2b (1998) 1.

¹⁹⁷ Vgl. Wuppertal Institut in KDrs 13/8.2a (1998) 6; vgl. Zschiesche in KDrs. 13/8.4 (1998) 28.

Ablaufskizze für den gesamtstädtischen Agenda-Prozess

1. Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Einleitung des Prozesses, anschließend entsprechender Senatsbeschluss (siehe Kapitel 8.5.3.2 a)
2. Abstimmung unter den Agenda-Akteuren über Schwerpunkte und Gestaltung des Konsultationsprozesses (Parteien, Abgeordnetenhaus, Senat, „Runder Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“, „Öffentlicher Arbeitskreis Lokale Agenda 21“, „BERLIN 21“; siehe Kapitel 8.5.3.8 d)
3. Erstes öffentliches Bürgerforum (Auftaktveranstaltung mit hochrangigen Vertretern) zu Zielen, Gestaltung und Schwerpunkten des Prozesses, Vorstellung bisheriger Aktivitäten, Einbeziehung weiterer Akteure, möglichst Bildung eines Agenda-Rats oder Lenkungskreises
4. Organisation der Berliner Agenda als Projekt in der Verwaltungsreform (ressortübergreifende Projekt-AG) sowie Ausschreibung und Vergabe für die organisatorische Durchführung externer Aktivitäten (siehe Kapitel 8.5.3.8 a)
5. Beginn der vereinbarten Leitprojekte, Kampagnen und Verfahren der Bürger- und Verbandsbeteiligung zu
 - Leitbildern und Indikatoren für ein zukunftsfähiges Berlin
 - ca. 3 Themenschwerpunkten (Vorschlag siehe Kapitel 8.5.3.8 c)
 - weiteren Themen, soweit nicht Teil der Schwerpunkte (siehe Kapitel 8.5.3.2 b).

Die Erarbeitung von allgemeinen Leitbildern und Indikatoren soll möglichst bald zu ersten Entwürfen führen, die für die Bearbeitung der einzelnen Themen herangezogen und mit dieser rückgekoppelt werden können. Die Partizipationsverfahren sollen mit dem „Runden Tisch“ koordiniert werden und in einem Austausch mit den bezirklichen Agenda-Prozessen stehen (was über den „Öffentlichen Arbeitskreis“ erfolgen könnte; siehe Kapitel 8.5.3.8 d). Für Kampagnen und PR-Arbeit sind Events festzulegen (z. B. „Agenda-Sommer“).
6. Etwa halbjährlich weitere öffentliche Diskussionsveranstaltungen („Bürgerforen“) mit hochrangigen Vertretern zu einem der Themenschwerpunkte und zum Stand des Prozesses allgemein
7. Nach einem Jahr erster Entwurf der Berliner Agenda 21 und Dokumentation des Prozesses (siehe Kapitel 8.5.3.8 a), Vorstellung auf öffentlichem Bürgerforum, Vorlage bei Senat und Abgeordnetenhaus, evtl. entsprechende Beschlüsse
8. Nach ca. 2 Jahren Fertigstellung der Berliner Agenda 21 mit Dokumentation des Prozesses, Vorstellung auf öffentlichem Bürgerforum, Vorlage bei Senat und Abgeordnetenhaus, Vereinbarung über Fortschreibung der Agenda für weitere Themen, Aktualisierung etc. (siehe Kapitel 8.5.3.8 a)
9. Beschlüsse von Abgeordnetenhaus und Senat über die Berliner Agenda 21

Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ empfiehlt allen Beteiligten des Agenda-Prozesses einschließlich Politik und Verwaltung, die partnerschaftlichen Vorgehensweisen der Lokalen Agenda 21 zu nutzen (Akteurskooperation, Lernprozesse) und ihr Vorgehen weiter auf die Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung auszurichten (u.a. Entwicklung von Leitprojekten und Indikatoren).

Die Enquetekommission empfiehlt den Parteien, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat

- aktiv im Prozess der Erstellung einer Berliner Agenda 21 mitzuwirken
- die Berliner Agenda 21 zur „Chefsache“ zu machen
- Nachhaltigkeit als handlungsleitendes Prinzip der Politik zu etablieren
- einen knapp und pragmatisch gehaltenen, möglichst einmütigen Beschluss zur Einleitung eines gesamtstädtischen Agenda-Prozesses zu fassen
- der Partizipation im Agenda-Prozess aufgrund ihrer beratenden und konsensbildenden Funktion eine vorab definierte Verbindlichkeit für politische Entscheidungen zuzusichern.

Zur Verankerung der Querschnittsaufgabe zukunftsfähige Entwicklung in der Verwaltung

- soll das Abgeordnetenhaus sich in der nächsten Wahlperiode verstärkt mit dem Verhältnis von Verwaltungsreform und zukunftsfähiger Entwicklung befassen
- ist die Berliner Agenda 21 im Zuge der Verwaltungsreform als Projekt zu organisieren
- soll das Agendabüro um Mitarbeiter anderer Senatsverwaltungen erweitert und beim Regierenden Bürgermeister angesiedelt werden.

Die Enquetekommission sieht es als eine der Hauptaufgaben und Hauptschwierigkeiten für einen gesamtstädtischen Agenda-Prozess an, die Bürgerinnen und Bürger für die zukunftsfähige Entwicklung und ein entsprechendes Engagement zu gewinnen.

Die Bürgerinnen und Bürger sollen an politischen Entscheidungen im Agenda-Prozess mittels diskursiver Partizipationsverfahren beteiligt werden, die in der Regel eine repräsentative Zusammensetzung gewährleisten sollten.

Ebenso sind die örtlichen Organisationen mittels diskursiver Verfahren zu beteiligen, die auf einen Konsens der Interessengruppen abzielen („Runder Tisch“).

Die Privatwirtschaft soll in den Agenda-Prozess durch die Partizipation von Wirtschaftsverbänden und die Unterstützung nachhaltigen Wirtschaftens einbezogen werden (Agenda 21 von Unternehmen und Branchen, „Öko-Profit“, Zertifizierungsoffensive etc.).

Die Intensivierung der Medienkommunikation zur Lokalen Agenda und nachhaltigen Entwicklung spielt eine entscheidende Rolle und sollte durch stärkere Agenda-Aktivitäten und kommunikationsstrategische Maßnahmen befördert werden (Dachmarke, Mitmach-Kampagnen, Ansprechpartner usw.).

Für eine effiziente Organisation des Agenda-Prozesses sind ein Zeitplan, primäre Handlungsfelder, eine Arbeitsteilung von Bezirk und Stadt sowie eine übersichtliche Struktur zu vereinbaren. Zur Finanzierung sollten öffentliche und private Mittel dienen.

Exkurs: Grundlagen, Formen und Erfahrungen der Akteurskooperation

Die Kooperation der gesellschaftlichen Gruppen und Akteure sowie deren Organisation haben aus Sicht der Kommission in Übereinstimmung mit den meisten Sachverständigen einen hohen Stellenwert in lokalen Nachhaltigkeitsprozessen. Zwei Fragen sollen im Folgenden genauer betrachtet werden: Hat diese Kooperation im Rahmen der Lokalen Agenda eine besondere, beschreibbare Qualität? Welche praktischen Folgen sind daraus zu ziehen, wie kann diese Kooperation entwickelt und gefördert werden?

Kooperation ist keine grundsätzlich neue Tatsache. Auch wenn wir in einer individualisierenden Gesellschaft leben und das ökonomische Denken meist die Konkurrenz der Vielen in den Mittelpunkt stellt, würde die Gesellschaft ohne Kooperation nicht existieren können. Die andere Seite von Arbeitsteilung ist Kooperation. Innerhalb von Betrieben und Verwaltungen ist uns das sofort einsichtig, da Mängel in der Kooperation sogleich zu Störungen führen. In Unternehmen wird Projekt- und Teamarbeit verlangt, Modelle von „virtuellen“ Unternehmen in Netzwerken von Betrieben mit zeitlich begrenzter Kooperation bilden sich heraus. Kooperation findet auch zunehmend dort Eingang, wo Wettbewerb und Konkurrenz vorherrschende Verhaltensnormen bilden. Zwischen Unternehmen werden Netzwerke entlang von Produktketten gebildet, Konzerne finden sich in strategischen Allianzen. Gleiches gilt für die politische Sphäre. Das immer komplexere Geschehen erfordert auf nationaler und internationaler Ebene Koordinierung durch Kooperation.

Besonders im wirtschaftlichen Bereich handelt es sich primär um eigennützige Formen der Kooperation: Der Andere ist jeweils nur Mittel zur Erreichung der eigenen Ziele. Vertrauen bildet sich einzig aus dem Prinzip du ut des („Ich gebe, damit Du gibst!“).

Verständigungsorientierte Kooperation

Für die Kooperation im Rahmen des Such-, Lern- und Erprobungsprozesses „Nachhaltigkeit“ ist eine qualitative Weiterentwicklung von Vorteil. Eine problem- und lösungsorientierte Kooperation setzt voraus, dass möglichst alle Betroffenen beteiligt

werden, damit sie mit ihrer Kreativität den gemeinsamen Prozess gestalten können und neue Wege und Lösungen finden.

Zwischen den Akteuren im Agenda-Prozess herrscht nun in viel geringerem Maße die in der strategischen Kooperation vorausgesetzte Symmetrie. Sie gehören nicht nur verschiedenen sozialen Gruppen mit unterschiedlichen Kulturen, also Sprach- und Denkweisen an. Zwischen ihnen existiert auch eine oftmals erhebliche Ungleichheit mit ökonomischen, politischen, sozialen, ethnischen Macht- und Rangunterschieden. An diesen Ungleichheiten kann die Kooperation scheitern bzw. sie kommt erst gar nicht zustande, wenn sie nicht zu einer „verständigungsorientierten“ und „verantwortlichen“ Kooperation weiterentwickelt wird.¹⁹⁸

Jede Kooperation in Ungleichheiten erfordert nämlich von den Teilnehmenden eine Anerkennung der prinzipiellen Gleichberechtigung, eine Suspendierung von Hierarchisierungen zunächst im Denken und Sprechen. Eine demokratische, von Fairness geprägte Haltung kommt hier ins Spiel, die den Eigennutz der instrumentellen Kooperation übersteigt und sich an Werten wie Gleichheit und Freiheit orientiert. Das heißt auch, dass eine Beteiligung an der Kooperation, nur um dabei zu sein und „nichts zu verpassen“, nicht ausreicht. Die Akteure brauchen ein originäres Interesse an der Verständigung. Die Handlungskoordination erfolgt nicht durch die Kommunikation über unmittelbare Vorteile, sondern durch die Verständigung über diese Werte mittels Diskursen: „In ihnen stehen nicht nur die Handlungswege, sondern auch die Handlungsziele selbst zur gemeinsamen Bestimmung an. Verständigungsorientiertes Handeln ist daher ergebnisoffen.“¹⁹⁹

Eine solche auf Verständigung orientierte Kooperation ist durchaus anspruchsvoll, da sie von den Akteuren die wechselseitige Anerkennung aller als Gleichberechtigte verlangt. „Damit die Verständigung gelingt, sind einige Bedingungen zu erfüllen, die die Gleichberechtigung der DiskurspartnerInnen gewährleisten sollen: z.B. die gegenseitige Anerkennung als Gleichwertige, gleiche Rechte für alle am Diskurs Beteiligten, die Möglichkeit der Revision der Positionen, die Offenheit des Diskurses, gleicher Zugang zu den notwendigen Informationen.“²⁰⁰

Verständigungsorientiertes Handeln der einzelnen Akteure kann also zu einer verständigungsorientierten Kooperation führen. Dieser Prozess unterscheidet sich von Konsensbildungen im üblichen Sinne, bei denen aus einem Feld von Optionen diejenigen gewählt werden, die für die meisten akzeptabel sind. Die grundlegende Annahme ist, dass aus dieser gemeinsamen Position dann ein gemeinsames Handeln entsteht – was aber meistens nicht der Fall ist, weil die Unterschiede in den Meinungen, Sichtweisen, Überzeugungen davon unberührt blieben. So bleibt der Konsens meist ein dürres Fleckchen Erde, auf dem kaum etwas wachsen kann. Verständigungsorientierte Kooperation dagegen rechnet mit diesen Unterschieden, gibt ihnen

¹⁹⁸ Biesecker (1996).

¹⁹⁹ Biesecker (1996) 12.

²⁰⁰ Biesecker (1996) 12. Weitere Hinweise zu Grundregeln für derartige offene, verständigungsorientierte Diskurse finden sich bei Renn (1996) 171ff.

Raum und entwickelt sich damit in Richtung eines Dialoges²⁰¹, einer „anhaltende(n) kollektive(n) Erkundung der Prozesse, Annahmen und Sicherheiten, aus denen sich die alltäglichen Erfahrungen zusammensetzen“.²⁰² Dahinter steht die Annahme und die Erfahrung, dass die Koordination gemeinsamen Handelns besonders tragfähig wird, wenn sich im Gespräch aus den Einzelsichten etwas Neues entwickelt.

Im Zusammenhang einer Lokalen Agenda genügt jedoch auch die „verständigungsorientierte“, dialogförmige Kooperation nicht, da immer gesellschaftliche Gruppen, besonders aber zentrale, von der Nicht-Nachhaltigkeit Betroffene nicht anwesend sein können und werden: Dies sind die zukünftigen Generationen und die zerstörte Landschaft, das vergiftete Wasser, die ausgestorbenen Arten, die Natur insgesamt. Es gibt daher Überlegungen, einen fiktiven Dialog mit der natürlichen Mitwelt und den zukünftigen Generationen über „Umwelträte“, „Zukunftsräte“, „Ombudspersonen“ zu institutionalisieren. Innerhalb von Akteurskooperation ist dieses „dialogische Verantwortungspinzip“ durch eine „verantwortliche Kooperation“ sicherzustellen.²⁰³ Dafür wiederum braucht es Räume und Verfahren, wie sie insbesondere von sozialen Netzwerken bereitgestellt werden.²⁰⁴ Diese Kooperation ist deutlich an die Entwicklung einer Kooperationsfähigkeit unter den Akteuren gebunden. Die Einsicht in die gemeinsame Abhängigkeit voneinander und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung ermöglichen die Kooperation und sind zugleich ihr Ergebnis.

²⁰¹ Gestützt auf die Arbeiten von David Bohm wurde am Massachusetts Institute for Technology (MIT) das Konzept des Dialogs als zentrale Disziplin in der „lernenden Organisation“ erforscht und weiterentwickelt. Isaacs hebt aufgrund dieser Forschungen und Erfahrungen folgende Möglichkeiten des Dialoges hervor (vgl. Hartkemeyer, Hartkemeyer, Dhority (1998) 68): – Der Dialog ist zu einem Eckpfeiler für die *Entwicklung lernender Organisationen* geworden, ein Arbeitsfeld, in dem sich z. B. Manager betätigen, um ihre Organisation als Lernfeld zu entwickeln. – Der Dialog kann ein wirkungsvolles Instrument sein, um die inhärente, selbstorganisierte, *kollektive Intelligenz von Gruppen* zu nutzen und den kollektiven Prozess der Erkundung sowohl zu erweitern als auch zu vertiefen. – Der Dialog eröffnet Möglichkeiten für einen wichtigen Umbruch in der Art und Weise, *wie Menschen sich selbst wahrnehmen*. – Der Dialog verspricht als ein innovativer, alternativer Ansatz, *koordinierte Handlungen in Gruppen* zu ermöglichen. Das Koordinationspotential eines Dialogprozesses ist besonders hoch bei der Entwicklung eher ungewohnter, im politischen und wirtschaftlichen Bereich oft missachteter Fähigkeiten, die hier zu zehn Kernfähigkeiten des Dialogs zusammengefasst sind (vgl. Hartkemeyer, Hartkemeyer, Dhority (1998) 78-95): – Bereitschaft zum Lernen, Neugierde – Vertrauen und Offenheit entwickeln – aufrichtig sprechen, ohne Maske – aktives Zuhören, Interesse bekunden – nichts vorschnell abhaken, sondern Denkwürdiges bedenken – Annahmen über andere und ihre Bewertungen suspendieren – eigene Denkprozesse nachvollziehbar machen – nachfragen, sich erkundigen – die Wahrnehmungs- und Denkprozesse anderer reflektieren – sich selbst beim Beobachten beobachten.

²⁰² Isaacs (1996) 183.

²⁰³ Biesecker (1996) 13.

²⁰⁴ Bei Biesecker heißt es dazu: „Formen von verständiger Kooperation werden im Rahmen bestehender oder neukonstruierter sozialer Netzwerke mit Hilfe von Verständigungsprozessen (...) entwickelt. (...) Sowohl die notwendigen Informationen als auch die Ressourcen für die im Rahmen der Kooperation getätigten (...) Prozesse (...) werden von außen geholt. Das Verfahren, im Zusammenhang dieser Kooperation zu neuen, von einzelnen nicht vorhersehbaren Lösungen zu kommen, ist ein Prozeß der Selbstorganisation und kann als ‚Diskurs als Entdeckungsverfahren‘ bezeichnet werden. Wieder gilt: ‚Diskurse als Entdeckungsverfahren‘ bergen Potenzen des Auffindens von neuen Wegen und Schritten in sich, stellen aber kein problemfreies Konzept dar.“ Biesecker (1996) 16.

Verbindlichkeitsrahmen

Wenn die Nachhaltigkeitsdiskurse in konkrete, projektbezogene Kooperationen münden sollen, wird dies offensichtlich nicht ohne eine Verantwortung für die Initiierung und Pflege des Netzwerkes gelingen. Vermutlich gibt es verschiedene Formen, diese Verantwortung wahrzunehmen. Je entwickelter ein Netzwerk, desto gleichmäßiger dürfte diese Verantwortung verteilt sein. Insgesamt spielt die politische Öffentlichkeit wohl eine große Rolle, weil sie die Bühne herstellen hilft, auf der diese Kooperation inszeniert und ein Verbindlichkeitsrahmen geschaffen werden kann. Politik schafft in einem solchem Konzept von Akteurskooperation die Bedingungen für die verantwortliche Kooperation, für Netzwerke und selbstorganisierte Kooperationsprozesse. Dafür müssen Ressourcen wie Geld und Raum bereitgestellt werden. Durch Gestaltung von Arbeitszeitstrukturen kann die für Selbstorganisation, Netzwerkarbeit und Kooperation notwendige Zeit gesichert werden; Zugänge zur erforderlichen Qualifizierung und zum Kompetenzerwerb wären zu ermöglichen, Informationszugänge zu öffnen.

Es scheint Aufgabe und Kunst einer Politik der Nachhaltigkeit zu sein, eine Öffentlichkeit und einen Rahmen zu schaffen, so dass sich die Akteure ihrer Verantwortung gegenüber dem Ganzen stellen können und müssen. Dazu braucht Politik taugliche Modelle und Konzepte über das Zusammenwirken und die wechselseitige Abhängigkeit der Akteure: Strategien zur Durchsetzung der verschiedenen Partialinteressen verleugnen diese wechselseitige Abhängigkeit und auch die von den gemeinsamen Naturgrundlagen; sie sind meist einem Denken des Kampfes aller gegen alle verhaftet.

Eine Politik für nachhaltige Akteurskooperation scheint vor der Aufgabe zu stehen, unter den Akteuren das Wissen um die gemeinsame Verbundenheit zu entwickeln und als Grundlage für die Suche nach Kooperationsmöglichkeiten ins Spiel zu bringen und zugleich ihre Entscheidungsautonomie zu wahren, ob sie an der Kooperation teilnehmen und mit welchen Konsequenzen für den eigenen Handlungsbereich. Damit kann Politik das Modell, wonach Wirklichkeitsbereiche gezielt durch staatliche Eingriffe gesteuert werden könnten, verlassen, und die gesellschaftliche Wirklichkeit als Resultat einer Vielzahl selbstorganisierter Prozesse begreifen, die um ihre Wirkungen auf das Gesamte nicht wissen und als Institutionen auch nicht wissen wollen. Beruht doch ihre jeweilige Handlungsfähigkeit als Behörde, als Betrieb, als Konsument auch darauf, jeweils bestimmte Aspekte der Wirklichkeit auszublenken. Politik hat hier die Chance, ein längst vorhandenes Wissen um die Folgewirkungen dieser Akteurshandlungen zu kommunizieren, welches auch die Zumutung für die Akteure enthält, anders als bisher zu handeln. Dabei wird die Entscheidung, wie dieses Wissen von den Akteuren in Handlungen umgesetzt werden soll, in der Autonomie der Akteure bleiben müssen. Eine Politik zur Förderung der Akteurskooperation kann so Angebote und Formen bereitstellen, die Reflexivität aller Akteure und somit die der gesamten Gesellschaft zu erhöhen und dadurch ein verantwortliches, weil um die Folgewirkungen wissendes Handeln aller zu befördern.

Kooperationskompetenzen

Kooperation unter Akteuren wird weder ein Selbstläufer sein noch ohne Lernen der Akteure auskommen. Wie Kooperation ohne ein aufmerksames Kooperationsmanagement und die Entwicklung von Kooperationskompetenzen vielfältig misslingen kann, geht besonders deutlich aus Untersuchungen zu akteursübergreifenden projekt- und regionenbezogenen Kooperationen hervor (s. u.).

Probleme der Akteurskooperation

Folgende Störeinflüsse können demnach projekt- und regionenbezogene Kooperationsvorhaben sprengen:²⁰⁵

- Es gelingt nicht, das für netzwerkartige Kooperationsformen unerlässliche Vertrauen zwischen den Partnern aufzubauen. Zum Teil scheitert das bereits daran, dass die „Partner“ sich nicht als gleichwertig anerkennen (z. B. in Verdichtungsräumen im Verhältnis kreisfreier Kernstadt zu kreisangehörigen Umlandgemeinden).
- Der Kooperationsnutzen bleibt zu diffus, wird nicht genügend operationalisiert, während die Kooperationskosten sehr konkret wirksam werden. Ursachen für dieses Missverhältnis zwischen erwarteten Vorteilen und Kosten der Kooperation können sein:
 - Die Zahl der Teilnehmer ist zu groß, zu heterogen in den Interessen und zu ungleich in der Bereitschaft, für die regionale Kooperation Zeit und Personal zu investieren.
 - Die Motivation zur Kooperation ist nicht geglückt, weil z. B. das gemeinsame Problembewusstsein nicht geweckt wurde, sozioemotionale Zusatznutzen für die Teilnehmer nicht geschaffen wurden, Rahmenbedingungen sich demotivierend verschlechtert haben (Regierungswechsel, Finanznot, Verwaltungsmodernisierung u. ä.).
 - Die einzelnen Teilnehmer bleiben zu eng in ihren institutionellen Bindungen verhaftet, weil sie sich z. B. nicht von institutionellen Egoismen lösen können, sich an der Gruppenarbeit nur selektiv bei „ihren“ Themen beteiligen oder weil sie von ihren Vorgesetzten nicht genügend unterstützt werden.
- Die Verbindung zwischen informellen Netzwerken und Herkunftsinstitutionen der Teilnehmer gelingt nicht oder nur unzureichend. Die Teilnehmer geraten zunehmend in Schwierigkeiten, die Relevanz ihrer Netzwerkarbeit in ihrer Herkunftsinstitution bewusst zu machen und dafür Unterstützung zu gewinnen sowie zu stabilisieren. Kooperationsnetzwerke müssen eine systematische Informationspolitik gegenüber ihren Herkunftsinstitutionen betreiben (positives Image für das Netzwerk schaffen).

²⁰⁵ Vgl. ARL (1998b) 57ff.

- Die relevanten Entscheidungsträger der Region/der beteiligten Institutionen stehen nicht hinter der Arbeit des Netzwerkes, von aussen kommende Störungen (z. B. Kritik an der Netzwerkarbeit) wird von den Entscheidungsträgern nicht abgefangen und kann demotivierend auf die Netzwerkarbeit durchschlagen.
- Die Selbstbindung der Teilnehmer gelingt nicht – die wenig formalisierte Kooperation reicht vielfach nicht aus, notwendige Selbstbindung zu verstärken. Die Kooperation wird immer nachrangiger behandelt, bisher noch engagierte Teilnehmer verlieren in der Folge ebenfalls ihr Kooperationsinteresse, die Kooperation „schläft ein“.
- Der Kooperation wird nicht die „Zeit des Reifens“ gelassen – der implizite Zwang zu vorzeigbaren Ergebnissen verleitet zu „Aktionismus ohne Perspektive“.
- Das Kooperationsmanagement ist den Anforderungen von Netzwerken nicht gewachsen, weil
 - es keine regionalen Akteure gibt, die diese Kooperation engagiert vorantreiben;
 - Führungsfunktionen innerhalb der Kooperation nicht wahrgenommen werden, resp. die Moderation diese Führungsfunktion nicht ausfüllen kann;
 - selbstbindende Regelungen (als Ersatz für den fehlenden Institutionenrahmen der Netzwerke) nicht entwickelt oder nicht verstärkt werden;
 - die Rückkoppelung der Arbeit in der Kooperationsgruppe an etablierte Institutionen der Region nicht gelingt – die Umsetzungschancen für die Kooperationsergebnisse in der Folge sinken;
 - Konflikte nicht adäquat bearbeitet werden können (z. B. durch Trennung in sachliche, institutionelle und persönliche Konflikte, durch Suche nach geeigneten Kompromissen);
 - die arbeitsteilige Differenzierung in Arbeitsgruppen sich verselbstständigt, es nicht gelingt, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen in ein stimmiges Gesamtkonzept zu integrieren;
 - regionale Kooperationsformen immer mehr auch dafür verwendet werden, um Probleme aus den politischen Arenen herauszubringen, wodurch eine Überfülle von Kooperationsformen entsteht, so dass die Relevanz der einzelnen Foren in Relation zur Gesamtzahl der Foren entwertet wird – was demotivierend auf die in den Foren kooperierenden Experten wirkt.
- Die Finanzierung der Kooperation und der Kooperationsprojekte ist – weil mit Verteilungsproblemen belastet – schwierig zu lösen. Konsensfähig sind Finanzierungsmodelle, die einem strikten Äquivalenzkonzept folgen. Prak-

tisch gehen aber immer auch Elemente eines interkommunalen Finanzausgleichs ein (die wohlhabenderen Gemeinden werden anteilig zu höheren Lasten herangezogen).

- Es gelingt nicht, die latenten Konkurrenzbeziehungen zu bestehenden regionalen Institutionen (z. B. Mittelinstanz, Kreise, andere Regionalverbände) konstruktiv aufzufangen: Die sich herausgefordert fühlenden etablierten Institutionen befürchten u. a. Kompetenzverlust und können bewusst „Störeinflüsse“ organisieren.
- Die Legitimationsproblematik solcher ‚intermediären Strukturen‘ zwischen Markt und politischen Entscheidungsgremien wird nicht gelöst – das Misstrauen der „Ausgeschlossenen“ wächst und führt zu Störeinflüssen.

Positiv lassen sich eine Reihe von günstigen Bedingungen für regionale Akteurskooperation benennen. Wenn alle relevanten Akteure für die Entwicklung konsensfähiger Ziele einbezogen werden sollen, müssen sehr unterschiedliche Interessen integriert werden. Wenn dann ein Großteil der Akteure sich nur beteiligt, um „nichts zu verpassen“, sind sehr diffizile Konsensfindungsprozesse zu gestalten. Es geht zunächst darum, ein gemeinsames Problembewusstsein zu entwickeln. Dann müssen Kooperationsmöglichkeiten und -bedarfe identifiziert werden. Die Kooperation selbst muss erleichtert und befördert werden, indem auch tradierte Misstrauenseinstellungen zwischen den verschiedenen Akteurskulturen abgebaut werden. Und es muss ein längerfristiger, konstruktiver Dialog in Gang gesetzt und gehalten werden, der Lernprozesse in den Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen von Situationen sowie von Problemlösungen ermöglicht, so dass sich die Akteure stärker annähern.

Die Stärke solcher Kooperationsformen liegt zunächst im Abbau von Misstrauen und Vorurteilen, in der Einbindung und Verzahnung von vorhandenen Akteursnetzwerken, in der Bündelung unterschiedlichster Interessen auf konkrete Ziele, darüber hinaus im Entwickeln gemeinsamer Bewusstseinslagen und im Wecken von Mitverantwortung und innovativem Mithandeln. Solche Kooperationen brauchen Außenwahrnehmungen bzw. Spiegelungen über Medien, Begleitforschung u. ä., die der Selbstorientierung und Bewusstseinsbildung dienen und Unterstützungsarbeit leisten.

Bei einer Vielzahl von Mitwirkenden in Akteurskooperationen sind transparente, arbeits- und entscheidungsfähige Strukturen zwingend. Diese benötigen nicht nur organisatorische Kompetenz, sondern auch Bedingungen und Ressourcen für professionelles Kooperationsmanagement. Dafür hat sich die Einbeziehung von externen Moderatoren bewährt: Sie sind nicht durch Freund-Feind-Etikettierungen oder Positionen im regionalen Akteurssystem belastet, sind in ihrem Denken nicht durch die regionalen Diskussionen und Praktiken befangen und können leichter faktische Führungsfunktionen übernehmen.

Zusätzlich scheint regionale Kooperation in Netzwerken eines besonderen „Motivationsmanagements“ zu bedürfen:²⁰⁶

- Wesentliche Voraussetzung ist, dass einflussreiche Repräsentanten der Region sich für die Kooperation engagieren, und zwar als Person, nicht nur als Institution.
- Die Kooperation bedarf der Inszenierung: Sowohl die Kooperationseröffnung als auch die zwischenzeitliche Kooperationsverstärkung gelingt nur, wenn hochrangige Persönlichkeiten aus der Region oder von außerhalb mitwirken. Im Verlauf der Kooperation ist es förderlich, wenn die Chefebene der beteiligten Institutionen ihr Engagement und ihre Unterstützung zum Ausdruck bringt, etwa durch die Übernahme der Leitung einer Arbeitsgruppe.
- Die Kooperation bedarf einer transparenten und strukturierten Steuerung, um Mitarbeit zu motivieren und zu Ergebnissen zu führen. Die einzelnen Sitzungen müssen klar aufeinander bezogen, die jeweiligen Fortschritte erkennbar und der Bezug der Schritte zum Kooperationsziel transparent sein. Dabei können externe Moderatoren diese Funktion meist wirkungsvoller wahrnehmen als Kooperationsmitglieder, weil ‚Führung aus den Reihen der Teilnehmer‘ zum Problem des ‚primus inter pares‘ führen kann.

Das personenbezogene Beziehungsnetz der Akteure in regionalen Zusammenhängen wird dann tragfähig, wenn es ein Mindestmaß an politischer Unterstützung durch die Kommune und weitere politische Gremien bekommt und wenn darüber hinaus

- sich eine regionale ‚Führerschaft‘ in Gestalt einer Lenkungsgruppe oder eines Moderators oder einer führenden Institution etabliert,
- die handelnden Akteure sich darauf verlassen können, dass ihre Ideen und Projekte von den Promotoren aufgegriffen und ernst genommen werden und
- die akzeptierten Ideen und Projekte von den Promotoren weiterverfolgt und in den politischen Entscheidungsgremien engagiert vertreten werden.

Abschließend kann festgestellt werden, dass Akteurskooperation generell und insbesondere im Kontext Lokale Agenda alles andere als voraussetzungslos ist, vielmehr einer Reihe von förderlichen Bedingungen bedarf und auch dann noch viele Risiken birgt. Die Absichtserklärung, Win-win-Situationen zu schaffen, macht den eher mühevollen und geduldigen Weg nicht überflüssig, zunächst einmal relativ zuverlässige und stabile Netzwerke aufzubauen, in denen die Akteure sowohl eine Verbindlichkeit eingehen als auch das nötige Vertrauen fassen können, um Interessenkonflikte nicht nur zu benennen, sondern auch an möglichen Lösungen konstruktiv mitzuarbeiten, die jenseits der gewohnten Umgangsweisen mit Konflikten liegen.

Aus den Erfahrungen der regionalen Kooperation seien abschließend noch weitere konkrete Verfahrenshinweise angeführt, um Kooperationsprozesse in der Lokalen

²⁰⁶ Vgl. ARL (1998b) 60.

Agenda besser gestalten zu können und über die bloßen Absichtserklärungen von Dialog und Akteurskooperation hinauszugelangen. Kooperationsförderliche Vorgehensweisen sind vor allem:²⁰⁷

- die Kooperationsmitglieder über sozioemotionalen Zusatznutzen motivieren (Entwicklung einer Gruppenkohäsion/einer Netzwerkbeziehung, möglichst mit positiven Imageeffekten in der Öffentlichkeit);
- regionen- oder flächenbezogen beginnen, sich aber relativ rasch projektbezogenen Ansätzen zuwenden, ohne dabei die langfristige Entwicklungsperspektive aus den Augen zu verlieren;
- inhaltlich selektiv vorgehen und die Problembearbeitung an der Konfliktregelungskapazität ausrichten; zunächst solche Themen ausklammern (oder umdefinieren), die konfliktartig, d. h. ‚sperrig‘ zu werden drohen, oder aber – sofern das möglich ist – die Konfliktregelungskapazität im konkreten Fall (z. B. durch Spitzengespräche, Mediationsverfahren, Konfliktmoderation) erweitern;
- die Teilnehmer wenn möglich zu einer Selbstverpflichtung gewinnen, für die Kooperation Personal und/oder Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ohne eine Geschäftsstelle (mindestens eine hauptamtliche zuständige Person) fehlt solchen Kooperationsprozessen häufig die Stabilität über längere Zeit.

Die bisherigen Kooperationserfahrungen im Berliner Agenda-Prozess sollten unter diesen Gesichtspunkten ausgewertet werden. In gemeinsamer Reflexion dieser Erfahrungen können die Kompetenzen für die Kooperation unter den Akteuren und das Kooperationsmanagement erhöht werden. Dazu müssen geeignete Methoden- und Reflexionskompetenzen gezielter und intensiver herangezogen und genutzt werden.

Exkurs: Verwaltungsreform und Agenda 21

*Eine nachhaltige Beförderung des Zieles einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Lokalen Agenda 21 und im Sinne eines zukunftsfähigen Berlins kann nur gelingen, wenn die damit verbundenen Tätigkeiten und Anstrengungen eingebettet werden in die im Gang befindlichen Prozesse zur Modernisierung und Reform der öffentlichen Verwaltung. Es wird sehr darauf ankommen, ob die mit den Begriffen nachhaltige Entwicklung und zukunftsfähiges Berlin verbundenen Zielsetzungen mit der Reform von Regierung und Verwaltung synchronisiert werden können und ob es gelingt, eine modernisierte Verwaltung als Instrument dieser Zielsetzungen zu benutzen.*²⁰⁸

Bei der Realisierung einer Lokalen Agenda spielen Politik und Verwaltung auf der lokalen Ebene eine wichtige Rolle. Kommunalverwaltungen sind selbst Arbeitgeber –

²⁰⁷ Vgl. ARL (1998b) 60f.

²⁰⁸ Schuppert in KDrs 13/8.2a (1998) 1.

oft größter vor Ort – und Wirtschaftsakteur und errichten, verwalten und unterhalten zugleich die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, wie das Kapitel 28.1 der Agenda 21 hervorhebt. Bundesweit befinden sich seit einigen Jahren viele Kommunalverwaltungen in einem Reformprozess, und auch Berlin strebt mit der Verwaltungsreform einen „Struktur- und Kulturwandel“ an.²⁰⁹ Für die Kommission war es daher naheliegend, sich zu dem Stand des Verwaltungsreformprozesses sachkundig zu machen und insbesondere die Frage an die externen und internen Sachverständigen zu richten, inwieweit die durch die Berliner Verwaltungsreform geschaffenen Verwaltungsstrukturen geeignet sind, Nachhaltigkeitsziele, konkret das Anliegen und den Prozess einer Lokalen Agenda 21 zu fördern.

Bis in die 80er Jahre dominierte in den deutschen Kommunen das *Leitbild der Behörde*: Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit vor Ort wurde als Hauptaufgabe gesehen, auch wenn im Laufe der Zeit die Kommunalverwaltungen immer mehr gestaltende Aufgaben übernahmen und verfügende, obrigkeitstaatliche Aufgaben geringer wurden. Die hohe Rechtsorientierung im Leitbild der „*Ordnungskommune*“ schuf eine auch international anerkannte hohe Rechtssicherheit, wurde aber zunehmend zur Barriere für eine Neuorientierung der Verwaltungen an den artikulierten Interessen und Bedürfnissen der Nutzer und Bürger.²¹⁰

Neues Steuerungsmodell

Kommunalverwaltungen haben sich lange am Leitbild der „Behörde“ oder der „Ordnungskommune“ orientiert (s. o.). Mit der Einführung des *Neuen Steuerungsmodells* der Kommunalen Gemeinschaftsstelle unterziehen sich die bundesdeutschen Verwaltungen einer weitgehenden Modernisierung²¹¹. Diese Modernisierung besteht hauptsächlich in der Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten. Damit entsteht intern eine Neuorientierung am Maßstab der Effizienz. Daraus ergibt sich aber noch nicht automatisch die angezielte Kundenorientierung des Dienstleistungsunternehmens Verwaltung sowie eine größere Öffnung gegenüber der Bürgergemeinschaft.

²⁰⁹ Rienaß in KDrS 13/13.1 (1999) 1.

²¹⁰ Vgl. Banner (1996).

²¹¹ Vgl. KGSt (1991). Diese „nachholende Entwicklung“ wurde in den 70er und 80er Jahren mit neuen Politikfeldern in der Verwaltung, mit Erweiterungen der kommunalen Sozialpolitik und mit Problematisierungen der Verrechtlichungsfolgen und Diskussionen um mehr „Bürgernähe“ vorbereitet, aber aufgrund der Vereinigungsaufgaben zunächst zurückgestellt (vgl. Wegener (1998) 141). Damit passen sich die Verwaltungen veränderten Umweltbedingungen an: Die bürokratische Handlungslogik passte immer weniger mit den an Flexibilität orientierten Wirtschaftsstrukturen und den gesellschaftlichen Bedürfnissen zusammen. Der „Staat“ ist immer weniger in der Lage und hat immer weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, die aktuellen gesellschaftspolitischen Probleme alleine zu lösen.

Mit dem *Leitbild „Dienstleistungsunternehmen Stadt“* richten sich die Verwaltungen derzeit verstärkt auf die Abnehmer von Leistungen, auf ihre Kunden, weniger jedoch auf die Bürger aus. Durch einen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern in Ausschreibungsverfahren wird eine Marktorientierung bewirkt. Zusätzlich werden verwaltungsinterne Märkte geschaffen, indem über Qualitätsmanagement und Benchmarking eine Vergleichbarkeit hinsichtlich Preis, Qualität und Kundenorientierung von Leistungen hergestellt wird. Wettbewerb und Kundenorientierung werden zu den zentralen Triebkräften der Modernisierung. Die Gefahr der Vermarktlichung ist allerdings, dass Interessen unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen oder von Bevölkerungsgruppen mit geringem „Marktanteil“ an öffentlichen Dienstleistungen unzureichend berücksichtigt werden.

Entscheidendes Merkmal des *Neuen Steuerungsmodells* (s. u.) ist die Umgestaltung der eher zentral-hierarchisch, regel- und damit binnenorientierten Bürokratien in autonome, dezentral organisierte Geschäftseinheiten – in Berlin Leistungs- und Verwaltungszentren, LuVs genannt –, die durch Ziel- und Ergebnisvereinbarungen gesteuert werden. Das input-gesteuerte Organisationsprinzip (Stellen- und Mittelzuweisung) wird durch ein ergebnisorientiertes Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell ersetzt.

Zentrale Strukturelemente des Neuen Steuerungsmodells sind:

- Aufbau einer dezentralen Organisationsstruktur nach dem Vorbild eigenverantwortlicher „profit-center“ privatwirtschaftlicher Unternehmungen und damit verbundener Instrumente wie Kostenrechnung, Controlling, Berichten auf Basis von Produktbildung und Produktkatalogen.²¹²
- Steuerung der neuen Organisationseinheiten über Kontraktmanagement²¹³ sowohl zwischen Politik und Verwaltung als auch zwischen Verwaltungsführung und dezentralen, operativen Einheiten.

²¹² Jedes für einen Abnehmer, Kunden bestimmte Dienstleistungsprodukt – Trauschein, Ausweis, Zulassung einer Gaststätte ... – erhält einen innerbetrieblichen Herstellungspreis, in den alle Erstellungskosten eingehen. Zum Jahresende wird nach den erbrachten Dienstleistungen abgerechnet. Für gleiche Produkte wird von der Finanzverwaltung berlinweit ein Mittelwert berechnet, wonach dann den Bezirken und Verwaltungen ihre Budgets zugewiesen werden. Wer unterdurchschnittliche Kosten hat, erzielt Überschüsse, die für Investitionen benutzt werden dürfen. Zur Qualitätssicherung werden Mindeststandards für alle Produkte definiert und im Produktkatalog festgeschrieben.

²¹³ Kontraktmanagement ist eine Form der Steuerung auf Abstand, mit der das durch Dezentralisierung entstehende Koordinierungsvakuum gefüllt werden soll. Die zentrale Steuerung verwirklicht sich statt durch detaillierte Vorgaben auf dem Wege der Anordnung über eine gemeinsame Orientierung an Zielen, beabsichtigten Ergebnissen und gewünschten Wirkungen im Rahmen einer Verhandlungs- und Vereinbarungskultur. Zielvereinbarungen (Kontrakte) enthalten Absprachen über zu erbringende Leistungen und die damit verbundenen Ziele und Qualitätsnormen sowie die dazu zur Verfügung gestellten Sach- und Personalmittel. Die rechtliche Qualifikation solcher Zielvereinbarungen reicht vom Quasi-Vertrag über unvollkommenen Vertrag bis hin zu einer kooperativ entwickelten Weisung.

Diese beiden Elemente sollen durch *begleitende Maßnahmen* wie Qualitätsmanagement, Personalentwicklung und Kundenorientierung unterstützt werden. Die Verwaltung versucht damit Instrumente einzuführen, die in den vergangenen Jahren in der Privatwirtschaft entwickelt wurden, um nach einer Phase der Verbesserung der Produktionstechnik nun durch Prozessoptimierungen besser auf die geänderten Konkurrenzbedingungen antworten zu können.

Mittlerweile treten bei den bundesweiten Reformbemühungen einige Problembereiche hervor: Kommunen hinterfragen die Produktkataloge, da sie offenbar zu einer Stagnation der Modernisierung führen. Eine mangelnde politische Unterstützung wird beklagt.²¹⁴ Zweifel bestehen, ob die Abfolge der Reformschritte den angestrebten Kulturwandel bewirken wird.²¹⁵ Die Chancen und Risiken für Prozesse und Strukturen der lokalen Demokratie sind weitgehend unbekannt.²¹⁶ Auch konzeptionelle Schwächen der Reformen und eine begrenzte Reichweite werden reklamiert.

So besteht für Wegener ein *Konzeptionsdefizit*: „Das Neue Steuerungsmodell endet konzeptionell da, wo die Modernisierung bzw. Neuorientierung der Verwaltung nach externen Logiken beginnt. Ein umfassender Wandel der Städte und Gemeinden ist nur dann zu erreichen, wenn die Binnenperspektive der Verwaltung ergänzt wird um die Außenperspektive, d. h. daß die Verwaltung die Interessen der Bürgerschaft und die Interessen ihrer Kunden internalisiert.“²¹⁷

Oder wie der Speyrer Verwaltungswissenschaftler Hill ausführt, „darf die Orientierung an Output und Finanzziele nicht zu einer bloßen Instrumentalisierung oder Technisierung der öffentlichen Verwaltung führen, vielmehr sind diese Bemühungen immer vor dem Hintergrund ihres verfassungsrechtlichen und politischen Gesamtauftrages zu sehen. Der Erfolg der öffentlichen Verwaltung kann daher nicht allein in der Produktion einer Vielzahl preiswerter Produkte gesehen werden. Entscheidend ist, welche Wirkungen die Veränderungen der Verwaltungsorganisation für das Zusammenleben der Menschen in der staatlichen Gemeinschaft erzielen. Dazu ist auch die inhaltliche Seite des jeweiligen Politikbereichs in die Definition der Ziele und Wirkungen einzubeziehen. Umweltpolitische, sozialpolitische, kulturpolitische oder hochschulpolitische qualitätsorientierte Zielbildungen und Maßstäbe sind zu entwickeln. Bei ihrer Umsetzung, etwa im Rahmen einer ganzheitlich integrierten Stadtentwicklung, sind auch Bürgerprodukte und -projekte miteinzubeziehen. Entscheidungshorizonte dürfen deshalb nicht an der Rathausmauer enden oder auf den Jahreskontrakt verengt werden (...) öffentliche Verwaltung (...) (hat) einen Bewirkungsauftrag im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinwohls, also die Staatsziele und Grundrechte.“²¹⁸

Trotz aller Energien und Erfolge bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells bleiben Politik und Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der kommunalen Ent-

²¹⁴ Vgl. Reichard (1997); vgl. Reichard (1998).

²¹⁵ Vgl. Naschold, Oppen, Wegener (1998).

²¹⁶ Vgl. Bogumil, Kißler (1997).

²¹⁷ Wegener (1998) 144.

²¹⁸ Hill, Klages (1996) 11; vgl. www.dhv-speyer.de/1st/hill/.

wicklung grundsätzlich noch außen vor. Mit dem Leitbild der „Bürgerkommune“ wird die erforderliche Weiterentwicklung der Dienstleistungskommune am konsequentesten markiert. Hier werden die Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichster, weit über die verfassungsmäßigen Mindestanforderungen hinausgehender Weise an kommunalen Planungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsentscheidungen beteiligt. Weiterhin werden öffentliche Aufgaben zunehmend nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Eigenverantwortung dezentral in bürgerschaftlichen Zusammenhängen wahrgenommen (z.B. Wahrnehmung kommunaler Aufgaben mit Budgetverantwortung durch Sport- und Kulturvereine; Jugend- und Seniorenarbeit). Und in bürgerorientierten Kommunen wird eine unterstützende Infrastruktur für Bürgerengagement im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe bereitgestellt (Räume, Beratung, Fortbildung etc.).²¹⁹

Das *Leitbild Bürgerkommune*²²⁰ soll die beiden eher juristisch und ökonomisch orientierten Leitbilder „Ordnungskommune“ und „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ in der politischen Dimension ergänzen. Insbesondere soll es um die Integration der Bürgerschaft in die kommunale Dienstleistungsgestaltung und -produktion gehen. Hierzu wird auf Diskussionen und Ansätze aus früheren Jahrzehnten zurückgegriffen, das Gemeinwesen in den Politikfeldern Gesundheit, Soziales und Beschäftigung durch Ansätze der Bürgerbeteiligung zu revitalisieren. Erst die Öffnung der administrativen Entscheidungsprozesse gegenüber der Bürgerschaft wird das Neue Steuerungsmodell zu einer verstärkten Bürgerorientierung führen. Die Mitwirkung der Bürger über offene Beteiligungseinladung bei Planungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsentscheidungen ergänzt die Vertretung über die gewählten Entscheidungsträger. Dazu gehört auch die Mitwirkung am Haushaltserstellungsverfahren. In einigen Ländern ist dies bereits Standard bei der kommunalen Strategieentwicklung. In Porto Alegre geschieht die Haushaltsaufstellung seit zehn Jahren bürgerorientiert mit über 20.000 Menschen.²²¹ In Deutschland beschäftigt sich ein Projekt in zwölf Städten und Gemeinden im Rahmen des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ mit Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei der Haushalts- und Finanzplanung.²²²

Umstritten dürfte noch für einige Zeit die Frage der Rückübertragung von kommunalen Aufgaben auf die örtliche Gemeinschaft sein. Dabei darf es nicht nur um Kostensenkung gehen, sondern sollte vor allem eine Qualitätsverbesserung von Dienstleistungen durch direktes bürgerschaftliches Engagement der Beteiligten mit ihrem Wissen um die Bedürfnisse und Bedingungen vor Ort angestrebt werden.

In der Bürgerkommune wird die Verwaltung vom „Regulator“ zum „Berater“:²²³ Das Fachwissen über Verfahren, Fachgebiete, Machbares etc. wird nicht für die Admi-

²¹⁹ Vgl. von Trott zu Solz in KDrs 13/8 (1998) 1.

²²⁰ Vgl. von Trott zu Solz (1998).

²²¹ Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.2b (1998) 48f.

²²² Vgl. Gustmann in KDrs 13/8.4 (1998) 48f; vgl. Füller (1998).

nistrierung von Bürgerhandeln genutzt, sondern im Rahmen der direkten Mitwirkung als Ressource eingebracht. So kann Verwaltung als Fachberater für bürger-schaftliche und politische Diskussionen auf der niedrigst möglichen Entscheidungsebene, sei es Wohnviertel, Kiez, Quartier oder Bezirk, fungieren.

Berliner Erfahrungen

In Berlin werden seit 1994 auf Landes- und Bezirksebene Veränderungsschritte eingeleitet, die weit über die Binnenreform nach dem Neuen Steuerungsmodell hinausgehen: die Überprüfung der Verwaltungsaufgaben als „Funktionalreform“ mit der Reduzierung der Senatsressorts um die Hälfte auf 8, der Zusammenlegungen der Senatsabteilungen auf 3 bis 4 LuVs, mit der Zusammenfassung der je 45 Ämter pro Bezirk auf 15 LuVs, die Gebietsreform, die Staatsaufgabendiskussion, die Privatisierungsdiskussion, die Frage der politischen Steuerung, die veränderte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse und die Binnenreform als innere Verwaltungsreform.²²⁴ Hier bescheinigen externe Gutachter teilweise weitreichende Reformschritte. Andererseits wird die Verwirklichung des Reformvorhabens von den beauftragten Beraterfirmen selbst durchaus kritisch gesehen.²²⁵ In bundesweiter Sicht ist die Einbeziehung von Bürgern und die Frage der Öffnung der Verwaltung gegenüber einer politischen Steuerung noch nicht so intensiv vorangetrieben.²²⁶ In Berlin gibt es bereits 14 Bürgerämter, in denen Verwaltungsdienstleistungen integriert nachgefragt werden können. Aber dies ist noch nicht in allen Bezirken der Fall.²²⁷ Beide Entwicklungsaufgaben werden im Folgenden genauer betrachtet.

Zur Frage der politischen Steuerung: Insgesamt sei zur Ausrichtung und Weiterentwicklung der Verwaltungsreform ein politischer Wille verlangt; die angezielte Verwaltungsreform erfordere auch eine „Politikreform“.²²⁸ Denn jene ist „nur Vehikel“ für einen angestrebten Struktur- und Kulturwandel innerhalb der Verwaltungen und im Verhältnis Verwaltung und Bürger. Mit einer bloßen Kostentransparenz, mit der Budgetierung ist noch nichts darüber ausgesagt, welche politischen Ziele denn erreicht werden sollen.²²⁹ Man weiß nur genauer als zuvor, wieviel eine bestimmte Dienstleis-

²²³ Vgl. Wegener (1998) 151.

²²⁴ Vgl. Rienaß in KDRs 13/13.1. (1999).

²²⁵ So heißt es in einem Bericht von 1977: „Dem Reformdruck wird zu oft durch eine formale Umsetzung ausgewichen. Reform ist dann nicht ausreichend inhaltlich substantiiert, sondern gerät in Gefahr, zu einer Türschildreform und zum Etikettenschwindel zu verkommen. Diese Reformpraxis enttäuscht, desillusioniert und demotiviert wiederum viele grundsätzlich reformwillige Mitarbeiter.“ (zitiert nach Jordan (1999) 115).

²²⁶ Vgl. Rienaß in KDRs 13/13.1 (1999).

²²⁷ Vgl. Grassmann in KDRs 13/13.2 (1999).

²²⁸ Rienaß in KDRs 13/13.1 (1999) 4.

²²⁹ „Die Budgetierung wird ein Rechenmodell sein, nach dem künftig die Aufteilung des Berliner Haushaltes stärker als bisher an den Kosten der Produkte und der geplanten Ergebnisse orientiert wird. Das zur Zeit in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Vertretern des Lenkungsgremiums diskutierte Modell der Budgetierung wird zu einer besseren und problemgenaueren Erstellung des Berliner Haushaltes führen; es ersetzt aber in keiner Weise die politische Diskussion der Verantwortlichen im Abgeordnetenhaus und im Senat hinsichtlich der politischen Prioritätensetzung.“ Presse- und Informationsamt des Landes Berlin (1998).

tung kostet. Bezirkliche Akteure und Vertreter der Senatsverwaltungen fordern daher die Politik auf, die Zieldiskussion zu führen und Zielvorgaben zu entwickeln.²³⁰ Der Kernprozess und die Schwachstelle der Verwaltungsreform sei der politische Entscheidungsprozess selbst.²³¹ Die Binnenreform fordere aus Gründen ihrer eigenen Weiterentwicklung eine neue Koppelung mit dem politischen Außensystem.²³² Zusätzlich sei in der Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns eine Veränderung dringend erforderlich.²³³ Gegenwärtig sei der Prozess zu sehr darauf ausgerichtet, auch bei der Produktdiskussion zu betrachten, was ein Produkt kostet, ohne die Frage zu stellen, was letztendlich durch das Verwaltungshandeln bewirkt wird.²³⁴

Zur Zeit werden im Sonderausschuss Verwaltungsreform Diskussionen geführt, die Instrumente einer politischen Steuerung auch nach dem Modell des Kontraktung zu schaffen, so dass die Chancen steigen, die Verwaltungshermetik nach und nach für politische Zielstellungen und politische Steuerung zu öffnen. Damit kann eine politische Steuerung über Zielvereinbarungen und Controllingkreisläufe²³⁵ entwickelt werden. Dieses Controlling soll auch als zentrales Querschnittscontrolling angelegt werden, also die einzelnen Ressortgrenzen übersteigen.

Zur Frage der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Zwar kennt die Verwaltungsreform einige Instrumente, die aus der oft reklamierten, aber selten verwirklichten „Bürgernähe“ zu einer „Bürgerorientierung“ führen sollen. Fünf Ebenen der Beteiligung lassen sich unterscheiden: Die Information der Bürgerinnen und Bürger. Zweitens wird ihre Einbeziehung ins Verwaltungshandeln über Befragungen und Monitoring im Verwaltungsreformgesetz zwingend vorgeschrieben. Drittens der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen: persönlich, telefonisch, multimedial. Viertens die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung und fünftens eine Beteiligung am Verwaltungshandeln. Hier müsse eine politische Diskussion geführt werden, da die „Frage von Partikularinteressen einerseits und Gemeinwohl andererseits zu berücksichtigen“ sei.²³⁶ Damit ist die bekannte Legitimationslücke für eine demokratische Beteiligung und Mitwirkung unterhalb der Ebenen von Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlung angesprochen. Bundesdeutsche Erfahrungen und Überlegungen sollen hierzu einbezogen werden.²³⁷

²³⁰ Vgl. Ziemer in KDrs 13/11.3 (1999) 31, 33, 34.

²³¹ Vgl. Zottl in KDrs 13/13.1 (1999) 11.

²³² Vgl. Grassmann in KDrs 13/13.2 (1999); vgl. Kuprath, SenInn in KDrs 13/11.3 (1999) 20.

²³³ Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1 (1999) 15.

²³⁴ Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1 (1999) 15.

²³⁵ Controlling als Kontrolle der Kosten von Leistungen tritt als Steuerungsinstrument neben das Kontraktmanagement. Dazu wird ein standardisiertes Berichtsinformations-System erarbeitet. Die Berichte stellen die Ist-Werte den Planwerten gegenüber und werden immer weiter verdichtet nach oben weitergereicht. Im Querschnittscontrolling wird das Berichtswesen koordiniert, werden interbezirkliche Vergleichsdaten, Produktkostenvergleiche erarbeitet und dem Senat und dem Abgeordnetenhaus zur politischen Steuerung zur Verfügung gestellt.

²³⁶ Vgl. Rienaß in KDrs 13/13.1 (1999) 3.

²³⁷ Vgl. Mayer-Ries in KDrs 13/8.2a (1998) 7.

9 Handlungsfelder

9.1 Zukunftsfähiges Bauen und Wohnen in Berlin

9.1.1 Begriffe und Ziele

Bauen und Wohnen beeinflussen auf äußerst vielfältige Weise die Lebensbedingungen der einzelnen Menschen und die Entwicklung der Gemeinwesen. „Die Neugestaltung dieses zentralen Lebensbereichs nach den Zielvorgaben einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung stellt (daher) eine zentrale Herausforderung dar, die auch bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen (HABITAT II) eine große Rolle gespielt hat“¹ (siehe Abbildung 16).

Um den Begriff „Zukunftsfähiges Bauen und Wohnen“ unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und zugleich mit Blick auf die spezifische Berliner Situation definieren, seine Implikationen erkennen und zielführende Maßnahmen aufzeigen zu können, ist eine Auseinandersetzung mit fünf Fragen erforderlich:

- Für wen wird gebaut?
- Wo wird gebaut und gewohnt?
- Was wird gebaut und bewohnt?
- Wie wird gebaut und gewohnt?
- Wer baut?

Diese fünf Aspekte sind eng miteinander verwoben und stehen teilweise in gegenseitiger Abhängigkeit. Gleichwohl gibt es in Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien jeweils unterschiedliche Schwerpunkte.

- Die Frage, *für wen gebaut wird*, betrifft die Ausrichtung der Bautätigkeit – des Neubaus wie der Maßnahmen im Bestand – an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Dabei geht es auch um die Bereitstellung von Wohnraum für Einkommensschwache, um Angebote für Behinderte und Senioren, um Möglichkeiten für alternative Wohnformen und um die Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum.
- Die Frage, *wo gebaut und gewohnt wird*, thematisiert Modelle und Zielvorstellungen der Stadtentwicklungspolitik. Dem Konzept der Stadterweiterung durch zunehmende kleinteilige Bebauung des Umlandes mit entsprechendem Flächenverbrauch, zusätzlichem Infrastrukturbedarf und einer Ausdehnung des Verkehrs steht in Berlin beispielsweise das Planwerk Innenstadt mit dem Ziel verstärkter Urbanität durch Bestandserhaltung und Verdichtung bei möglichst intensiver Nutzungsmischung gegenüber. Dabei sind sowohl die ökologische als auch die soziale Komponente der Nachhaltigkeit von Bedeutung.

¹ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 232.

- Die Frage, *was gebaut und bewohnt wird*, betrifft die Art der verwendeten Baustoffe und Bauelemente ebenso wie die Prioritätensetzung im Zielkonflikt zwischen Neubau und Bestandserhaltung. Hier sind alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in ähnlich starkem Maße tangiert; im Zusammenhang mit dem Einsatz ressourcensparender Technik – beispielsweise von Wassersparanlagen oder Sonnenkollektoren – gewinnen jedoch ökologische Aspekte an Gewicht.
- Die Frage, *wie gebaut wird*, zielt auf den Ablauf des Bauens, auf den Bauprozess. Angesprochen ist einmal die Organisation der Baustelle und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen am Bau Beteiligten, zum anderen die Art und Weise, in der mit den Baumaterialien umgegangen wird. Es geht also im Wesentlichen um einen möglichst effizienten Einsatz von Arbeit, Zeit und natürlichen Ressourcen. Nach vielen vorliegenden Beobachtungen können hier besonders große Potenziale vermutet werden, und zwar unter ökologischen wie unter ökonomischen Gesichtspunkten. Die Frage, *wie gewohnt wird*, stellt den Wandel der Haushaltstypen und der Wohnkultur in den Mittelpunkt. Gebäude sollten im Interesse einer möglichst langen Nutzungsdauer so konstruiert sein, dass sie nutzungssoffen sind und nicht bestimmte Wohnformen determinieren.
- Die Frage, *wer baut*, interessiert einmal vor dem Hintergrund des rapiden Strukturwandels innerhalb der Bauwirtschaft und der generellen Konsequenzen für Beschäftigung und Qualifikation: Die fortgesetzte – teilweise in Dumpinglöhnen und Nichtbeachtung tariflicher Vereinbarungen begründete – Substitution heimischer durch auswärtige Arbeitskräfte mindert die Erwerbseinkommen der Berliner Bevölkerung und verstärkt die Abhängigkeit von staatlichen Transfereinkommen – eine Entwicklung, die auf Dauer kaum durchzuhalten ist und nur durch Anpassungsmaßnahmen von Unternehmen und Arbeitskräften umgekehrt werden kann.
 Zum anderen sind die Bauherrenstruktur und die öffentliche Förderung des privaten Wohnungsbaus angesprochen. Die Ausrichtung dieser Förderung auf Kleinfamilien schließt andere Haushaltstypen von der Vermögensbildung durch Wohneigentum weitgehend aus. Die systematische Begünstigung mittlerer und höherer Einkommensbezieher in der Wohneigentumsförderung wird von diesen überwiegend zur Steigerung ihres Wohnflächenkonsums verwendet, was weder unter ökologischen noch unter sozioökonomischen Aspekten wünschenswert ist.² Da in Berlin diese neuen Haushaltskonstellationen stark verbreitet sind, ist dieser Aspekt besonders beachtenswert. Insgesamt dominiert bei der Frage, wer baut, die ökonomische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit.

² Vgl. Bodenschatz (1996).

Ausgewählte Zieldimensionen für den Bereich „Bauen und Wohnen“

Ökonomische Dimension

- Minimierung der Lebenszykluskosten von Gebäuden (Erstellung, Betrieb, Instandhaltung, Rückbau, Recycling etc.)
- relative Verbilligung von Umbau- und Erhaltungsinvestitionen im Vergleich zum Neubau
- Optimierung der Aufwendungen für technische und soziale Infrastruktur
- Verringerung des Subventionsaufwandes

Soziale Dimension

- Sicherung bedarfsgerechten Wohnraums nach Alter und Haushaltsgröße; erträgliche Ausgaben für „Wohnen“ auch für Gruppen geringeren Einkommens im Sinne eines angemessenen Anteils des Haushaltseinkommens
- Schaffung eines geeigneten Wohnumfeldes, soziale Integration, Vermeidung von Ghettos
- Vernetzung von Arbeiten, Wohnen und Freizeit in der Siedlungsstruktur
- „Gesundes Wohnen“ innerhalb wie außerhalb der Wohnung
- Erhöhung der Wohneigentumsquote unter Entkopplung von Eigentumsbildung und Flächenverbrauch
- Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen im Bau- und Wohnungsbereich



Ökologische Dimension

- Reduzierung des Flächenverbrauchs
- Beendigung der Zersiedelung der Landschaft
- Geringhaltung zusätzlicher Bodenversiegelung und Ausschöpfung von Entsiegelungspotentialen
- Orientierung der Stoffströme im Baubereich an den Zielen der Ressourcenschonung
- Vermeidung der Verwendung und des Eintrages von Schadstoffen in Gebäude bei Neubau, Umbau und Nutzung; Beachtung dieser Prinzipien bei der Schließung des Stoffkreislaufs bei Baumaterialien
- Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen der Gebäude im Sinne des Beschlusses der Bundesregierung zur 25%-igen Reduktion insgesamt bis zum Jahr 2005

Quelle: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 234.

9.1.2 Bestandsaufnahme

9.1.2.1 Die ökologische Dimension

Mit dem Bereich „Bauen und Wohnen“ ist eine ganze Reihe ökologisch relevanter Probleme verbunden. Dazu gehören die Inanspruchnahme von Landschaft, die Gestaltung der Stoffströme im Zusammenhang mit der Errichtung der Bauwerke, der Energie- und Wasserverbrauch beim Wohnen, der Umgang mit dem Abfall, die Organisation des Verkehrs und die Klimabelastung durch den Energie- und Treibstoffverbrauch.³

- Flächen

Der Trend zur Inanspruchnahme bislang nicht bebauter Flächen für Bauvorhaben ist offenbar ungebrochen. Die relativ geringen Kosten der Mobilität erlauben die Nutzung peripher gelegener Siedlungsflächen mit relativ niedrigen Grundstücks- und Baupreisen. Bei der vielfach ausgeprägten räumlichen Funktionenteilung sind zusätzliche Verkehrsströme die Folge.⁴ Außerdem wirkt sich die Flächenversiegelung negativ auf die Grundwasseranreicherung aus.

In Berlin wird die Verlagerung des Wohnungsneubaus von der Stadt in das Umland besonders deutlich. 1992 entfiel noch rund ein Viertel, 1998 dagegen bereits mehr als die Hälfte aller im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg genehmigten Neubauwohnungen auf den brandenburgischen Teil der Region. Die räumliche Verlagerung der Bautätigkeit ist in zunehmendem Maße Folge eines rapiden Rückgangs der Neubautätigkeit in Berlin, wo sich die Zahl der Baugenehmigungen innerhalb eines Jahres halbiert hat und 1998 bei 11.000 Einheiten lag. Dabei wird das Flächenpotenzial für den Wohnungsbau in der Stadt von den zuständigen Senatsverwaltungen auf 200.000 Einheiten geschätzt, darunter 100.000 Eigenheime.

- Natürliche Ressourcen

Die Versorgung mit mineralischen Baurohstoffen gilt im Durchschnitt des Bundesgebiets für einen Zeitraum von etwa 60 Jahren als gesichert, und zwar in dem Sinne, dass die Abbaugelände in den jeweiligen Regionalplänen als Vorranggebiete ausgewiesen sind. Die Eingriffe in die Natur durch den Rohstoffabbau sind jedoch beträchtlich. Mit der Entfernung der Bodendeckschicht sind meist irreversible Verluste an Landschaftsqualität und biologischer Vielfalt verbunden; außerdem wird der Wasserhaushalt beeinträchtigt. Im Falle des Kiesabbaus sind vielfach sensible Gebiete in Auenlandschaften betroffen.

- Bauabfälle

Bauabfälle machen 40 bis 60 % des gesamten Abfallaufkommens aus. Eine statistische Erfassung dieser Abfälle existiert zur Zeit weder in Berlin noch auf Bundesebene. Für 1992 wurde das bundesweite Aufkommen auf 285 Mio. t geschätzt. Davon entfiel mehr als ein Drittel auf Erdaushub. Schätzungen von Prog-

³ Vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) Fallbeispiel Bauen/Wohnen Seite 3ff.

⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 244 ff; zu Verkehr und Klimabelastung vgl. im Einzelnen Kapitel 8.3.1, Seite 222, bzw. Kapitel 8.3.2, Seite 257.

nos zufolge betrugen die Bauabfälle in Berlin 1994 rund zwei Mio. t – bei etwa gleichem Anteil von Erdaushub und Bauschutt. Für die folgenden Jahre wurde mit einem Anwachsen der Bauabfälle auf vier Mio. t gerechnet. Allein die Bauabfälle der beiden Großbaustellen Potsdamer Platz und Spreebogen werden auf 18 Mio. t geschätzt.⁵

- **Problemstoffe**

Von der Menge der anfallenden Bauabfälle einmal abgesehen enthält zumindest ein Teil des Bauschutts zahlreiche problematische Inhaltsstoffe wie Arsenoxid, Cadmiumsalze und organisch gebundenen Chlor. Weitere Problemstoffe befinden sich in Zement (Chrom), Altholz (Lindan und PCP) und Fugenmasse (PCB).

- **Energieverbrauch**

In der Phase der Wohnungsnutzung ist v. a. der Energieverbrauch von Bedeutung. 1990 betrug der Anteil der privaten Haushalte am Endenergieverbrauch in Berlin rund ein Drittel. Davon wurden drei Viertel für die Erwärmung des Wohnraums eingesetzt.⁶ Vor allem die Entwicklung der Wohnungsgrößen, aber auch die Zunahme des Bestandes an Einfamilienhäusern haben dazu geführt, dass es bislang nicht zu einer Entkoppelung des Wirtschaftswachstums vom Energieverbrauch für Heizungszwecke gekommen ist. Dies steht im Gegensatz zur Entwicklung in anderen Feldern.

- **Wasserverbrauch**

Der gesamte Wasserverbrauch Berlins, also inklusive des Verbrauchs in Industrie- und Gewerbebetrieben, ist von 264 l pro Einwohner und Tag im Jahr 1991 auf 192 l im Jahr 1998 gesunken. Für 2010 rechnen die Berliner Wasserbetriebe mit einem spezifischen Tagesverbrauch von 180 Litern. Dieser Rückgang hängt zum einen mit dem Strukturwandel der Berliner Wirtschaft zusammen. Zum anderen spiegelt er einen abnehmenden Wasserverbrauch wider – eine Entwicklung, die wohl v. a. auf den Anstieg der Wasserpreise zurückzuführen ist: Von 1992 bis 1996 stiegen die Gebühren von 5,05 auf 8,30 DM pro Kubikmeter, also um 64 %. Im selben Zeitraum fiel der Verbrauch in den Berliner Haushalten um 30 l auf 140 l pro Einwohner und Tag.⁷

9.1.2.2 Die soziokulturelle Dimension

Die schleichende Abnahme der Lebensqualität in einem Teil der innerstädtischen Wohngebiete – insbesondere in den „sozialen Brennpunkten“ der Stadt – hat u. a. die Zersiedelung der stadtnahen Gebiete zur Folge. Auf die Belastungen des Wohnumfeldes und die daraus resultierende Stadtrandwanderung wird in Kapitel 8.3.2 (Seite 257) näher eingegangen. Die sozialen Segregationstendenzen in Berlin und die damit zusammenhängenden zusätzlichen Benachteiligungen sozial schwacher

⁵ Vgl. Rüling (1998) 198; vgl. Prognos (1994).

⁶ Vgl. Wanke (1998) 174.

⁷ Vgl. Hartmann (1998) 184.

Bevölkerungsgruppen sind von Häußermann und anderen ausführlich untersucht worden: „Vom Anstieg der Arbeitslosigkeit und vom Abbau der Sozialleistungen ist v.a. eine Bevölkerung betroffen, die bereits segregiert in bestimmten Stadtteilen lebt; damit verschlechtert sich die soziale Lage der Bevölkerung innerhalb dieses Gebietes, die stärkere Verarmung ist dann Ergebnis einer *gesellschaftlichen Polarisierung*, die lokal kaum beeinflussbar ist. Durch den Wegzug von gut verdienenden Mittelschichtfamilien aus sozial heterogenen Quartieren werden Wohnungen frei, in die danach⁸ einkommensschwache „Haushalte einziehen (entweder durch Einweisung oder weil sie woanders keine bezahlbare Wohnung bekommen). Die Abwanderung trägt indirekt zur Konzentration von marginalisierten Haushalten bei und führt zu einer *sozialräumlichen Polarisierung*. Der soziale Abstieg wird durch diese räumliche Absonderung verstärkt.“⁹

Im vorliegenden Papier werden die – bei politischen Steuerungsmaßnahmen oft vernachlässigten – soziokulturellen Aspekte des Wohnens als wichtige Rahmenbedingung für eine nachhaltige Umgestaltung skizziert, denn „Wohnungen gehören zu den unmittelbaren, lebensnotwendigen Grundbedürfnissen des Menschen. In den Wohnungen kulminieren Identifikations- und Gestaltungswünsche, Privatheits- und Intimitätsbedürfnisse, Rückzugsbestrebungen und Freizeitaktivitäten.“¹⁰

Wichtige soziokulturelle Aspekte des Wohnens sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit:¹¹

- Die *Tendenz zur Individualisierung und Intimisierung* hält an und findet ihren Ausdruck in der Zunahme des Bestandes an Klein- und Singlehaushalten. Diese Entwicklung ist mit der Reduktion des Ressourcenverbrauchs nur schwer in Einklang zu bringen und führt zu einem gravierenden Zielkonflikt bei der nachhaltigen Gestaltung des Bedürfnisbereiches Wohnen.
- Der *Diversifizierung von Wohnbedürfnissen* durch immer vielfältigere Lebensformen und Haushaltstypen stehen normierte Grundrisse mit monofunktionalen Raummustern gegenüber, die überdies meist auf die Bedürfnisse von Kleinfamilien und traditioneller Rollenverteilung zwischen Frau und Mann zugeschnitten sind. Ein Wohnungsangebot, das dem Wandel der Wohnbedürfnisse nicht folgt, verursacht aber tendenziell „überflüssige“ Inanspruchnahme von Flächen und weiteren Ressourcen. Ein erfolgversprechender Ansatz zur Lösung dieses Problems liegt im Bau flexibel nutzbarer Wohngebäude bzw. Wohnungen.
- Der *Strukturwandel in der Arbeitswelt*, insbesondere die Tendenz zur räumlichen Verlagerung bestimmter Tätigkeiten von der traditionellen Betriebsstätte in die Wohnung, werden bei der Gestaltung der Gebäude kaum berücksichtigt. So erfordern etwa die Ansprüche der jungen Generation von Selbstständigen oder die zumindest in einzelnen Wirtschaftszweigen zunehmende Telearbeit neue Nut-

⁸ IfS, S.T.E.R.N. (1998b) 2.

⁹ IfS, S.T.E.R.N. (1998b) 2; vgl. auch Kapitel 8.2.4, Seite 183.

¹⁰ Schäfer, Schön (1999b).

¹¹ Vgl. Schäfer, Schön (1997) 19; vgl. Schäfer, Schön (1999b).

zungskombinationen. Diese Bedürfnisse sind zu berücksichtigen und unter ökologischen wie ökonomischen Aspekten umzusetzen. Beispielhaft sei hier die Idee eines großen Verlagshauses zur Errichtung eines Medienhauses mit speziell auf die Bedürfnisse von Journalisten abgestellten (Gewerbe-)Wohnungen genannt.

- Die *sozialpsychologischen Faktoren* des Wohnens werden beim Bau der Wohnungen weitgehend vernachlässigt. Determinanten sind v.a. hohe technische Standards, nicht dagegen familiäre Strukturen oder das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit. Der gestalterische Spielraum der Bewohner wird durch die Trennung von Bauherren und Nutzern eingeschränkt, und zwar nicht allein im Geschosswohnungsbau, sondern vielfach auch bei Eigenheimen.

Die Vernachlässigung dieser Aspekte im Wohnungswesen führt dazu, dass an der sich ändernden Nachfrage „vorbeigebaut“ wird und ökologische, ökonomische und soziale Potenziale verschleudert werden. Ansätze zur Überwindung dieses Missverhältnisses sind einmal eine „Qualifizierungsoffensive“, zum anderen die Schaffung besserer Partizipationsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner. Dies gilt sowohl bei Neubauten als auch im Falle der Modernisierung und Instandsetzung des Bestandes. Die sozialverträgliche Bestandserhaltung ist zu sichern. Das Land Berlin muss seinen Versorgungsauftrag auch für einkommensschwache Haushalte erfüllen.

9.1.2.3 Die ökonomische Dimension

Im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg wurde 1998 ein Bauvolumen von annähernd 40 Mrd. DM erbracht. An dieser Leistung waren mehr als 300.000 Arbeitskräfte aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen – von der Baustoffindustrie bis zum Architektur- und Planungsbüro – beteiligt. Die Dimensionen zeigen, dass der Bauproduktmarkt derzeit – und auf absehbare Zeit – einer der größten Märkte in der Region ist und mit einem Anteil von 14 % am Bruttoinlandsprodukt erhebliche Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum hat. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die regionalen Potenziale kommt es darauf an, dass ein möglichst großer Teil des Bauvolumens von heimischen Ressourcen erbracht wird.

Im Bereich der *Baustoffindustrie* ist dieses Ziel teilweise erreicht worden: Seit der Wende sind in Berlin und Brandenburg mehr als 7 Mrd. DM in die Errichtung und Modernisierung von Produktionsstätten der Steine- und Erden-Industrie investiert worden. Durch den Einsatz emissionsarmer und energiesparender Maschinen, durch Verringerung des Rohstoffverbrauchs und gezielte Wiederverwendung von Reststoffen und Nebenprodukten, beispielsweise von Gips aus Rauchgasentschwefelungsanlagen (REA-Gips), wurde bei den meisten Investitionsvorhaben eine Erhöhung der Ressourceneffizienz erreicht. Gleichzeitig produzieren mehrere Betriebe zu konkurrenzlos niedrigen Kosten: Ökologische Zielsetzungen und wirtschaftliche Erfordernisse konnten mithin erfolgreich kombiniert werden.

Allerdings stammt noch immer annähernd die Hälfte der innerhalb der Region verwendeten mineralischen Baustoffe aus anderen Bundesländern oder aus dem

Ausland. Vor dem Hintergrund der regelmäßig geringen Absatzradien von Massenbaustoffen ist der Marktanteil der ansässigen Betriebe nach wie vor relativ gering.¹² Soweit diese Situation auf Einschränkungen der Abbaumöglichkeiten vor Ort zurückzuführen ist – beispielsweise bei Kiesen – kommt es zu einem Zielkonflikt zwischen dem Stoffstrommanagement und wirtschaftlichen wie verkehrspolitischen Zielen: Die Bau(roh)stoffe müssen aus weiter entfernt gelegenen Abbaubetrieben herangeschafft werden – mit negativen Auswirkungen auf den Verkehr und die Baukosten, möglicherweise auch mit gleich hohen Schäden in weniger geschützten Gebieten. Dies gilt unter Umständen auch bei der Substitution von Baurohstoffen, etwa von Kiesen aus Brandenburg durch Hartgestein aus der Sächsischen Schweiz.

Im Bereich der *bauausführenden Wirtschaft*, insbesondere im Bauhauptgewerbe, wird das regionalwirtschaftliche Ziel eines „möglichst hohen“ Anteils der lokalen Produktionsfaktoren an der Wertschöpfung in zunehmendem Maße verfehlt – ein Ergebnis, das sowohl auf den gravierenden Strukturwandel innerhalb der europäischen Bauwirtschaft als auch auf die spezifischen regionalen Verhältnisse zurückzuführen ist.

Generell wird die Entwicklung durch zwei Trends bestimmt:

- Ein wachsender Teil der Aufträge wird an Generalplaner und Generalunternehmer bzw. -übernehmer vergeben. Dabei beschränken sich v. a. die großen, überregional tätigen Bauunternehmen zunehmend auf das Erbringen von Baudienstleistungen und vergeben die ausführenden Arbeiten teilweise vollständig an Subunternehmer. Im Bereich der Subunternehmer wiederum herrscht ein ruinöser Preiswettbewerb – mit allen negativen Folgen für die Qualifikation der Beschäftigten, für die Qualität der Bauleistung und für die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften zu Löhnen, Sozialversicherung und Arbeitsschutzmaßnahmen.
- Der Einsatz vorgefertigter Bauteile und der Anteil von Fertighäusern am Markt steigen fortgesetzt. Parallel hierzu nimmt der Anteil klassischer Bauleistungen an den Bauwerken zugunsten der technischen Ausstattung ab. Im Zuge dieser Entwicklung sinkt die Wertschöpfung der baugewerblichen Betriebe; gleichzeitig ändern sich die Anforderungen an die Qualifikation der dort beschäftigten Arbeitskräfte.

In Berlin sind die Auswirkungen dieser Entwicklung besonders ausgeprägt: Umsatz und Wertschöpfung der örtlichen Bauunternehmen gehen anhaltend kräftig zurück; dabei sinkt die Zahl der gewerblichen Arbeitskräfte dramatisch. Insgesamt wird ein zunehmender Teil des Bauvolumens von auswärtigen Ressourcen erbracht. Diese Entwicklung hat mehrere Implikationen:

- Vor allem traditionelle mittlere Unternehmen sind aus eigener Kraft vielfach nicht in der Lage, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen einzuleiten. Neue aus-

¹² Vgl. Ring (1997) 224.

sichtsreiche Tätigkeitsfelder wie die ökologisch orientierte Modernisierung des Altbaubestandes werden nur zögernd erschlossen.

- Der regionale Arbeitsmarkt wird verstärkt belastet. Ende März 1999 waren allein in Berlin 29.000, in Brandenburg weitere 31.000 Arbeitskräfte aus dem Baugewerbe arbeitslos. Dabei sind neben Bauhelfern zunehmend auch gut ausgebildete und berufserfahrene Facharbeiter betroffen. Diese Entwicklung wiegt insofern besonders schwer, als der Baumarkt einer der wenigen „sicheren“ Märkte der Region ist und Bauen aufgrund der hohen Arbeitsintensität vergleichsweise viele Arbeitsplätze schafft.
- Auf der regionalwirtschaftlichen Ebene kommt es zu einer fortgesetzten Auszehrung des in den Fachkräften verkörperten Know-how – mit entsprechend negativen kurz- und längerfristigen Auswirkungen auf die Leistungskraft der Berliner Wirtschaft insgesamt.

Zweifellos ist Berlin in den letzten Jahren zu einem attraktiven Ziel für Architekten und Bauingenieure geworden. Nicht gelungen ist es jedoch, die beim Neubau der Innenstadt und der Modernisierung ganzer Stadtviertel gewonnenen Erkenntnisse systematisch zum Aufbau eines Kompetenzzentrums für zukunftsfähiges Bauen zu nutzen und das Image der hier ansässigen Hochschulen, Forschungsinstitute und Unternehmen entsprechend zu prägen.

Die Gründe dafür, dass die im innovativen Bauen liegenden Chancen bislang nicht genutzt werden, sind vielfältig. Neben widerstrebenden Interessen der lokalen Akteure dürfte insbesondere von Bedeutung sein, dass es nicht gelungen ist, die relevanten politischen Entscheidungsträger und die mit der Umsetzung der regionalen Ziele befassten Organisationen von den Potenzialen zu überzeugen.

9.1.2.4 Politisch-administrative Rahmenbedingungen

Eine wesentliche Voraussetzung für die stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei den Investitionsentscheidungen der Bauherren sind entsprechend ausgestaltete Rahmenbedingungen. Die geltenden Gesetze und Richtlinien erfüllen diese Forderung vielfach nicht:

- So werden bei *Wirtschaftlichkeitsrechnungen* in der Regel lediglich die Baukosten, nicht dagegen die Betriebskosten betrachtet. Die 2. Berechnungsverordnung etwa, die für die Förderung im Wohnungsbau maßgebend ist, stellt auf ein vorgegebenes Schema von Kosten für die Erstellung und Nutzung von Gebäuden ab. Dabei werden die Kosten, die beim Betrieb der Gebäude tatsächlich entstehen (Energiekosten, Bewirtschaftungskosten oder Kosten für Reparaturen) sowie die Kosten im Zusammenhang mit dem späteren Abriss der Gebäude (Recycling) zwar qualitativ beschrieben, jedoch nicht als quantifizierte Sollwerte für die Förderung vorgegeben. Auf diese Weise wird eine Tendenz zum Billigbau unterstützt, zumindest aber werden keine Anreize gegeben, so zu bauen, dass die während der gesamten Lebensdauer eines Gebäudes anfallenden Kosten minimiert werden.

- Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Regelwerke meistens an den Erfordernissen des Neubaus orientiert sind. Die Erhaltung des Gebäudebestandes, dem im Rahmen einer nachhaltigen Nutzung der Stadtgebietsfläche wachsende Bedeutung zukommt, unterliegt jedoch eigenen, ganz spezifischen Bedingungen. So sind bestimmte Vorschriften der Berliner Bauordnung – etwa die Mindesthöhe von Treppengeländern oder die Gestaltung von Fluchtwegen – im Bereich von Neubauten sinnvoll und auch zu realisieren. Bei der Modernisierung bzw. Sanierung von Altbauten können sie jedoch vielfach überhaupt nicht oder nur mit unverhältnismäßig großen Kosten eingehalten werden. Ähnliches gilt für einzelne DIN-Normen. Die Vorgaben für den Trittschallschutz beispielsweise lassen sich bei Neubauten meist problemlos umsetzen; bei Altbauten mit Holzbalkendecken und/oder (erhaltenswerten) Dielenfußböden sind die Normwerte oft nicht ohne eine völlig neue Deckenkonstruktion zu erreichen.

Von diesen Aspekten einmal abgesehen gibt es unterschiedliche Positionen zur Verankerung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in den staatlichen Regelwerken. Teilweise wird die Auffassung vertreten, das Bauordnungsrecht solle sich auf seine wichtigste Aufgabe – den Schutz von Leben und Gesundheit der Nutzer – konzentrieren. Von zusätzlichen Regulierungen solle abgesehen werden, um das Genehmigungsverfahren nicht weiter zu verlängern und die Baukosten nicht weiter zu erhöhen. Die Gegenposition hält es für erforderlich, den sozialen und ökologischen Gesichtspunkten in der Bauordnung mehr Gewicht zu geben. Danach sind insbesondere Belange des Klimaschutzes, der Luftreinhaltung, des Ressourcenschutzes, der Abfallvermeidung und -verwertung und des Schutzes des Wasserhaushalts zu berücksichtigen. Eine vertiefende Diskussion der weit gefächerten Problematik war der Kommission nicht möglich. Unstrittig ist jedoch die Dringlichkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit dieser Thematik.

9.1.3 Strategien

Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages identifiziert drei grundlegende Strategien zur Verringerung der Inanspruchnahme von Flächen und zur Optimierung von Stoffströmen: Die Stärkung der städtischen Struktur gegen Suburbanisierung und Zersiedelung (siehe Kapitel 8.2, Seite 173), die Konzentration der baulichen Aktivitäten auf den Gebäudebestand und die Forcierung des ressourcensparenden Bauens und Wohnens.

Die von der Enquete-Kommission genannten ökologischen Ansätze sind allerdings um soziale und ökonomische Strategien zu ergänzen. Im vorliegenden Kontext wurde v. a. der ökonomische Aspekt betrachtet. Dabei geht es um eine Strategie zur Verringerung der Baukosten sowie – zumindest in berlinspezifischer Betrachtung – um eine Strategie zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der ansässigen Bauwirtschaft. Die sozialen Zusammenhänge sollten in der nächsten Legislaturperiode näher untersucht werden.

9.1.3.1 Konzentration der baulichen Aktivitäten auf den Gebäudebestand

Das rapide Wachstum der Bautätigkeit in den peripheren Gebieten Berlins und im angrenzenden Umland führt zu einer wachsenden Ausdehnung des Siedlungsgebiets der Region. Gleichzeitig ist eine fortgesetzte Entmischung in der Innenstadt zu beobachten: Dort wurden zwischen 1992 und 1997 Büroflächen für 150.000 Arbeitsplätze, aber nur 8.000 Wohnungen errichtet. Die Zahl der Innenstadtbewohner hat innerhalb der betrachteten fünf Jahre um 30.000 und damit dreimal so stark abgenommen wie im übrigen Teil der Stadt. Folge dieser Entwicklung sind wachsende Pendlerströme mit Konsequenzen für Infrastrukturkosten, Verkehrsbelastung und städtisches Leben.

Die derzeit vorrangige Besiedelung der peripheren Flächen wird häufig damit begründet, dass Berlin hier gegenüber den großen westdeutschen Städten einen historisch bedingten „Nachholbedarf“ habe. Diese Argumentation vernachlässigt allerdings, dass eben diese Städte ihre Bautätigkeit heute – soweit möglich – wieder stärker auf die inneren Bezirke konzentrieren und die Stadterneuerung Vorrang vor der Stadterweiterung genießt. Besonders deutlich wird dies in Hamburg, wo beispielsweise die Umnutzung traditioneller Hafengebiete in Wohn- und Büroquartiere dominiert und die Etagenwohnung eine echte Alternative zum eigenen Haus darstellt.

Planwerk Innenstadt

In Berlin zielt u.a. das Planwerk Innenstadt mit neuen innerstädtischen Nutzungsmischungen in diese Richtung. Berechnungen haben gezeigt, dass allein auf den im Planwerk zugrunde gelegten Flächen je nach Ausnutzung der Grundstücke und Nutzungsmischung zwischen 21.000 und 34.000 Wohneinheiten gebaut werden können; das bedeutet Platz für 38.000 bis 60.000 Bewohner. Es bleibt zu prüfen, inwieweit unter diesen Bedingungen genügend wohnnahe Grünflächen erhalten und soziale Probleme, die im Zuge der weiteren Verdichtung drohen, vermieden werden können.

Auch wenn es gelingt, den bestehenden Engpass bei innerstädtischen Grundstücken zu verringern – unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten hat die Instandsetzung, Modernisierung und Sanierung des Gebäudebestandes Priorität. Diese Strategie zielt darauf ab, die Haltbarkeit, Flexibilität und bauliche Qualität klassischer Gebäudestrukturen, seien sie als Wohnungen oder Gewerbebauten konzipiert, weiter zu nutzen und dadurch Ressourcen zu schonen. Die Nachfrage soll auf den verdichteten Baubestand gelenkt und damit das „Bauen auf der grünen Wiese“ vermieden werden.

Bereits jetzt entfällt rund die Hälfte aller Baumaßnahmen im Wohnungsbau auf die Erhaltung und Erneuerung der Bausubstanz, und der Modernisierungsbedarf ist noch immer groß: Nach den vorliegenden Planungen sollen bis zum Jahr 2004 rund

140.000 Wohnungen in Plattenbauten mit Hilfe öffentlicher Zinszuschüsse umfassend saniert werden. Dieses Programm ist unverzichtbar, damit die Attraktivität der entsprechenden Quartiere erhalten bleibt und die Abwanderung zurückgedrängt werden kann. Hinzu kommt, dass im Rahmen derartiger Maßnahmen v. a. kleine und mittlere Baubetriebe Chancen zur Profilierung erhalten, was ihnen die Erschließung auswärtiger Märkte erleichtert. Dies gilt in besonderem Maße für ökologisch orientierte Maßnahmen, wie sie in einer ganzen Reihe von Modellprojekten bereits praktiziert werden (siehe Tabelle 10).

Eine forcierte Sanierung ist jedoch auch im Althausbestand – insbesondere in den vor 1918 errichteten Wohnquartieren – erforderlich. Zwar kommen die Eigentümer entsprechender Gebäude durch den wachsenden Leerstand und die soziale Entmischung einzelner Quartiere zunehmend unter Druck, die Qualität ihrer Gebäude zu verbessern. Ob dies allerdings in dem erforderlichen Maße geschieht, ist zu bezweifeln. Der Ersatz der Sonderabschreibung durch eine Investitionszulage von 180 DM/m² reicht bei eng begrenztem Spielraum für Mietpreissteigerungen vielfach nicht für eine umfassende Sanierung aus.

Eine herausragende Rolle für Umfang und Intensität der Maßnahmen im Gebäudebestand spielt die Städtebauförderung. In Berlin stehen für das Jahr 1999 rund 700 Mio. DM zur Verfügung. Mit diesen Mitteln werden Bauaufträge von rund 1,5 Mrd. DM aktiviert und 10.000 Arbeitskräfte aus meist mittelständischen Betrieben beschäftigt. Im Hinblick auf den hohen Sanierungsbedarf, aber auch wegen der Kleinteiligkeit der meisten Projekte und der daraus resultierenden positiven Wirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt sollte das Fördervolumen für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen auch bei weiteren Kürzungen des Landeshaushalts in jedem Falle erhalten bleiben. Um beurteilen zu können, ob eine weitere Umschichtung der Fördermittel vom Neubau zur Sanierung des Bestandes erforderlich bzw. wünschenswert ist, bedarf es einer genaueren Evaluierung der Wirkungen einzelner Fördermaßnahmen auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Beispielsweise ist die Perspektive vieler Mieterinnen und Mieter zu berücksichtigen, für die das existierende Mietniveau zu hoch ist, und die durch Sanierungsmaßnahmen weiter unter Druck geraten. Dabei sind auch das Instrument der Mieter/-innen-Modernisierung in Selbsthilfe und andere soziale Schutzmechanismen (z. B. Milieuschutz) zu berücksichtigen.

9.1.3.2 Ressourcen sparendes Wohnen

Mit dem Wohnen sind bedeutende Ressourcenverbräuche, insbesondere von Flächen und Energie, sowie Abfallmengen verbunden. Zukunftsfähiges Wohnen benötigt neben der zentralen Ver- und Entsorgung Infrastrukturen, die sowohl die lokalen Ressourcen als auch die sozialen Potenziale des Wohnumfeldes nutzen und aktivieren. Hierzu gehören quartiersbezogenes Ressourcenmanagement und öko-soziale, wohnungsnahe Dienstleistungskonzepte.

Maßnahmen im Rahmen der Sanierung von Plattenbauten in Berlin

Maßnahmen der Grundinstandsetzung (Standard)	Ökologisch orientierte Modellmaßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> ● Erneuerung der Dacheindeckung ● Instandsetzung der Balkone ● Neugestaltung der Hauseingangsbereiche und der Treppenhäuser ● Bauwerksabdichtung ● Einbau neuer Wohnungseingangstüren ● Umbau der Bäder mit Austausch von Armaturen und Objekten ● Einbau von Haus-Anschlussstationen ● Erneuerung des Installations-schachtes sowie der Ver- und Entsorgungsleitungen ● Einbau einer Gegensprechanlage ● Einbau maschineller Lüftungsanlagen für alle innenliegenden Bad- und WC-Räume ● Einbau von Fenstern mit Wärmeschutzverglasung ● Montage eines Wärmedämmverbundsystems und Neugestaltung der Fassade ● Neugestaltung der Außenanlagen 	<p>(gefördert durch die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Einbau von Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung (z. B. für Treppenhausbeleuchtung) ● Einbau einer Solaranlage und Brauchwassererwärmung ● Energiesparteknik in den Treppenhäusern ● Einbau einer Anlage zur Regenwassernutzung für die Versorgung der Toilettenspülung und zur Bewässerung der Grünanlagen ● Verzicht auf gesundheits- und umweltgefährdende Baustoffe

Quelle: REGIOCONSULT auf der Basis von Angaben der GUT – Gesellschaft für Umwelttechnik und Unternehmensberatung GmbH (1996).

Dezentrale Ver- und Entsorgungskonzepte

Auf der Ebene der Wohnquartiere gibt es eine Vielzahl von Reduktions- und Substitutionsmöglichkeiten der Stoff- und Energieflüsse, die aufgrund ihrer Kleinräumigkeit eine (potenziell partizipative) Gestaltung der Versorgung begünstigen. Die Möglichkeiten zur Ergänzung und Entlastung zentralisierter städtischer Ver- und Entsorgungssysteme reichen von einfachen Einsparmaßnahmen über zukunftsfähige High-Tech-Lösungen zur Nutzung lokaler Ressourcen bis zu neuen Nutzungs- und Besitzformen.

- **Dezentrale Energieversorgungskonzepte**

Dezentrale Energieversorgungskonzepte ermöglichen – als Ergänzung zu den zentralen Versorgungssystemen – Lösungen, die dem lokalen Bedarf angepasst sind und lokale Potenziale, beispielsweise die Abwärme von Betrieben im Quartier, nutzen. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Installation von Solarenergieanlagen. Für kleinräumige Ansätze sprechen auch Effizienzgesichtspunkte. So lassen sich mit Nahwärmenetzen Kosten, Ressourcenverbrauch und Leitungsverluste minimieren. Die dezentrale Energiebereitstellung kann von den Beteiligten erfahren und gestaltet werden, was Optionen eines weniger gleichgültigen und verschwenderischen Umgangs mit Energie eröffnet und befördert. Der Umstieg auf Energiedienstleistungen vollzieht sich durch entsprechende Betreibermodelle v. a. auf Quartiersebene.

- **Integrierte Sanitärkonzepte**

Die strikte Zentralisierung der Wasserver- und entsorgung führt zu einer komplexen Mischung kritischer Stoffeinträge in unser Trinkwasser. In jüngster Zeit wurde etwa die Anreicherung des Berliner Trinkwassers mit Rückständen von Schmerzmitteln, Entzündungshemmern und anderen Medikamenten festgestellt.¹³ Diese müssen mit großem Aufwand herausgefiltert werden. Integrierte ökologische Sanitärkonzepte sind eine zukunftsfähige Strategie, um sowohl die Verbrauchs- als auch die Belastungsproblematik unseres Trinkwassers zu bewältigen. Sie bestehen aus einem Bündel von Techniken zur Trinkwassereinsparung und Trinkwassersubstitution, zu dezentraler Abwasserreinigung (zum Beispiel Tropfkörper oder Pflanzenkläranlagen)¹⁴ und zur Regenwasserversickerung, die den lokalen Gegebenheiten angepasst sind.

- **Kleinräumige Entsorgung**

Für die Verwertung eines Teils des Hausmülls bietet sich – wiederum in Ergänzung zu den zentralen Systemen – die Quartiersebene an. Quartiersbezogene Abfallkonzepte haben Vorteile, weil sie Ressourcen schonen – zum Beispiel durch Vermeidung von Verkehr und dessen Folgen. Auf Quartiersebene lassen sich Möbel, Elektrogeräte, Problemstoffe oder Kleidung sammeln und dann einer gezielten Wiederverwertung bzw. Entsorgung zuführen. Block- oder quartiersbe-

¹³ Vgl. Grünstift (1999) 29.

¹⁴ Vgl. Lange, Otterpohl (1997) 149ff.

zogene Kompostierung ist, wie ein Projekt in Berlin-Mitte zeigt, ökologisch sinnvoll und ökonomisch tragfähig, wenn die entsprechenden Freiflächen zur Verfügung stehen, um den erzeugten Kompost vor Ort zu verwerten.

Mit Blick auf diese Potenziale ist es erforderlich, die Kooperation der an Planung und Produktion beteiligten Akteure – Bauherren, Planer, Architekten, ausführende Gewerke, Versorger, Nutzer – durch ein branchen- und verbandsübergreifendes Netzwerkmanagement zu forcieren. Dies ist um so wichtiger, als es jetzt darauf ankommt, die heimischen Ressourcen auf zukunftssträchtige Tätigkeitsfelder vorzubereiten und zu spezialisieren.¹⁵

Öko-effiziente und soziale wohnungsnahe Dienstleistungen

Öko-effiziente Dienstleistungen werden als wichtiges Instrument zur Erhöhung der Ressourceneffizienz und als Motor wirtschaftlicher Innovation angesehen. Sie bieten die Sicherung bestehender und das Entstehen neuer, tendenziell personalintensiver Märkte.¹⁶ Im Wohnbereich sind die sogenannten „wohnungsnahe Dienstleistungen“ von Bedeutung. Sie beinhalten eine Vielfalt von Serviceangeboten, in denen sich ökologische, soziale und ökonomische Konzepte ergänzen.¹⁷

Hier eine kurze Auswahl solcher Dienstleistungskonzepte:

- **Umzugsmanagement – Wohnungstauschvermittlung**
Wohnungen, die nicht dem Bedarf angepasst sind, verursachen – v. a. bei älteren Single-Haushalten – einen hohen passiven, das heißt ungewollten Flächenverbrauch. Eine Wohnungstauschvermittlung, die den aktuellen Bedürfnissen entsprechende Wohnungen – möglichst innerhalb des angestammten Wohnquartiers – vermittelt, kann Flächen entlasten und auf diesem Wege sowohl den Ressourceninput als auch den Investitionsaufwand für familiengerechtes Wohnen verringern. Umzugsmanagement kann jedoch nur dann funktionieren, wenn die Neuvermietung zu den Konditionen erfolgt, die für Vermieter galten.
- **Energie- und Wasserdienstleistungen**
Dienstleister („contractors“) liefern nicht eine bestimmte Menge Energie oder Wasser zu einem bestimmten Preis, sondern die Versorgung in den Bedürfnisbereichen Licht, Wärme, usw. ... Im Gegensatz zum Vermieter, der von Energieeinsparungen seiner Mieter keine ökonomischen Vorteile hat, ist für den Dienstleister ein Pool von Ressourcen sparenden Technologien auch aus ökonomischen Gründen erstrebenswert, weil die Investitionskosten mit der laufenden Nutzung abgegolten werden. Energiedienstleistungen sind für lokale Energieunternehmen die Antwort auf die Deregulierung des Energiemarktes: Nicht Preiskonkurrenz, sondern Kundenbindung durch Beratung und Lösungen aus einer Hand sind die

¹⁵ Vgl. DIW, REGIOCONSULT (1998a) 278.

¹⁶ Vgl. BMBF, IZT (1998).

¹⁷ Vgl. Scharp, Galonska, Kreibich (1999).

Perspektive der Standortsicherung. Hier liegen Konkurrenzvorteile gegenüber Anbietern von billigem Importstrom.¹⁸

- **Altengerechtes- bzw. generationsübergreifendes Wohnen**
Wohnungsnahe Dienstleistungen (z.B. Gesundheits- und Pflegedienstleistungen, Einkaufs- und Wäscheservice) können speziell älteren Menschen eine selbstständige Lebensführung – auch bei eingeschränkten Fähigkeiten – ermöglichen. Weitere potenzielle Adressaten wohnungsnaher Dienstleistungen sind z.B. Alleinerziehende und Singles mit starker beruflicher Belastung und wenig Freizeit. Die Wohnungswirtschaft sieht die Vermittlung solcher Dienstleistungen als vielversprechenden Ansatz zur abgesicherten Vermietbarkeit durch die qualitative Verbesserung der Wohnsituation.¹⁹ Entsprechend den verschiedenen sozialen Konditionen der Nutzer ist ein Spektrum von „rein kommerziellen“ Dienstleistungen bis zur Vermittlung von Nachbarschaftshilfe und ehrenamtlichen Dienstleistungen anzubieten.
- **Weitere wohnungsnahe Dienstleistungen: Gütersharing, Reparaturservice, Mobilitätsdienstleistungen**
Die verstärkte Nutzung langlebiger, wiederauflastbarer Güter und die gemeinsame Nutzung selten verwendeter Güter sind komplementäre Strategien zur Ressourcenschonung. Langlebige Güter erfordern nutzernahe Reparatur- und Aufarbeitungsangebote, und Güter-Sharing selbst wird in den meisten Fällen erst durch Dienstleistungen zugänglich und attraktiv. Im Bereich der Mobilität bieten neue Serviceangebote die Chance, der angestrebten „Stadt der kurzen Wege“ ein Stück näher zu kommen. Viele unnütze, zeit- und Ressourcen intensive Einkaufsfahrten, etwa um Werkzeug, Zubehör oder spezielle Chemikalien zu besorgen, fallen bei einem Wohnumfeld bezogenen Serviceangebot weg. Schon bestehende Konzepte des Car-Sharings können ausgebaut, das gemeinsame Nutzen eines Fahrzeuges von mehreren Haushalten auf Quartiersebene organisiert werden.

Beteiligte Akteure sind die Bürgerinnen und Bürger, Wohnungsbaugesellschaften, Ver- und Entsorgungsdienstleister, Produkthersteller, Handwerkerringe usw. Größtes Innovationshemmnis ist die Komplexität der Zusammenhänge und die daraus resultierende Notwendigkeit einer intensiven Kooperation der verschiedenen Akteure. Dies entspricht jedoch genau den Herausforderungen, die für eine nachhaltige Entwicklung zu bewältigen sind und denen man sich in Zukunft mehr stellen muss.

¹⁸ Im Auftrag von SenStadtUmTech wird der „Berliner Energiedienstleistungsstandard“ (B.E.ST.) entwickelt: Für Streubesitz in Sanierungsgebieten wird an einer Standardisierung des Contractings für Nahwärmelösungen gearbeitet, das die Akzeptanz von Mietern, aber auch Vermietern berücksichtigen soll. Unter anderem wird eine Software zur Kostenberechnung entwickelt. Beteiligt sind SenBauWohnV, GASAG, die Vereinigung der Wärmelieferanten, der Mieterverein etc. ... Des Weiteren wird an Einsparcontracting auf Basis der verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung und an verwaltungsinternem Contracting (kommunales Intrac-ting; vgl. Kristof (1998)) gearbeitet; vgl. SenStadtUmTech (1998a) 80.

¹⁹ Vgl. Scharp, Galonska, Kreibich (1999) 81ff.

Um die Potenziale nachhaltigen Wohnens auszuloten und aufzuzeigen, sollte versucht werden, unterschiedliche Akteure für eine Kooperation zur Entwicklung und Realisierung eines „Integrierten Wohnkonzeptes“ zu gewinnen. Dabei sollten bestehende Strategien wie soziales Quartiersmanagement und lokale Partnerschaften um ein ökologisches Quartiersmanagement unter Einbeziehung bestehender Projekte und Initiativen (auch Lokale Agenda 21-Initiativen) ergänzt werden. Dies bedeutet die Implementierung kleinräumiger, an den lokalen Bedarf angepasster Ver- und Entsorgungstechnologien. Durch die Erprobung von Dienstleistungsagenturen für Ressourcen sparenden Konsum (Güter-Sharing, Reparaturservices), Vermittlung von materiellen und sozialen Dienstleistungen sowie öko-effiziente Verwaltung lokaler Ressourcen (Wasser, Energie, sonstige Stoffströme, Grünbestand) kann Berlin in diesem intensiv diskutierten Feld eine Pilotfunktion übernehmen.

9.1.3.3 Ressourcen sparendes Bauen

Stoffstrommanagement bezeichnet im Zusammenhang mit Bauen alle Maßnahmen zur Überprüfung der Umweltrelevanz von Baustoff- und Energieströmen sowie Initiativen zur Optimierung dieser Stoffströme unter ökologischen Zielsetzungen.²⁰ Eine Strategie zur Forcierung des Ressourcen sparenden Bauens setzt sowohl an der quantitativen als auch an der qualitativen Seite an. Baustoffe für den Neubau mögen ökologisch noch so wertvoll sein; ihre Verwendung nützt nichts, wenn die Stoffströme insgesamt und der Energieverbrauch weiter ansteigen.²¹ Der Einsatz von Baustoffen, die Chlorverbindungen wie PVC enthalten, sowie von anderen Baustoffen mit gesundheitsgefährdenden Wirkungen sollte weitestgehend vermieden werden.

Verwendung nachwachsender heimischer Rohstoffe

Gesucht sind richtungsweisende Strategien wie die Etablierung regionaler Produktlinien und Potenziale. In Berlin-Brandenburg könnte eine solche Strategie u. a. im Bauen *mit regionalen Hölzern* liegen. Mit Hilfe neuer technologischer Verfahren kann heimisches Schwachholz zu Häusern und Möbeln verarbeitet werden.²² Bei nachhaltiger Forstbewirtschaftung und Beachtung ökologischer Kriterien entlang der Wertschöpfungskette ist Holz ein zukunftsfähiger Ersatz für mineralische Baustoffe. Im Projekt „Nachhaltige Regionalentwicklung Trier“ (NARET) wurden dieser Zusammenhang für die Region Trier untersucht und Vorschläge für Kooperationsgespräche zwischen allen beteiligten Akteuren, also zwischen Forstwirtschaft, Sägewerken, Holzbaubetrieben, Leimbaubetrieben und anderen, gemacht.²³

Diese Konzepte sind hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die Region Berlin-Brandenburg zu überprüfen. Der aktuelle Anteil heimischer Hölzer am Ressourcenverbrauch ist zwar nicht bekannt, die Eignung der märkischen Kiefer für den Bau von Ein- und Mehrfamilienhäusern jedoch belegt.

²⁰ Vgl. Fichter, Kujath, Petschow u. a. (1999) Anhang, Fallbeispiel: Bauen/Wohnen 16ff.

²¹ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) 326.

²² Vgl. Drinkuth, Bierer, Müller (1998) 16.

²³ Vgl. Peters, Sauerborn, Spehl u. a. (1996).

Bauen mit heimischen Hölzern

Inzwischen bauen mehrere brandenburgische Unternehmen Häuser aus märkischer Kiefer. Die Holzverarbeitung Lunow GmbH beispielsweise hat sich auf den Bau mehrgeschossiger Holzhäuser spezialisiert und zuletzt mehrere bis zu sieben Stockwerke hohe Wohn- und Geschäftshäuser in Schönow bei Berlin gebaut. Die Energiesparhäuser wurden zu Preisen von rund 2.000 DM/m² verkauft und sind vom Brandenburger Bauministerium in das Modellprojekt „Märkisch Bauen und Wohnen“ aufgenommen worden. Das geplante Kompetenzzentrum für Holzverarbeitung in Wittenberge kann bei entsprechender Ausrichtung wichtige Impulse zur Umsetzung und Verbreitung neuer Technologien im Bereich des Holzbaus geben.

Anreize, alternative Baustoffe einzusetzen und die dafür erforderlichen Bautechniken zu entwickeln, können durch entsprechende Wettbewerbe ausgelöst werden. In Nordrhein-Westfalen wurde gerade ein Wettbewerb für flexibles und kostensparendes Bauen abgeschlossen. Die Preisträger kommen v.a. aus dem Holzbau, aber auch dem Stahlbau (darunter Eko-Stahl in Frankfurt/Oder) und dem Fertigteilbau. Diese Unternehmen können jetzt insgesamt 1.000 Häuser in zehn Städten des Landes bauen.

Wiederverwertung von Bauschutt

Eine wesentliche Rolle innerhalb eines ökologisch effizienten Stoffstrommanagements spielt die Verbringung und Wiederverwertung von Bauschutt. Vor allem im Bereich der mineralischen Baustoffe sind in den vergangenen Jahrzehnten vielfältige Recycling-Verfahren entwickelt worden. Am weitesten fortgeschritten ist die Herstellung von Sekundärrohstoffen aus Betonschutt und Altasphalt. Sie werden in Abhängigkeit von ihrer Zusammensetzung im ungebundenen – als Altasphalt auch im gebundenen – Straßen- und Wegebau, verschiedentlich sogar als Zuschlagstoffe bei der Herstellung von (Transport-)Beton eingesetzt.

In West-Berlin wurde bis Ende der achtziger Jahre Ziegelsplitt aus Abbruchmaterial gewonnen. Er wurde als Zuschlagstoff für Ziegelsplittbetonsteine und Stahlbetondecken verwendet, die bei Wohn- und Geschäftshäusern mit bis zu acht Vollgeschossen eingesetzt wurden. Diese auch im Hinblick auf das Kreislaufwirtschaftsgesetz wichtige Tradition könnte grundsätzlich wieder belebt werden.²⁴ Dies gilt auch für Bauteile wie Stahlträger und Holzbalken sowie für Bauelemente wie Türen und Fenster.

²⁴ Vgl. Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 14. Januar 1999, Abgeordnetenhaus von Berlin (PIPr 13/57, 1999) 4209 D; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3336, 1998).

Voraussetzung ist allerdings zum einen, dass die Materialien beim Rückbau von Bauwerken sorgfältig getrennt werden, zum anderen, dass sie die erforderliche Qualität aufweisen. Von technischen Fragen abgesehen, hängt die Verwendung von Sekundärrohstoffen, deren Herstellungskosten teilweise über den Gewinnungskosten für Primärrohstoffe liegen, von den Preisrelationen auf den jeweiligen lokalen Märkten ab. Vielfach wird die Konkurrenzfähigkeit von Sekundärrohstoffen durch entsprechende Gestaltung der Deponiegebühren für Bauschutt bzw. der Renaturierungsauflagen für Abbaustätten erreicht.

Verbesserung der Baustellenlogistik

Die Forderung nach Ressourcen sparendem Bauen bezieht sich auch auf die Art und Weise des Bauprozesses (siehe Tabelle 11). Dabei geht es beispielsweise um ein vernünftiges Grundwassermanagement, um die Absicherung bestehender Gebäude, um eine umgebungsgerechte Baustellengestaltung und um ein vorsorgendes Abbruchmanagement.

Vor allem bei innerstädtischen Bauvorhaben, die in Berlin auf längere Zeit eine besondere Rolle spielen werden, sind abgestimmte Konzepte für einen effizienten Materialfluss unter ökologischen wie ökonomischen Gesichtspunkten unverzichtbar. Dabei ist es zwar wichtig, aber keineswegs ausreichend, dass entsprechende Verfahren für einzelne Großbaustellen wie für den Potsdamer Platz oder für die Regierungsbauten in Tiergarten entwickelt werden. Erforderlich sind insbesondere Lösungen für kleinere Baustellen.

Logistikmodelle

Im Zuge des intensiven Wettbewerbs auf dem regionalen Baumarkt kommen Impulse insbesondere vom Baustoffhandel. Beispiele sind die „Etagenlogistik“ der Kapella Baustoff GmbH, mit deren Hilfe die benötigten Baustoffe über mobile Hebezeuge bedarfsgerecht möglichst nah an den Ort der Verwendung gebracht werden. Einen anderen Ansatz verfolgt die Mühl Baustoff AG: Durch passgenauen Zuschnitt und Zusammenstellung aller für ein bestimmtes Bauvorhaben benötigten Baustoffe in speziellen Logistikzentren und durch just in time-Lieferung soll der Baustoffverbrauch nach Unternehmensangaben um bis zu ein Viertel verringert werden²⁵ – mit entsprechenden Entlastungen für Ressourcenverbrauch und Baukosten. Die erste Berliner Anlage dieser Art soll 1999 auf dem Gelände der Elektrokohle Lichtenberg errichtet werden. Das Logistikzentrum soll dabei bis zu 100 auf dem Gelände angesiedelte Handwerksbetriebe mit Baustoffen versorgen.

²⁵ Vgl. Mühl AG (1997) 16 ff.

Tabelle 11

Ökologisierung des Bauens

Zielsetzung	Ansatzpunkte / Maßnahmen	primäre Zielgruppe im Baugewerbe
Ökologisch orientierte Technologien, Materialien und Bauweisen		
Verringerung des Energiebedarfs	<ul style="list-style-type: none"> Wärmedämmung 	<ul style="list-style-type: none"> Bauhauptgewerbe Fassadentechnik Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierung Fensterbau
Alternative Energiegewinnung	<ul style="list-style-type: none"> Solaranlagen Photovoltaikanlagen Wärmepumpen/ -rückgewinnungsanlagen Kraft-Wärme-Kopplung, Blockheizkraftwerke 	<ul style="list-style-type: none"> Lüftung und Heizung Sanitärinstallation Elektroinstallation
Verringerung des Wasserverbrauchs	<ul style="list-style-type: none"> Wassersparende Armaturen und Sanitäreinrichtungen Anlagen zur Regenwassernutzung 	<ul style="list-style-type: none"> Sanitärinstallation
Verbesserung von Klimatisierung und Wohnqualität	<ul style="list-style-type: none"> Begrünung von Hof, Dach und Fassaden 	<ul style="list-style-type: none"> Bauhauptgewerbe, Fassadentechnik, Landschaftsbau
Einsatz ökologisch wertvoller Baustoffe	<ul style="list-style-type: none"> Holz, Zellulose, Kork usw. 	<ul style="list-style-type: none"> Bauhauptgewerbe Zimmerei und Holzbau Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierung
Wiederverwertung von Baustoffen und Bauelementen	<ul style="list-style-type: none"> Durch Recycling gewonnene Sekundärrohstoffe Bauelemente (Türen, Treppen, usw.) aus Altbauten 	<ul style="list-style-type: none"> Baustoffwirtschaft alle Gewerke
Ökologisch ausgerichtete Organisation des Bauprozesses		
Ressourcen schonende und Kosten senkende Arbeitsweisen	<ul style="list-style-type: none"> sparsamer Umgang mit Baustoffen sorgfältige Ausführung der Arbeiten umgebungsgerechte Gestaltung der Baustellen Abstimmung der beteiligten Bauherren (Leitungsbetriebe) und ausführenden Unternehmen Recyclinggerechte Ver- und Entsorgung der Baustellen 	<p>alle Gewerke, in besonderem Maße: Bauhauptgewerbe</p>

Quelle: REGIOCONSULT, 1999

9.1.3.4 Anpassung der regionalen Bauwirtschaft

Konzentration auf neue Märkte

Die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Regulierung des Baumarktes – Entsendegesetz, Mindestlohnverordnung, Auflagen und „Landeskinderbegünstigungen“ öffentlicher Bauherren – haben keine durchgreifende Veränderung bewirkt und sind wegen ihrer ordnungspolitischen Problematik längerfristig nicht durchzuhalten. Maßnahmen wie die erweiterte Generalunternehmerhaftung und die Präzisierung des Begriffs „Scheinselbstständigkeit“ können zwar zur Verhinderung illegaler Praktiken beitragen; die herrschenden Trends werden sie jedoch nicht ändern.

In dieser Situation kommt es darauf an, Wachstumsfelder auszumachen, in denen Berlin Spezialisierungsvorteile hat. Dazu gehören insbesondere die Bereiche Haustechnik/Gebäudeautomatisierung und Sanierung bzw. Bauen im Bestand – also Bereiche, die auch unter ökologischen und sozialen Aspekten Priorität genießen (siehe auch Tabelle 10).

- Der Markt für Haustechnik, insbesondere für Gebäudesystemtechnik, ist nach Einschätzung vieler Fachleute einer der expansivsten Teilmärkte innerhalb des Bauens. Zwar setzen derzeit noch wenige Unternehmen auf diese Karte – möglicherweise begünstigt durch die aktuelle Neigung, billig zu bauen. Die steigenden Ansprüche an Ausstattung und technische Funktionen von Immobilien sowie die verstärkte Neigung zur Energieeinsparung sind jedoch absehbar und werden die Nachfrage nach elektronisch gesteuerten integrierten Systemen beleben.
- Mit Blick auf die anhaltend große Zahl von Neubauten, aber auch aufgrund des erheblichen Sanierungspotentials ist Berlin ein zukunftssträchtiger Markt für energiesparende Klimatisierungskonzepte: Das Spektrum in der Stadt realisierter Innovationen reicht von der Solartechnik bis zum Erdpendelspeicher. Die Kompetenzzentren werden allerdings vorwiegend an anderen Plätzen aufgebaut. Während etwa die Stadt Stuttgart die Entwicklung des dortigen Solarzentrums aktiv unterstützt und damit die Bedeutung der Region als Bauforschungsplatz stärkt, kommt das in Berlin seit mehreren Jahren geplante Internationale Solar-Center nach den vorliegenden Informationen nicht in Gang. Dabei zeigen die Erfahrungen der Hersteller, dass ein großer Teil der Architekten die Möglichkeiten der Solarstrommodule nicht kennt und dass hier ein erheblicher Informationsbedarf besteht. Dieses Defizit ist vermutlich mit dafür verantwortlich, dass die Solararchitektur in der Stadt bislang vergleichsweise gering ausgebildet ist.

Zwar hat Berlin mit der neuen Fachmesse „solar energy“ einen wichtigen und offenbar auch erfolgreichen Standortfaktor installiert. Außerdem haben sich mehrere expansive Unternehmen – etwa die Solon AG für Solartechnik mit ihrer Vertriebs- und Montagetochter Energiebiss GmbH – hier niedergelassen; die großen Solarfabriken werden jedoch an anderen Standorten gebaut – beispielsweise die neue (weltweit größte) Solarfabrik von Shell in Gelsenkirchen. Und in Nordrhein-Westfalen werden derzeit auch die größten und modernsten Anlagen gekauft.

Der Ansiedlung weiterer Hersteller in Berlin-Brandenburg kommt vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung zu.

Integrierte Solarkollektoren

Einen eigenen Weg zur Anpassung der Produktion an die Veränderungen am Markt beschreitet die Berliner Eternit AG: Das in Neukölln ansässige Unternehmen will die Faserzementfertigung nach Westdeutschland verlagern und in Berlin u. a. im Dach integrierte Solarelemente zur Warmwassererzeugung herstellen. Dazu ist einmal ein Engagement bei Tonziegeln, zum anderen eine Kooperation mit der im benachbarten Adlershof angesiedelten ALLIGATOR sunshine Technologies GmbH geplant. Dieses Unternehmen – eine Ausgründung aus der Technischen Universität Berlin – hat für seine Entwicklungen im Bereich der Solarkollektoren 1998 den Innovationspreis Berlin-Brandenburg erhalten.

Vom ruinösen Preiskampf zum offensiven Qualitätswettbewerb

Eine Verbesserung der Wettbewerbssituation der Berliner Bauwirtschaft – der Unternehmen wie der Arbeitskräfte – erfordert zunächst *die Ausschöpfung von Rationalisierungs- und Innovationspotentialen*. Derartige Potenziale dürften v. a. im organisatorischen Bereich vorhanden sein. Um sie nutzen zu können, ist u. a. ein Wandel vom rein betriebsbezogenen bzw. gewerkspezifischen „Inseldenken“ zum Denken in übergreifenden, ganzheitlichen Prozessen nötig. Dieser Bewusstseinswandel kann durch eine breit angelegte Offensive zur Spezialisierung und Kooperation der Betriebe erzielt werden.

Dabei geht es primär darum, dass die unmittelbar am Bau Beteiligten betriebsübergreifende Schnittstellen optimieren. Wichtig ist aber auch die verstärkte Zusammenarbeit von Bauunternehmen und Baustoffherstellern innerhalb der Region. Die gemeinsame Entwicklung mittelstandsgerechter industrialisierter Bauweisen, etwa im Bereich standardisierter Fertigteile, verbessert die Position beider Partner und führt tendenziell zu einer Reduktion der Stoffströme.

Die größten Chancen haben die heimischen Ressourcen – mittelständische Unternehmen wie Arbeitskräfte –, wenn sie dem vorherrschenden reinen Preiswettbewerb entrinnen und stärker auf Qualität, Termintreue und neuartige kundenorientierte Angebote setzen. Zwar geht der größte Teil der Bauaufträge an Billiganbieter. Beispiele aus dem Berliner Handwerk belegen jedoch, dass ein Teil der Bauherren langfristig rechnet und bereit ist, für gut ausgeführte Arbeit einen höheren Preis zu bezahlen.

Die aktuellen Erfahrungen mit „Pfusch am Bau“ und den daraus resultierenden Kosten dürfte dazu beitragen, dass das Qualitätsbewusstsein der Nachfrager wächst. Das Potential ist jedenfalls enorm: Für das Bundesgebiet insgesamt liegen die Schätzungen für die Bauschäden an Neubauten zwischen 3,4 Mrd. DM (Bundesregierung), 20 Mrd. DM (TÜV) und 50 Mrd. DM (Bauherrenschutzbund) jährlich. Zu die-

sen Zahlen passen Erfahrungsberichte verschiedener Projektentwickler, nach denen die in den letzten Jahren erzielten Kostensenkungen weniger auf Rationalisierungserfolge als vielmehr auf ruinösen Wettbewerb und Verringerung der Bauqualität zurückzuführen sind.

Eine stärker an Nachhaltigkeitskriterien orientierte Nachfrage nach Bauleistungen ist allerdings nur *eine* Voraussetzung. Genau so wichtig ist es, dass die für eine hochwertige, Ressourcen sparende und effiziente Bauausführung erforderlichen Qualifikationen vorhanden sind, und zwar sowohl bei den Unternehmern und Managern als auch bei den gewerblichen Arbeitskräften aller Tätigkeitsbereiche. Dazu ist ein radikales Umdenken erforderlich, das die Betroffenen in der Regel nicht aus eigener Kraft schaffen können.

Profilierung durch Qualifizierungsoffensive

Mit Blick auf die vorhandenen Potentiale sollte eine umfassende Qualifizierungsoffensive gestartet werden – im Bereich der Erstausbildung ebenso wie im Bereich der Fort- und Weiterbildung. Berlin kann hier eine Vorreiterrolle in Deutschland spielen und sich zu einem Kompetenzzentrum für zukunftsfähiges Bauen entwickeln. Dabei können ökologische und ökonomische Aspekte gemeinsam angegangen werden. Beispielsweise bewirkt der sorgsame Umgang mit Baustoffen einmal die Schonung der natürlichen Ressourcen; zum anderen verringert er die Kosten des einzelnen Unternehmens und verbessert auf diese Weise dessen Position auf dem Markt.

Im Bereich der Erstausbildung sind vor allem zwei Linien zu verfolgen:

- Die Studiengänge für Architektur und Bauingenieurwesen sollten stärker auf künftige Tätigkeitsschwerpunkte bzw. Anforderungen (Sanierung, ökologische Technologien, soziale und wirtschaftliche Kompetenzen) ausgerichtet werden. Nach Untersuchungen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie besteht in Deutschland eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Struktur der Hochschulabsolventen und dem Bedarf an Bauingenieuren nach Vertiefungsrichtungen: Während insbesondere beim „Konstruktiven Ingenieurbau“ ein deutliches Überangebot besteht, übertrifft die Nachfrage nach Bauingenieuren mit Schwerpunkt Baubetrieb und Umwelttechnik/Abfallwirtschaft das Neuangebot bei weitem. Zusammen mit den Hochschulen ist der Frage nachzugehen, inwieweit Berlin sich noch stärker an diesen Vertiefungsrichtungen ausrichten und damit als entsprechendes Kompetenzzentrum profilieren kann.
- Die Ausbildung der gewerblichen Arbeitskräfte muss darauf abstellen, dass auch in Zukunft ein großer Teil der auf den Baustellen beschäftigten Arbeitnehmer aus Regionen mit niedrigerem Einkommensniveau kommen wird. Selbst dann, wenn Mindestlöhne etc. festgelegt sind und eingehalten werden, wird es bei einem Lohngefälle zwischen zuwandernden und örtlichen Arbeitnehmern bleiben. Die hier lebenden Arbeitskräfte werden deshalb zu den geltenden Löhnen nur dann eingesetzt werden können, wenn sie zusätzliche Qualifikationen haben. Dazu

gehören insbesondere die Beherrschung zukunftsfähiger anspruchsvoller Technologien und die Wahrnehmung mittlerer Führungsaufgaben auf den Baustellen. In kleinen und mittleren Betrieben fehlen v. a. Arbeitskräfte mit fundierten Kenntnissen in Personalführung, Marketing, Kalkulation, Materialdisposition und laufenden Maßnahmen. Die Ausbildung zur „Fachkauffrau bzw. zum Fachkaufmann Bau“ oder zur/m „Betriebsassistenten/-in mit Schwerpunkt Baubetrieb“ – einer Ebene unterhalb des Meisters – könnte hier eine empfindliche Lücke schließen. Mit Blick auf die wachsende Bedeutung der Baumaßnahmen im Bestand sollte geprüft werden, inwieweit das Berufsbild „Instandhaltungsfachfrau/-fachmann“, das 1993 in der Schweiz eingeführt wurde,²⁶ auf Berlin übertragen werden kann.

Im Bereich der Fort- und Weiterbildung kann das für 1999 erstmals in einem Katalog zusammengestellte und verbreitete Fort- und Weiterbildungsangebot der Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg wichtige Anstöße geben: Lehrgänge wie die „Schulung von Vorarbeitern als rechte Hand des Poliers auf der Baustelle“ setzen an zentralen Engpässen an und tragen den strukturellen Veränderungen bei den Arbeitskräften im Baugewerbe Rechnung.

Verein „Zukunft Bauen in Weißensee“

Der Verein „Zukunft Bauen in Weißensee“ verknüpft die Idee zukunftsfähigen Bauens mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen: Einerseits spielen ökologische Aspekte wie Niedrigenergiebauweise, Solarenergie, Regenwassernutzung und Blockheizkraftwerke eine zentrale Rolle bei der Konzeption und Realisierung der Bauten. Zum anderen werden v. a. junge Menschen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt qualifiziert. Derzeit stehen im Ausbildungszentrum Weißensee 86 Lehrstellen in 10 Berufen zur Verfügung. Zusammen mit den kooperierenden Handwerksbetrieben und einem Baustoffunternehmen sollen neue und individuelle Lösungen für das Bauelemente-Recycling, für die Bausanierung sowie für die Gestaltung und Inneneinrichtung von Gebäuden entwickelt werden.

Erfolg versprechend sind auch zwei Pilotprojekte, die auf der Basis von Vorschlägen des „Aktionskreises Innovatives Bauen“ durchgeführt wurden und schwergewichtig auf die Entwicklung der genannten Fähigkeiten abstellen:

- Der Innovationsassistent Bau ist eine Maßnahme zur Qualifizierung kleiner und mittlerer Baubetriebe durch zeitlich begrenzte Beteiligung an den Kosten für die Beschäftigung eines Hochschulabsolventen. Bei den zehn beteiligten Betrieben hat die zwölfmonatige, von der Technologie-Vermittlungs-Agentur (TVA) betreute Maßnahme eine positive Resonanz gefunden und ganz überwiegend zu der angestrebten dauerhaften Beschäftigung der Assistenten geführt.

²⁶ Vgl. Stahel (1995) 21.

- Das Qualifizierungs- und Personaltransferprogramm „Bauorganisator“ war ein Projekt der Technologiestiftung Innovationszentrum Berlin (TSB), mit dem geeignete Mitarbeiter von zehn Berliner Bauunternehmen im Rahmen eines „training on the job“ unter anderem mit Methoden des Qualitätsmanagements vertraut gemacht wurden. Eine Evaluierung hat ergeben, dass der Ansatz Erfolg versprechend ist und sowohl von den beteiligten Unternehmern als auch von den Teilnehmern selbst positiv aufgenommen wurde.

Im Rahmen der Aktion ist es unter anderem gelungen, 16 Planungsbüros und Bauunternehmen aus Berlin und Brandenburg zum Zusammenschluss in der „Dienstleistungsagentur für Planungs- und Bauleistungen“ zu bewegen. Gegenwärtig läuft das Nachfolgeprojekt „Kooperatives Baumanagement“, das von der Senatsverwaltung für Arbeit bzw. von der Europäischen Union (mit)finanziert wird.

Vor dem Hintergrund des erzielten Erfolges bei den teilnehmenden 20 Unternehmen sollten die Programme grundsätzlich fortgeführt werden. Beim Innovationsassistentenprogramm wäre zu überlegen, inwieweit eine stärkere Orientierung auf offenkundige Engpässe – etwa auf die IuK-Kompetenz – sinnvoll ist. Davon abgesehen ist darauf zu achten, dass die Multiplikatorwirkung der Initiativen noch größer wird. Die bislang eher schwache Breitenwirkung hängt sicherlich auch mit der Zersplitterung der Aufgaben und der Bildung unterschiedlicher „Zirkel“ und Interessengruppen zusammen. Es fehlt eine Instanz, unter deren Dach sämtliche – zumindest die mit öffentlichen Mitteln geförderten – Projekte gebündelt und „vermarktet“ werden.

Die derartige Institution sollte sich allerdings nicht auf die Qualifizierung der Bauunternehmen, also der Anbieter von Bauleistungen, beschränken, sondern zugleich aktiv auf Bauherren und Nutzer von Gebäuden einwirken: Von entsprechenden Rahmenbedingungen einmal abgesehen, ist nachhaltiges Bauen letztlich nur im Rahmen des von den Nachfragern gewünschten Spielraumes möglich; sie müssen daher von der Vorteilhaftigkeit entsprechender Bauweisen überzeugt werden.

Ausbau der Kooperation zwischen Forschung und Wirtschaft

Unbedingt erforderlich ist eine intensivere Kooperation der in Berlin vorherrschenden mittelständischen Wirtschaft mit den regionalen Forschungseinrichtungen. In Berlin und Brandenburg sind über 150 auf Fragen des Bauens und Wohnens spezialisierte Institute ansässig. Diese Kapazitäten ermöglichen auch kleinen und mittleren Unternehmen die Entwicklung neuer, Ressourcen sparender Fertigungsverfahren. Sie stehen zugleich als Partner für die Nutzung öffentlicher Förderprogramme zur Verfügung. Neuere empirische Untersuchungen²⁷ kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass die in Berlin vorherrschenden mittelständischen Bauunternehmen diese Möglichkeiten kaum nutzen und das „Innovationsmilieu“ relativ schwach entwickelt ist.

²⁷ Vgl. DIW, REGIOCONSULT (1998a).

Darauf stellt das im März 1999 aufgelegte Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur „Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Förderschwerpunkt Bauforschung und Bautechnik“ ab. Ziel dieser Initiative ist es, kleine und mittlere Unternehmen dabei zu unterstützen, Forschung und Entwicklung im Wohnungsbau zu betreiben sowie neue Methoden der Instandsetzung und Modernisierung zu erproben. Außerdem werden entsprechend ausgerichtete Forschungsprojekte von Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen gefördert. Für die Ziele der Agenda 21 ebenso wie für die Profilierung Berlins als Zentrum für zukunftsfähiges Bauen und Wohnen ist von besonderer Bedeutung, dass die Weiterentwicklung bedarfsgerechter Wohnformen einen Schwerpunkt des Programms bildet. Vor diesem Hintergrund kommt es jetzt darauf an, Akteure zu suchen und zusammenzubringen, die als Kooperationspartner in Frage kommen.

In der Schweiz hat das Bundesamt für Konjunkturfragen ein Impulsprogramm zur Wissensumsetzung im Bauwesen und in der Haustechnik (RAVEL) initiiert und gefördert. Dieses Programm wird praxisnah gestaltet und in Kurse umgesetzt; nach den vorliegenden Informationen arbeitet es durchaus erfolgreich.²⁸ Einen ähnlichen Weg geht auch die vom Land Nordrhein-Westfalen getragene „Zukunftsinitiative Bau“. Zu prüfen ist, inwieweit diese Modelle auf Berlin übertragen werden können und wer ggf. für die Entwicklung und Finanzierung entsprechender Initiativen in Frage kommt.

9.1.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund des Entwicklungsrückstandes und der vergleichsweise geringen Anziehungskraft Berlins ist es vordringlich, die regionalen Ressourcen zu stärken und die Attraktivität der Stadt zu erhöhen. Im Rahmen dieser Aufgaben hat der Bereich Bauen und Wohnen eine Schlüsselfunktion: Bei der Vielfalt baulicher Aufgaben besteht die Chance, die Erprobung neuer organisatorisch-technischer Verfahren, die Entwicklung von spezifischem Know-how und flächensparende, an ökologischen Prinzipien ausgerichtete Bauweisen miteinander zu verknüpfen. Dabei ist insbesondere das hohe Modernisierungs- und Sanierungspotential in der Stadt zu nutzen. Vor diesem Hintergrund ist es unter anderem erforderlich, dass die Mittel zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung des Altbaubestandes in den kommenden Jahren mindestens auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten werden. Allerdings bedarf es einer genaueren Evaluierung der Wirkungen einzelner Fördermaßnahmen auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang geht es auch um die soziokulturellen Bedingungen des Wohnens und um die Perspektiven der Mieterinnen und Mieter vor dem Hintergrund der auslaufenden Bautätigkeit und der wegfallenden Belegungsbindung im sozialen Wohnungsbau.

²⁸ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) 684 ff.

Um zu erreichen, dass die Investitionsentscheidungen der Bauherren und die Tätigkeit der bauausführenden Wirtschaft stärker an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtet werden, müssen die baurelevanten Regelwerke – Bauordnung, Zweite Berechnungsverordnung, Mod-Inst-Richtlinie, Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), DIN-Normen – überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dabei geht es u.a. um die Vorgabe von (ingenieurwirtschaftlich ermittelten) Richtwerten für die Nutzungskosten von Gebäuden und deren Integration in die Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung, um die Formulierung sachgerechter Vorschriften für Baumaßnahmen im Althausbestand sowie um die wirksame und allgemeinverbindliche Regelung einzelner ökologischer Zielsetzungen, beispielsweise zum Energieverbrauch oder zur Recyclingfähigkeit.

Die Anpassung der politisch-administrativen Rahmenbedingungen muss einhergehen mit einem radikalen Umdenken aller beteiligten Gruppen – der Bauherren, der Nutzer und der Bauwirtschaft. Um diesen Prozess zu beschleunigen, wird vorgeschlagen,

- dem ökologischen Bauen ein größeres Gewicht innerhalb der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr zu geben,
- die Selbstverpflichtungs-Vereinbarung zum Einsatz von Solarenergieanlagen zu evaluieren und ggf. weiterzuentwickeln,
- Pilotprojekte zum „Integrierten Wohnen“ mit dezentralen ökoefizienten Versorgungstechnologien und entsprechenden wohnungsnahen Dienstleistungen durchzuführen,
- Stoffstrommanagement, Stadtökologie, Bauen im Bestand und Erfordernisse mittelständischer Baubetriebe zu Schwerpunkten innerhalb der regionalen Hochschul- und Forschungslandschaft auszubauen,
- die bauausführende Wirtschaft dabei zu unterstützen, neue zukunftsfähige Märkte zu erschließen und innovative Konzepte zu erproben,
- die gewerbliche Ausbildung im Bereich des ökologischen Bauens, insbesondere in den Solartechnologien, zu verstärken.
- Um bestehende Kommunikationsdefizite abzubauen und Berlin als „Kompetenzzentrum für zukunftsfähiges Bauen und Wohnen“ zu entwickeln, ist eine konzentrierte Aktion von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft unverzichtbar. Nicht weniger wichtig ist eine effiziente Informationspolitik: Nur durch ein dauerhaft betriebenes Marketing kann die erhoffte Diffusion erreicht werden. Insbesondere der Aktionskreis „Innovatives Bauen“ hat Vorschläge für eine entsprechende Strategie vorgelegt, die auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden sollten.

*Minderheitsvotum der Kommissionsmitglieder
Jochen Querengässer und Delia Hinz:*

Hinsichtlich der sozialen Dimension von zukunftsfähigem Bauen und Wohnen haben die politischen Akteure dafür Sorge zu tragen, dass der Versorgungsauftrag für einkommensschwache Haushalte entsprechend dem II. WobauG, § 1 erfüllt wird.

Dafür sind folgende Gesichtspunkte zwingend erforderlich:

- Vorhalten eines gesicherten Kontingents an Sozialwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen;
- Sicherung eines größeren Wohnungsbestandes mit Belegungsbindungen (in räumlicher Streuung);
- Erhalt der städtischen Wohnungsbaugesellschaften und Nutzung ihrer vorhandenen sozialen Kompetenz für die Wohnungsversorgung;
- Nutzung der Möglichkeiten zur Festsetzung von Mietobergrenzen in Milieuschutz- und Sanierungsgebieten;
- Weiterführung der öffentlichen Förderung für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Bestand und den Plattensiedlungen.

Prozessen der sozialräumlichen Polarisierung von Wohngebieten und ganzen Stadtteilen muss entgegengewirkt werden. Dazu sind die wohnungspolitischen Instrumentarien wie Mietpreis- und Belegungsbindung, Nutzung der wohnungspolitischen Kompetenzen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften, Nutzung der Mietobergrenzen in Milieuschutz- und Sanierungsgebieten u. a. zu nutzen.

Eine soziale Stadtentwicklung erfordert gleichzeitig, dass Wohnumfeldmaßnahmen und die Gestaltung der sozialen Infrastruktur von Wohngebieten einen höheren politischen Stellenwert erhalten müssen. Die Errichtung von Stadtteilzentren mit entsprechenden demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Anwohner erhöht ebenfalls die Identifikation der Bevölkerung und kann zu größerer Sesshaftigkeit führen (Mieterbeiräte, Seniorenclubs, Jugendeinrichtungen, Selbsthilfeprojekte, Kommunikationszentren).

9.2 Ernährung

9.2.1 Generelle Tendenzen und Erfordernisse

Im vorliegenden Kapitel sollen Potenziale, Initiativen und weiter reichende Strategien für eine nachhaltige Entwicklung des Ernährungssektors in Berlin dargestellt werden, und zwar von der landwirtschaftlichen Produktion über die Verarbeitung und den Vertrieb bis zum Konsum von Lebensmitteln.

Ein solcher Bericht muss zunächst das brandenburgische Umland der Stadt in die Betrachtung einbeziehen. Dort werden einerseits agrarische Rohstoffe produziert, andererseits in der Stadt veredelte Produkte abgesetzt; es besteht also eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Verflechtung zwischen beiden Teilen der Region. Darüber hinaus kann aufgrund der komplexen Handelsbeziehungen auf dem Weltmarkt und der in der Europäischen Union festgelegten Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft auch die globale Ebene nicht außer Acht gelassen werden. Die Konsumgewohnheiten der örtlichen Bevölkerung haben soziale, ökologische und ökonomische Implikationen oft in einer ganz anderen Ecke der Welt.

Gleichwohl gibt es auch auf der regionalen Ebene, also im Rahmen nationaler und internationaler Restriktionen, Möglichkeiten, auf eine nachhaltige Entwicklung des Ernährungsbereichs hinzuwirken: „Wenn schon ‚von oben‘ nichts Gutes kommt, können dennoch Verbraucher, Kommunen und Unternehmen auch unter gegebenen Rahmenbedingungen mit einer nachhaltigen Entwicklung ‚von unten‘ beginnen. Eine integrative Entwicklung ländlicher Räume durch die Stärkung der Kommunikation und der Kooperation gesellschaftlicher Akteure bietet Chancen für neue Koalitionen und – in Zeiten leerer öffentlicher Kassen – auch für marktorientierte Lösungsansätze, die Landwirtschaft zu stabilisieren.“¹

Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft

Im Bereich der *Landwirtschaft* sind die Rahmenbedingungen v. a. durch die Agrarpolitik der Europäischen Union determiniert. Diese widerspricht den Anforderungen einer nachhaltigen Nahrungsmittelerzeugung in mehrfacher Hinsicht. Die zentralen agrarpolitischen Ziele der letzten Jahrzehnte waren die gesicherte Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten und hochwertigen Lebensmitteln sowie die Steigerung der Produktivität und des Einkommens im landwirtschaftlichen Bereich. Die Umsetzung dieser Ziele mit nachgerade planwirtschaftlichen Instrumenten hat zu den bekannten Verzerrungen geführt: Durch staatliche Abnahmegarantien und Subventionen zur Erhöhung der Arbeits- und Flächenproduktivität wird am Bedarf der Bevölkerung vielfach vorbei produziert; „Milchseen“ und „Butterberge“ müssen mit Steuermitteln verwaltet und vernichtet werden. Die Forcierung der Rationalisierung und der Intensivierung der Produktion hat entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Betriebe immer stärker spezialisieren. Monokulturelle Anbaumethoden, Massentierhaltung, anhaltender Abbau der Arbeitsplätze und steigende Betriebsgrößen sind die Folge.

¹ Burdick (1998) 25.

Dieser Entwicklung steht ein Trend zur Ökologisierung der Landwirtschaft gegenüber. Zwar betrug der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland 1997 erst 2,2 %; unter der Annahme, dass die Zuwachsraten der achtziger Jahre auch künftig erreicht werden, wird jedoch im Jahr 2010 immerhin ein Zehntel der landwirtschaftlichen Flächen ökologisch bewirtschaftet sein.²

Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten dürfen auch die Auswirkungen des Welt Handels mit landwirtschaftlichen Produkten auf die Länder des Südens und auf die europäische Landwirtschaftspolitik nicht vernachlässigt werden.³ Die Industrieländer sind die wichtigsten Exporteure von Grundnahrungsmitteln auf dem Weltmarkt. Subventionierte Getreideexporte aus der EU und aus den USA werden deshalb von anderen Getreide exportierenden Staaten, die nicht über die Mittel zur Exportsubventionierung verfügen, kritisiert. Kritik wird auch von den Entwicklungsländern geäußert, deren inländische Produktion durch die billigen Importe behindert wird. Für diese Länder bedeuten Importe einen steigenden Devisenbedarf und eine höhere Abhängigkeit von den Weltnahrungsmärkten.⁴

Die in der „Agenda 2000“ konzipierte Reform der Landwirtschaftspolitik zielt auf mehr Markt und weniger Staat: Durch Abbau von Subventionen und Senkung der staatlichen Garantiepreise, durch gezielte Förderung umweltschonender Bewirtschaftung und Stärkung ländlicher Räume soll den bestehenden Verzerrungen entgegengewirkt werden. Eine Bewertung des Reformpakets kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Hervorzuheben ist jedoch, dass Aspekte der Nachhaltigkeit zumindest in den Leitlinien für die Förderpolitik der Europäischen Union stärker berücksichtigt werden als bisher.⁵ Inwieweit der Spagat zwischen Exportorientierung einerseits, Ökologisierung von Landwirtschaft und ländlichem Raum andererseits gelingt, bleibt abzuwarten.

Umwelteffekte der landwirtschaftlichen Produktion

Die gängige landwirtschaftliche Praxis wirkt sich in unterschiedlicher Weise auf die Umwelt aus. Den positiven Effekten, insbesondere der Gestaltung und Erhaltung der Kulturlandschaft, stehen massive negative Effekte gegenüber:⁶

² Vgl. UBA (1997) 147.

³ Zu einer Darstellung des Problems der Sozialverträglichkeit von Produkten aus den Ländern des Südens siehe Kapitel 8.4.4 (Seite 293).

⁴ Vgl. Schäfer, Schön (1999b).

⁵ Die Reform soll sicherstellen, (...) dass die Landwirtschaft multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig ist, (...) dass sie in der Lage ist, die Landschaft zu pflegen und die Naturräume zu erhalten und einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten, und dass sie den Anliegen und Erwartungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht wird; vgl. Europäischer Rat Berlin (1999) 3.

⁶ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994) 92ff; vgl. BUND, Misereor (1996) 115f; vgl. UBA (1997) 120ff.

- *Stickstoff- und Phosphatbelastung durch Gülleaufbringung (Massentierhaltung und Mineraldüngung):* Der Nährstoffüberschuss (Phosphat- und Stickstoffverbindungen) auf den Ackerflächen trägt maßgeblich zur Eutrophierung⁷ von Gewässern und Böden bei. So stammt die Hälfte aller Nährstoffeinträge deutscher Gewässer von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Auch das Grundwasser wird durch Abbauprodukte der Nährstoffe beeinträchtigt, wenn diese im Boden nicht (mehr) zurückgehalten werden.
- *Belastungen durch Pflanzenschutzmittel:* Pflanzenschutzmittel, die auf den Abbauf Flächen aufgebracht werden, lassen sich im oberflächennahen Grundwasser nachweisen. Bundesweit weisen ca. 10 % aller Messstellen im oberflächennahen Grundwasser Konzentrationen von Pflanzenschutzmitteln oberhalb des festgelegten Trinkwassergrenzwertes auf. Ende der achtziger Jahre verursachten Stoffe wie Pflanzenschutzmittel, Nitrat und Phosphat Kosten von über 920 Mio. DM für die öffentliche Trinkwasserversorgung in den alten Bundesländern.
- *Pharmazeutika in der Massentierhaltung:* Ein überflüssiger Einsatz von Pharmazeutika in der Massentierhaltung kann nicht nur Auswirkungen auf die Gesundheit der Verbraucher/innen haben, sondern auch auf die Umwelt. So sind Rückstände aus Zusatzstoffen zu Futtermitteln, Hilfsstoffen und Medikamenten in Nahrungsmitteln und Oberflächengewässern nachweisbar. In der Tierhaltung eingesetzte Antibiotika können über die Nahrungskette beim Menschen Resistenzen gegen Antibiotika erzeugen, die zur Bekämpfung von Infektionen Verwendung finden.
- *Klimarelevanz:* Die deutsche Landwirtschaft trägt zum nationalen anthropogenen Treibhauspotential mit 10 % bei. Hauptverursacher sind Stickstoffdünger (Emission von Lachgas (N_2O)), Tierhaltung (Emission von Methan (CH_4)) und der Energieverbrauch (Emission von CO_2).
- *Bodenerosion und Gefügeschaden:* Bodenerosion bedeutet eine langfristig irreversible Minderung der Bodenfruchtbarkeit und eine Gefährdung der Nahrungsvorsorgung künftiger Generationen. In den vergangenen 40 Jahren ging weltweit fast ein Drittel des landwirtschaftlichen Bodens durch Erosion verloren.⁸ Hauptursachen der Erosion sind die Vergrößerung der Felder, der monokulturelle Anbau erosionsfördernder Arten, Humusverluste durch Rückgang der Stallmistwirtschaft und intensive Bodenbearbeitung.
- *Verlust der biologischen Vielfalt und Landschaftsqualität:* Stoffeinträge in die Ökosphäre (Pestizide und Mineraldünger), die flächendeckende Standortnivellierung (Anbau weniger Hochartragssorten) sowie die Verkleinerung, Zerschneidung und Zerstörung von Lebensräumen haben den Verlust der biologischen Vielfalt und damit die Unterbrechung der natürlichen „Fressfeinde“-Kette zur Folge. Sie sind überdies die Hauptursachen des Verlusts an kleinräumig strukturierter, abwechslungsreicher Kulturlandschaft in den ländlichen Räumen.

⁷ Übermäßige Anreicherung mit Nährstoffen.

⁸ Vgl. Pimentel u. a. (1995) zitiert nach Schmidt-Bleek (1998) 14.

Schon anhand dieser kurzen Auflistung wird klar, welche Lasten wir zukünftigen Generationen durch die gängige landwirtschaftliche Praxis aufbürden. Das Umweltbundesamt schreibt die gegenwärtigen Trends der landwirtschaftlichen Entwicklung in einem sogenannten „Status-Quo-Szenario“ bis zum Jahr 2010 fort und folgert, es sei „nicht davon auszugehen, daß die stofflichen Einträge aus der Landwirtschaft in Gewässer, Boden und Luft weiterhin erheblich abnehmen werden. (...) Fazit: Unter den Bedingungen des Status-Quo-Szenarios werden im Agrarsektor erhebliche strukturelle Veränderungen stattfinden. Bei insgesamt verringerter Landwirtschaftsfläche in Deutschland wird die Anzahl der Betriebe, bei vergrößerter Flächenausstattung, abnehmen. Aus Umweltsicht wird im Status-Quo-Szenario die Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung (einschließlich Handel und Transporte) im Jahr 2010 weiterhin nicht mit dem Bild einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sein.“⁹

Demgegenüber schonen ökologischer Landbau und ökologische bzw. extensive Tierhaltung durch Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel, mineralische Düngemittel und Importfuttermittel sowie durch weitgehend geschlossene Stoffkreisläufe Böden, Grundwasser und Ressourcen:¹⁰

- Die Grundwasserbelastung durch Nitratauswaschung ist um etwa die Hälfte geringer.
- Es gibt keine toxischen Einträge in die Natur durch Pestizide beim Pflanzenbau und chemisch-synthetische Medikamente bei der Tierhaltung.
- Die Emission klimarelevanter Gase wird stark reduziert. Im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft werden etwa 62 % weniger CO₂ und circa 50 % weniger N₂O, Methan und Ammoniak frei. Der Energieeinsatz pro Flächeneinheit ist um 64 % niedriger als in der konventionellen Landwirtschaft.
- Bodenerosion und Gefügeschaden nehmen deutlich ab.
- Die Artenvielfalt steigt durch die vielfältigeren Fruchtfolgen.
- Der Transportaufwand wird durch den Verzicht auf Importfuttermittel reduziert.

Strukturen und Entwicklungslinien des Ernährungsgewerbes

Im Ernährungsgewerbe ist seit Jahren eine zunehmende Konzentration auf wenige weltweit operierende Konzerne (Nestlé, Philip Morris, Unilever) zu beobachten. Gleichwohl wird der überwiegende Teil der Lebensmittel – in Deutschland annähernd 90 % – noch immer in mittelständischen Betrieben produziert.¹¹ Zumindest bei bestimmten Produktlinien bestehen also nach wie vor Chancen für kleine und mittlere Anbieter; dies gilt insbesondere auf regionaler Ebene.

⁹ UBA (1997) 145, 153.

¹⁰ Vgl. SRU (1994) 311ff; vgl. BUND, Misereor (1996) 317f.

¹¹ Vgl. DIW, REGIOCONSULT (1998b) 224.

Die zunehmende Spezialisierung der Wirtschaft führt allerdings zur Auslagerung einzelner Wertschöpfungsstufen aus den Unternehmen. Dieser generelle Trend wird im Ernährungsgewerbe noch verstärkt durch steigende Hygienestandards und entsprechende räumliche Isolierung der „kritischen“ Bereiche. Insgesamt geht daher die Fertigungstiefe in den Produktionsbetrieben spürbar zurück. Gleichzeitig begünstigt die fehlende Internalisierung der Transportkosten vielfach eine weiträumig angelegte Arbeitsteilung – eine Tendenz, die zumindest unter ökologischen Gesichtspunkten problematisch ist. Zu den transportbedingten Belastungen der Umwelt kommt hinzu, dass die angelieferten Vorprodukte wegen ihrer Verderblichkeit durch Trocknen, Gefrieren und andere energieintensive Zwischenschritte stabilisiert werden müssen. Insgesamt kommt es zu räumlichen Produktionsstrukturen, „die von regionaler Spezialisierung auf nur wenige Anbauprodukte gekennzeichnet sind, wie im Falle Brandenburgs auf die Getreideproduktion.“¹²

Weitaus stärker noch als im Fertigungsbereich ist die Konzentration im Lebensmittelhandel: Bundesweit entfallen über 70 % des Umsatzes auf die zehn größten Unternehmen. Diese haben gegenüber den Lieferanten aus der Ernährungsindustrie eine bedeutende Machtstellung. Um ihre Produkte in den Regalen der großen Handelsketten plazieren zu können, müssen sich die Anbieter vielfach auf Abnahmepreise bzw. Sonderzahlungen einlassen, die eine nachhaltige Entwicklung der Betriebe nicht ermöglichen.¹³ Dies führt dazu,

- dass die Einstiegsschwellen für neue Produkte oft unerreichbar hoch sind,
- dass die teilweise langen Wege über die Zentrallager der Handelsketten unnötig viel Transport, Verpackung und Konservierung erzwingen, Manipulationen erleichtern und die Herkunft der Ware verschleiern,
- dass die Sortimente der Handelsketten aus Rationalisierungsgründen drastisch – etwa auf zwei Apfel- oder Kartoffelsorten – beschränkt sind, und das oft bundesweit.¹⁴

Neben dem Abfall, den Emissionen und den Verpackungen, die im Ernährungsgewerbe umweltbelastende Faktoren darstellen, sind die Transportströme von großer umweltpolitischer Relevanz. Einstmals regionale Handelskreisläufe wurden im Laufe der Zeit, v. a. aufgrund der verbesserten Lager- und Transporttechniken, immer weiter ausgedehnt. Dadurch wurde der Energie- und Materialbedarf für die Herstellung der Endprodukte weiter gesteigert. Die in Deutschland verbrauchten landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden nur zu einem Drittel auf inländischen Äckern angebaut.¹⁵

¹² Bruns, Spehl (1998) 239.

¹³ Einem Angebot von einigen Tausend Artikeln (im normalen Supermarkt ca. 3000–5000 Artikel, im großen Verbrauchermarkt ca. 8.000–15.000 Artikel) stehen 50.000–60.000 Artikel auf dem Lebensmittelmarkt gegenüber.

¹⁴ Vgl. Schäfer, Schön (1999b).

¹⁵ Vgl. BUND, Misereor (1996) 118.

Wirkungen des Einkaufs- und Ernährungsverhaltens

Die Konzentrationsprozesse in Landwirtschaft, verarbeitendem Gewerbe und Handel hängen eng mit der Entwicklung von Umfang und Art des Verbrauchs zusammen: Die wachsende Zahl der (Einpersonen-)Haushalte, die zunehmende Mobilität (Motorisierung), die verbesserten Lagermöglichkeiten (Kühl- und Gefrierschränke) und die stark ausgeprägte Orientierung der Verbraucher an Aussehen, Preis und „Bequemlichkeit“ der Produkte haben zu Kauf- und Essgewohnheiten geführt, die auf hochveredelte Lebensmittel zielen. Der parallel zu dieser Entwicklung existierende Trend zu einer bewussten Ernährung mit vollwertigen Lebensmitteln und zur Bevorzugung regionaler Produkte ist noch vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die ökologische und gesunde Ernährung versucht sich jedoch zunehmend der Genuss- und Erlebnisorientierung zu stellen („Lebenslust statt Körnerfrust“). Die Angebotsvielfalt ökologischer Lebensmittel nimmt zu, wobei auch der Anteil von Fertigprodukten steigt. Öffentlichkeitswirksame Aktionen wie die der „Gourmets for Nature“ – einem Zusammenschluss von Meisterköchen, die nur mit ökologischen Lebensmitteln kochen – weisen in die richtige Richtung.

Bei allen Unterschieden im Einzelnen sind Elemente eines umwelt-, gesundheits- und regional orientierten Einkaufs- und Ernährungsverhaltens inzwischen bei allen Gruppen der Bevölkerung vorhanden. Die vielfach geäußerte Bereitschaft zum verstärkten Konsum ökologischer Lebensmittel schlägt sich allerdings abgeschwächt in den Umsätzen des Naturkostbereiches nieder. Hemmend auf den Kauf ökologischer Produkte wirken v.a. Informationsdefizite, Echtheitszweifel, relativ hohe Preise, schwere Erhältlichkeit, Macht der Gewohnheit, Defizite in der Ästhetik, Angst vor negativem Image und Interesselosigkeit.¹⁶

Wesentlich ist, dass sich Konsument/-innen und Nicht-Konsument/-innen ökologischer Produkte weniger durch sozio-demographische Merkmale (Bildung, Alter, Einkommen) unterscheiden als vielmehr durch die Wahl ihrer Einkaufsorte. Dabei wirkt sich insbesondere das hochverdichtete und reglementierte Zeitbudget der verschiedenen Haushaltsmitglieder hemmend aus. Die für die Ernährung verfügbare Zeit ist stark beschränkt, und die Koordination der verschiedenen Familien- bzw. Haushaltsmitglieder wird schwieriger. Der zunehmende Konsum von Convenience-Produkten führt v.a. in den Städten zur Abkoppelung der Erfahrungswelt von den natürlichen Rhythmen und zum Verlust der Kenntnis über saisonale und regionale Produkte.

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen ist die Erleichterung des gewohnheitsmäßigen Konsums ökologischer Produkte durch eine breitere Angebotsstreuung an verschiedenen Einkaufsorten ein wichtiger Ansatzpunkt für die Ausbildung nachhaltiger Konsummuster im Ernährungsbereich.

¹⁶ Vgl. Hüser (1996).

9.2.2 Zukunftsfähige Ernährung in Berlin

9.2.2.1 Ein Leitbild

Die zukunftsfähige Nahrungsversorgung einer Region gilt dann als gegeben, wenn durch Produktion und Konsum von Nahrungsmitteln die zugrunde liegenden natürlichen Ressourcen in ihrer produktiven und regenerativen Qualität kurz- und langfristig nicht geschädigt werden, sodass die nachfolgenden Generationen in dieser Region die gleichen oder bessere Möglichkeiten der Nahrungsversorgung haben – ohne dass gleichzeitig andere Regionen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden.¹⁷

- Für eine *zukunftsfähige landwirtschaftliche Produktion* schlägt die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ folgende Definition vor: „Eine dauerhaft umweltverträgliche Landwirtschaft arbeitet in weitestgehend geschlossenen Kreisläufen bei Schonung und dauerhaftem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt) sowie der knappen Ressourcen (fossile Energieträger und mineralische Rohstoffe). Voraussetzung hierfür ist die Wiederherstellung der natürlichen ökosystemaren Regelsysteme und Stoffkreisläufe und die Einbindung und Anpassung der Landwirtschaftsmethoden in den Naturhaushalt. Der Energiebedarf in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum ist weitgehend mit Hilfe regenerativer Energiequellen zu decken. Ziele der Landwirtschaft sind sowohl eine auf die Region ausgerichtete Versorgung mit gesunden Nahrungsmitteln und Rohstoffen als auch gleichermaßen die Schaffung bzw. Wiederherstellung und der Erhalt einer abwechslungsreichen, vielfältig strukturierten, arten- und biotopreichen Kulturlandschaft und die Sicherung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Im Sinne einer Kreislaufwirtschaft ist außerdem die möglichst vollständige Rückführung unbedenklicher biogener Abfälle und Reststoffe und deren Verwertung innerhalb der Landwirtschaft anzustreben.“¹⁸ Das Umweltbundesamt (UBA) stellt fest: „Der Ökologische Landbau, wie er in Deutschland nach den Rahmenrichtlinien der AGÖL (Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau) praktiziert wird, entspricht dem Leitbild einer nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion am ehesten.“¹⁹
- Eine *zukunftsfähige Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln* muss ökologische und ökonomische Gesichtspunkte, Verbraucherinteressen und Aspekte der Gerechtigkeit internationaler Handelsbeziehungen berücksichtigen. Sie „vermeidet umweltbelastende Transporte durch regionale Versorgungskonzepte, fördert die Stärkung lokaler Absatzmärkte und legt um externe Kosten korrigierte Transportpreise zugrunde. (...) Hierdurch wird gewährleistet, dass der verbleibende Handel mit Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Einsatzstoffen auch tatsächlich die Wohlfahrt erhöht, und nicht hauptsächlich die Einkommen der Handelsunternehmen auf Kosten der Allgemeinheit und der Umwelt. Eine nach-

¹⁷ Vgl. Bruns, Spehl (1998) 237.

¹⁸ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994) 255.

¹⁹ UBA (1997) 137.

haltige Nahrungsmittelproduktion schließt auch einen möglichst geringen Energieaufwand bei der Herstellung und Verpackung der Lebensmittel ein.“²⁰ Der Aspekt der Gerechtigkeit ist insofern relevant, als die Entwicklungsländer gerade im Nahrungsmittelbereich massiv diskriminiert, das heißt weitgehend von den Märkten ferngehalten werden. Grundsätzlich sollte daher der Marktzugang für Anbieter aus diesen Ländern erleichtert werden. Dabei ist allerdings zugleich die Einhaltung sozialer Standards, beispielsweise eine „faire“ Entlohnung in den Anbauländern, zu gewährleisten.

In der spezifischen Berliner Situation sollte ein Leitbild für den Ernährungsbereich zunächst an das *Konzept kleinräumiger Stoffkreisläufe* anknüpfen und die Bedingungen dafür formulieren, dass ein größerer Teil der nachgefragten und verbrauchten Nahrungsmittel aus der Stadt selbst und aus deren Umland kommt.

In ökonomischer Hinsicht impliziert diese Zielsetzung eine Steigerung der innerhalb der Region – also sowohl in Berlin als auch in Brandenburg – erzielten Einkommen. Die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Erweiterung der Wertschöpfungskette innerhalb der brandenburgischen Ernährungswirtschaft ist dabei aus Berliner Sicht deshalb besonders wichtig, weil die Zukunftsfähigkeit der Stadt als Dienstleistungszentrum in starkem Maße von einem wirtschaftlich starken Hinterland abhängt und die Ernährungswirtschaft trotz aller Probleme, die durch die teilweise stark umkämpften Märkte und die Restriktionen der europäischen Agrarpolitik entstehen, für viele dünn besiedelte Gebiete Brandenburgs – etwa für die Prignitz oder für die Uckermark – nach wie vor die besten Entwicklungschancen enthält.

Bei der Ausformung des Leitbildes ist freilich zu beachten, dass die regionalökonomischen Ziele nicht in jedem Falle mit dem Postulat der Gerechtigkeit (und mit weltwirtschaftlichen Erfordernissen) zu vereinbaren sind. Die „richtige“ Mischung von Globalisierung und Regionalisierung der Agrarmärkte herauszuarbeiten ist deshalb eine der wichtigsten Herausforderungen der Zukunft. Vor diesem Hintergrund bezieht sich die Zielsetzung einer intensiveren intraregionalen Verflechtung vorrangig auf solche Erzeugnisse, bei denen ein Bezug aus Entwicklungsländern nicht „sinnvoll“ scheint. Dies gilt beispielsweise für Frischmilch, Kartoffeln, heimische Gemüse und bestimmte Getreidearten.

Ökologisch betrachtet geht es vorrangig um eine Verringerung teilweise extrem langer Transporte und der daraus resultierenden Belastungen für die Umwelt. Zwar ist zu beachten, dass die positiven Effekte, die durch eine Reduzierung der Transportintensität erzielt werden, grundsätzlich durch neue Belastungen vor Ort, etwa durch überdurchschnittlichen Düngemiteleinsatz, gemindert oder sogar überkompensiert werden können. Im Falle einer stärkeren Eigenversorgung von Berlin-Brandenburg ist jedoch nicht mit einer zusätzlichen Nettobelastung zu rechnen, da es sich vielfach um eine Substitution von Gütern aus vergleichsweise stark belasteten mitteleuropäischen Anbauregionen handelt und die brandenburgische Landwirtschaft

²⁰ UBA (1997) 138.

relativ extensiv arbeitet. Der Einsatz mineralischer Düngemittel je Hektar landwirtschaftlicher Fläche beträgt bei Kali 62 %, bei Stickstoff 61 %, bei Kalk 53 % und bei Phosphor 50 % des Bundesdurchschnitts. Die Zuführung organischen Düngers ist ebenfalls vergleichsweise gering, da der Großviehbestand mit 48 Tieren je 100 Hektar landwirtschaftlicher Fläche nur halb so hoch ist wie im Durchschnitt der alten Bundesländer.

Den zweiten Ansatzpunkt für die Formulierung eines Leitbildes im Bereich der Ernährung bilden die *Forschungspotentiale*, die generell in zunehmendem Maße Profil und Bedeutung von Wirtschaftsstandorten bestimmen. Der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg verfügt über das größte und zugleich am weitesten gefächerte Angebot an Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen im Bereich der Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften in Deutschland. Sie zu koordinieren und zusammen mit Unternehmen der Nahrungsgüterwirtschaft zu einem Kompetenzzentrum für umweltverträgliche und zugleich konkurrenzfähige Produktionsverfahren sowie für zukunftsweisende Erzeugnisse und Verbrauchsgewohnheiten zu entwickeln, sollte daher Ziel der gemeinsamen Regionalpolitik sein. Die mittelständische Struktur der ansässigen Unternehmen ist in diesem Fall durchaus als Vorteil zu betrachten.

9.2.2.2 Bestandsaufnahme

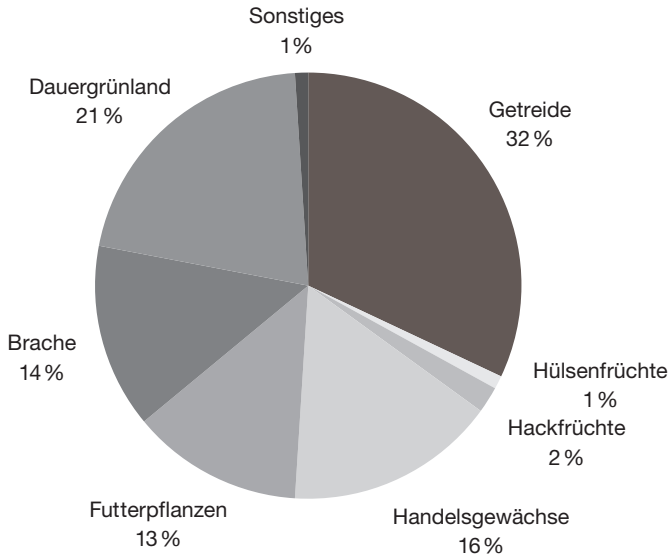
Potenzial der regionalen Landwirtschaft

In Brandenburg werden rund 1,3 Mio. ha Flächen landwirtschaftlich genutzt, das entspricht rund der Hälfte der Gesamtfläche des Landes. Eine dominierende Stellung hat der Getreideanbau; auf ihn entfällt ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche (siehe Abbildung 17). Die wichtigsten pflanzlichen Produkte sind Roggen, Weizen, sonstiges Brotgetreide, Kartoffeln, Zuckerrüben sowie alle heimischen Gemüse- und Obstsorten. Dazu kommen als wichtigste tierische Produkte Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch sowie Milch und Eier. Es gibt zwar noch eine größere Anzahl anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse; sie haben jedoch vergleichsweise geringe Bedeutung.

1997 wurden in Brandenburg 50.000 ha, das waren 3,6 % aller Ackerflächen, ökologisch nach den Richtlinien der AGÖL bewirtschaftet, im Bundesdurchschnitt waren es lediglich 2,2 %. Brandenburg rangierte damit im Vergleich der Bundesländer an zweiter Stelle hinter Mecklenburg-Vorpommern (6,9 %). Im Jahre 1998 hat sich der Flächenanteil des ökologischen Landbaus in Brandenburg weiter – auf knapp 55.000 ha bzw. 4,1 % – erhöht. In Anbetracht des hohen Absatzpotentials in Berlin und des bislang geringen Anteils der brandenburgischen Ernährungswirtschaft am lokalen Markt erscheint diese Steigerung allerdings als gering.

Abbildung 17

Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche in Brandenburg 1994



Quelle: Bruns, Spehl (1998) 246.

Um Hinweise auf die Potenziale der brandenburgischen Acker- und Weideflächen zu gewinnen, haben Bruns und Spehl im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht, welchen Beitrag diese Flächen zur Versorgung der Bevölkerung in der Region maximal leisten könnten.²¹ Dazu wurde der Nahrungsmittelbedarf der Bevölkerung, nach Produkten differenziert, in Fläche umgerechnet und dem Flächenbestand gegenübergestellt. Um dem größeren Flächenbedarf des ökologischen Landbaus Rechnung zu tragen, wurde der „Öko-Ertrag“ mit zwei Dritteln des konventionellen Ertrages angesetzt – eine durchaus vorsichtige Annahme, die vielfach deutlich überschritten wird. Nach dieser Modellrechnung ergibt sich, dass Brandenburg über beträchtliche Flächenpotenziale verfügt, die genutzt werden könnten, um die Versorgung mit Lebensmitteln aus regionalen Produktlinien erheblich zu steigern.²² Aussagen hinsichtlich des daraus abzuleitenden „Selbstversorgungsgrades“ dürfen daraus aber nicht abgeleitet werden.

²¹ Vgl. Bruns, Spehl (1998) 244 f.

²² Insbesondere durch die Reduktion des Getreideanbaus (v. a. Roggen) könnten große Flächen für den Anbau anderer Produkte gewonnen werden.

Eine Steigerung des regionalen Selbstversorgungsgrades setzt insbesondere eine Reform der Rahmenbedingungen voraus. Diese Rahmenbedingungen verzerren seit langem die Versorgungsstrukturen auf regionaler wie interregionaler und internationaler Ebene. Es besteht demnach nicht notwendig eine Konkurrenz zwischen dem Ziel, den regionalen Selbstversorgungsgrad zu steigern, und dem Ziel, die Nahrungsmiteleinfuhren aus Entwicklungsländern zu erhöhen. Wenn in den Industriestaaten alle preisverzerrenden Subventionen der Landwirtschaft unterlassen würden, könnte der regionale Selbstversorgungsgrad gesteigert werden. Dies ginge dann zu Lasten der Einfuhren von Nahrungsmitteln aus den vormals subventionierten Landwirtschaften. Die Nahrungsmiteleinfuhren aus Entwicklungsländern könnten dann – auch bei Internalisierung der externen Effekte (z. B. bei den Transportkosten) – gesteigert werden, wenn die preisverzerrenden Subventionen abgebaut würden.

Ein Beispiel für regionale Potenziale ist die Produktion von Spargel, auch wenn es sich hier nicht um ein Grundnahrungsmittel handelt. Der Markt für dieses Gemüse ist anhaltend expansiv und überdies keinen Regulierungen durch die Europäische Union unterworfen. Da die Qualität stark von der Frische abhängt und der brandenburgische Boden sehr gut für hochwertige Kulturen geeignet ist, spricht alles für eine Ausweitung der örtlichen Erzeugung. Dementsprechend ist die Produktion im Bereich Beelitz in den letzten Jahren bereits kräftig gestiegen und „Beelitzer Spargel“ wieder zu einem brandenburgischen Markenprodukt geworden. Mehr als zwei Drittel der Ernte werden in Berlin verkauft. Gleichwohl wird derzeit erst die Hälfte der Anbaufläche aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg erreicht. Es gibt also noch erhebliche Wachstumsmöglichkeiten. Sie sollen genutzt werden; den vorliegenden Informationen zufolge ist geplant, die Anbaufläche in den nächsten zehn Jahren um 50 % auszuweiten.

Position und Entwicklungschancen des Ernährungsgewerbes

In Berlin ist das Ernährungsgewerbe der zweitgrößte, in Brandenburg sogar der größte Zweig des verarbeitenden Gewerbes. Die rund 320 Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten haben 1997 annähernd 25.000 Arbeitskräfte beschäftigt (vgl. Tabelle 12) und einen Umsatz von 13,5 Mrd. DM erzielt. Die Tendenz ist – entgegen der allgemeinen Entwicklung in der Industrie – steigend; das Ernährungsgewerbe hat daher erhebliche Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum innerhalb der Region.

Das *Produktspektrum* der Berliner Unternehmen ist zwar noch immer von den Standortbedingungen aus der Zeit vor der Wende geprägt: Kaffee, Kakaomassen und Süßwaren, Spirituosen und andere Erzeugnisse mit geringer Wertschöpfungsquote, die nach dem zweiten Weltkrieg primär wegen der Umsatzsteuerpräferenzen nach West-Berlin verlagert worden waren, machen einen verhältnismäßig großen Teil des Umsatzes aus. In den letzten Jahren ist jedoch öfter die Aufnahme neuer, wertschöpfungsintensiverer Produktlinien, die Etablierung dispositiver Funktionen wie Planung und Vertrieb sowie eine Intensivierung der intraregionalen Verflechtung

zu beobachten.²³ Diese Faktoren haben wesentlich dazu beigetragen, dass sich der Wirtschaftszweig in der Stadt stabilisiert hat.

Wesentlich breiter ausgelegt ist demgegenüber die Struktur der Brandenburger Ernährungswirtschaft; dort dominieren die Verarbeiter von Fleisch, Kartoffeln, Obst, Getreide und Milch, also von Produkten, die grundsätzlich aus der unmittelbaren Umgebung bezogen werden können.

Tabelle 12

Zahl der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft* und im Ernährungsgewerbe von Berlin und Brandenburg 1997

	Berlin	Brandenburg	Region insgesamt
Landwirtschaft	9.900	34.700	44.600
Ernährungsgewerbe	13.000	11.700	24.700
Insgesamt	22.900	46.400	69.300

* einschließlich Gartenbau

Quelle: Statistische Landesämter Berlin und Brandenburg

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung weisen alle verfügbaren Indikatoren darauf hin, dass die *Absatzpotentiale* der regionalen Ernährungswirtschaft auf dem Berlin-Brandenburgischen Markt bei weitem nicht ausgeschöpft werden.

- So erreicht der Arbeitsplatzbesatz in der Region mit 42 Beschäftigten je 10.000 Einwohner nur zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Auch nach Berücksichtigung von Unterschieden in der Exportintensität – hier entfielen 1997 gut 7 %, in Deutschland insgesamt dagegen 11 % des Umsatzes auf das Ausland – bleibt Berlin-Brandenburg deutlich hinter der gesamten Volkswirtschaft zurück.
- In die gleiche Richtung weist ein interregionaler Vergleich der räumlichen Bezugsstrukturen. Danach betrug der Anteil der im Lande produzierten Nahrungsmittel am pro-Kopf-Verbrauch 1994 in Brandenburg lediglich ein Drittel des Referenzwertes für Schleswig-Holstein. Der Anteil Brandenburgs an den Umsätzen der Nahrungsgüterwirtschaft in Berlin erreichte zur gleichen Zeit nur 4 %. Zwar dürften diese Anteile inzwischen gestiegen sein; es ist jedoch davon auszugehen, dass die „Selbstversorgungsraten“ noch immer deutlich geringer sind als in vergleichbaren Absatzräumen des alten Bundesgebietes.²⁴

²³ Vgl. DIW, REGIOCONSULT (1998b) 224 ff.

²⁴ Vgl. MWM (1998) 24 f.

- Außerordentlich niedrig ist auch der Anteil Brandenburgs am Berliner Öko-Lebensmittelmarkt: Nach Angaben der brandenburgischen Landesanstalt für Landwirtschaft liegt er derzeit bei etwa 5 %.²⁵

Ein wesentlicher Grund für die schwache Position der ansässigen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf dem regionalen Markt dürften neben erheblichen Marktzutrittsbarrieren (abgeschottete Netzwerke, längerfristige Verträge, Vorurteile gegenüber Ostprodukten) auch Qualitätsmängel sowie das vielfach kleine Sortiment der Anbieter sein. Dieser Wettbewerbsnachteil kann bei der mittelständischen Struktur der Branche nur durch verstärkte Kooperation der Betriebe behoben werden.

Bei weitem nicht hinreichend genutzt werden offensichtlich auch die *vertikalen Vernetzungspotentiale*.

- Dies gilt einmal für den Bezug landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch weiterverarbeitende Betriebe. Mehreren Befragungen zufolge beziehen die Betriebe des Ernährungsgewerbes in Berlin und Brandenburg nach wie vor einen unverhältnismäßig großen Teil ihrer Ausgangsprodukte von Lieferanten außerhalb Brandenburgs, obwohl entsprechende Flächenkapazitäten vor Ort vorhanden sind und zumindest teilweise die Bereitschaft zum verstärkten Einsatz regionaler Produkte besteht. Dies gilt insbesondere für Kartoffeln, Gemüse, Braugerste und Buchweizen, aber auch für Schlachtvieh und Fleisch. Unternehmen wie die Meierei-Zentrale (emzett), die ihre Milch überwiegend von den Berliner Stadtgütern in Brandenburg bezieht, oder Freiburger Tiefkühlkost, die schon bald nach der Wende damit begonnen hat, Gemüse, Milch und Käse aus der Umgebung zu kaufen, sind eher die Ausnahme. Hemmnisse bestehen allerdings auch auf der Seite der landwirtschaftlichen Betriebe, die teilweise die Abhängigkeit von wenigen Abnehmern fürchten, teilweise nicht über die erforderliche Infrastruktur (z. B. Beregnungsanlagen) verfügen.
- Zum anderen sind die regionalen Netzwerke zwischen den Betrieben des Ernährungsgewerbes und Dienstleistern wie Verpackungs- und Konfektionierungsbetrieben, Werbeagenturen oder Datenverarbeitungsspezialisten nach Angaben von Branchenkennern vergleichsweise schwach entwickelt. Untersuchungen von DIW und REGIOCONSULT zeigen außerdem, dass auch die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten der Region eher selten genutzt werden. Dabei eröffnet gerade das breit gefächerte Tätigkeitsspektrum der Lebensmittel- und Ernährungsforschung in Berlin-Brandenburg den Betrieben besonders gute Möglichkeiten zur Produkt- und Verfahrensinnovation (vgl. Tabelle 13).

²⁵ Vgl. Adam (1999).

Tabelle 13

Forschungseinrichtungen der Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften in der Region Berlin-Brandenburg

1. Forschungseinrichtungen der Hochschulen

- Institut für Lebensmittelhygiene und -technologie an der FU Berlin
- Institut für Lebensmittelchemie an der TU Berlin
- Institut für Lebensmitteltechnologie I an der TU Berlin
- Institut für Lebensmitteltechnologie II an der TU Berlin
- Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät an der Humboldt-Universität zu Berlin
- Institut für Ernährungswissenschaften an der Universität Potsdam
- Fachbereich Lebensmitteltechnologie und Verpackungstechnik an der Technischen Fachhochschule Berlin

2. Forschungseinrichtungen der Industrie

- Institut für Getreideverarbeitung GmbH (IGV), Bergholz-Rehbrücke
- Institut für Lebensmittel- und Umweltforschung e.V. (ILU), Bergholz-Rehbrücke
- Versuchs- und Lehranstalt für Brauerei in Berlin (VLB)
- Versuchsanstalt der Hefeindustrie e. V., Berlin
- Versuchs- und Lehranstalt für Spiritusfabrikation und Fermentationstechnologie in Berlin (VLSF)
- Gesellschaft für Lebensmittelforschung mbH (GfL), Berlin

3. Weitere Forschungseinrichtungen

- Deutsches Institut für Ernährungsforschung (DIfE), Bergholz-Rehbrücke
- Institut für Technologie und Umweltschutz e. V., An-Institut der Technischen Fachhochschule Berlin
- Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau Großbeeren

4. Forschungseinrichtungen des Bundes

- Bundesforschungsanstalt für Ernährung, Außenstelle Oranienburg
- Biologische Bundesanstalt (Institut für Vorratsschutz)
- Bundesanstalt für gesundh. Verbraucherschutz und Veterinärmedizin

9.2.2.3 Strategien und Handlungsempfehlungen

Beschleunigung des Struktur- und Bewusstseinswandels

Zur Bewertung alternativer Strategien hat das Umweltbundesamt (UBA) zwei Szenarien erstellt: ein Effizienz-Szenario und ein Szenario des Struktur- und Bewusstseinswandels.²⁶

- Im *Effizienz-Szenario* wird die Reduktion der Umweltbelastung durch konsequente Nutzung technischer Minderungspotentiale bei Emissionen, durch effizienteren Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, durch Energieeinsparung usw. untersucht. Das Ergebnis zeigt, dass Effizienzsteigerungen allein nicht ausreichen. Sie könnten zwar deutliche Entlastungen bewirken, ein erheblicher Teil der Umweltbelastungen würde jedoch bestehen bleiben; unter anderem würde das Ziel einer 80 %-igen Reduzierung der CO₂-Emissionen bis 2050 nicht erreicht. „Technische Effizienzverbesserungen stoßen an Grenzen, die ohne eine Veränderung der bestehenden ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht überwunden werden können. Zusätzliche Emissionsminderungen, Ressourceneinsparungen und Naturschutzverbesserungen setzen v.a. die Bereitschaft der Gesellschaft zu Veränderungen vertrauter Strukturen und Wertvorstellungen voraus.“²⁷
- Im *Szenario des Struktur- und Bewusstseinswandels* werden notwendige Änderungen der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und der gesellschaftlichen Wertvorstellungen diskutiert. Dabei geht es v.a. um die Ökologisierung der EU-Agrarpolitik und der nationalen Agrarpolitik, die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens – insbesondere des Wasserhaushaltsgesetzes, des Pflanzenschutzgesetzes, des Bodenschutzgesetzes und der EG-Öko-Audit-Verordnung –, die Reform der ökonomischen Anreizsysteme, die Bewertung und Monetarisierung der externen Kosten der Nahrungsmittelproduktion, den Einbau ökologischer und sozialer Mindeststandards in den Welthandel, den Abbau der von Exportsubventionen verursachten Handelsverzerrungen und die Schaffung einer multilateralen Rahmenkonvention über globale Ernährungssicherheit.²⁸

Mit Blick auf die Dringlichkeit des Strukturwandels im Bereich der Nahrungsmittelproduktion empfiehlt die Enquetekommission, dass das Land Berlin seine gesetzlichen Möglichkeiten (beispielsweise Gesetzesinitiativen) und Mitspracherechte auf Bundes- und EU-Ebene nutzt, um auf Veränderungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen hinzuwirken.

Außerdem ist zu prüfen, inwieweit die Möglichkeiten der vorhandenen Einrichtungen, Verbraucherinnen und Verbraucher über ökologische Produkte zu informieren, verbessert werden können. In jedem Falle ist sicherzustellen, dass die Mittel zur Finanzierung der Verbraucherzentralen erhalten bleiben.

²⁶ Vgl. UBA (1997) 153ff.

²⁷ Vgl. UBA (1997) 162.

²⁸ Vgl. UBA (1997) 163ff.

Aufbau regionaler Netzwerke im Bereich der Ernährungswirtschaft

Innerhalb der geltenden Rahmenbedingungen kann insbesondere eine partielle „Regionalisierung der Landwirtschaft und der Agrarproduktmärkte“ dazu beitragen, dass Ziele der Nachhaltigkeit erreicht werden: „Die Entwicklung regionaler Versorgungskonzepte ist ein wichtiger Beitrag u.a. zur Vermeidung von Nahrungsmitteltransporten und zur Berücksichtigung regionaler Naturschutzerfordernisse sowie zur Belebung ländlicher Räume. Die Förderung lokaler und regionaler Vermarktungs- und Marketingkonzepte sowie die Erhaltung und Wiedereinrichtung kommunaler Verarbeitungs- und Lagereinrichtungen (wie gemeinschaftlicher Schlacht-, Kühl- und Gefrierräume) ermöglicht eine weitgehende Standort angepasste Bewirtschaftung des jeweiligen Wirtschaftsraumes und verringert, auch in Verbindung mit einer höheren Treibstoffbesteuerung, Transporte und Güterströme.“²⁹

Eine Möglichkeit zur besseren Nutzung der regionalen Ressourcen und zur dauerhaften Etablierung auf dem heimischen Markt besteht in der Veredelung von Produkten. Dazu sind auf betrieblicher Ebene zwei Wege möglich – die Integration zusätzlicher Fertigungsstufen und die Zusammenarbeit mit bereits ansässigen oder neu angesiedelten Unternehmen. Aktuelle Beispiele für derartige Aktivitäten sind die Herstellung von Panaden und Compounds aus Kartoffelstärke, die Produktion tiefgekühlter Fertiggerichte in einer Konservenfabrik und die Verwendung standortgerechter alternativer Kulturpflanzen wie Topinambur bei der Herstellung gesundheitsfördernder Lebensmittel.

Wichtig für den Erfolg derartiger Maßnahmen ist, dass die überwiegend mittelständischen Nahrungsmittelhersteller der Region offensiver auf dem Markt auftreten. Insbesondere muss die Schwellenangst vor großen Handelsunternehmen abgebaut werden. Dazu ist erforderlich, dass die Anbieter aus dem verarbeitenden Gewerbe mit ihren (potentiellen) Kunden aus dem Handel zusammenarbeiten. Eine Schlüsselrolle haben Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte.

Bislang kommt die Bildung kleinräumiger Netzwerke innerhalb der regionalen Ernährungswirtschaft nur langsam voran. Angst vor dem Verlust der (neu erworbenen) Eigenständigkeit, gering entwickelte Kooperationsfähigkeit und mangelnde Vorstellungskraft spielen dabei eine wichtige Rolle. Entscheidend dürfte jedoch sein, dass die Kommunikation zwischen den Akteuren außerordentlich schwach ausgeprägt ist. Unternehmer und Manager kennen sich vielfach auch dann nicht, wenn sie in unmittelbarer Nachbarschaft produzieren. Dabei haben mehrere Veranstaltungen – beispielsweise Arbeitskreise im Rahmen des Städtenetzes Prignitz oder die vom brandenburgischen Wirtschaftsministerium Ende 1998 durchgeführte Konferenz „Neue Chancen für Landwirtschaft und Ernährungsgewerbe“ – gezeigt, dass das Informationsbedürfnis groß ist und die Kommunikation zwischen potenziellen Kooperationspartnern durch Anstöße von außen verbessert werden kann.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der erheblichen Potenziale sollte die Bildung strategischer Partnerschaften in der Ernährungswirtschaft stärker unterstützt

²⁹ UBA (1997) 165.

werden als bisher. Beispielhaft für eine solche wirtschaftspolitische Strategie ist die Food-Processing Initiative Nordrhein-Westfalen, die seit 1996 die Kooperation von Nahrungsmittelproduzenten, Herstellern von Roh-, Grund- und Hilfsstoffen sowie Anlagen- und Systemherstellern fördert, um die Synergiepotentiale dieser weitgehend mittelständisch organisierten Industrien zu mobilisieren.

In Berlin-Brandenburg könnte eine der Food-Processing Initiative vergleichbare „Clearingstelle“ eingerichtet werden, die von den beiden Ländern und der Wirtschaft gemeinsam getragen wird. Aufgabe dieser Einrichtung sollte es auch sein, die Forschungspotenziale der Region stärker an die Betriebe heranzutragen. Vor dem Hintergrund steigender Qualitätsansprüche und sich ändernder Verbrauchsgewohnheiten ist zu erwarten, dass der Forschungs- und Entwicklungsbedarf im Ernährungsgewerbe noch steigen wird. Die Branche kann daher zu einem wichtigen Bestandteil des Innovationsstandorts Berlin werden.

Verbesserung des Marktzugangs für Produkte aus der Region

Um kleinen und mittleren Unternehmen des Ernährungsgewerbes den Zugang zu neuen Märkten, insbesondere in Berlin, zu erleichtern, fördert Brandenburg im Rahmen seiner Marktzugangsinitiative kooperative Maßnahmen zur Entwicklung von Marketing-Konzeptionen und zum Aufbau neuer Vertriebswege.

- Als viel versprechend für einen nachhaltigen Markterfolg – das heißt, für eine dauerhafte Aufnahme in das Verkaufsprogramm des Einzelhandels, insbesondere der großen Konzerne (Listung) – hat sich dabei der Vertrieb unterschiedlicher heimischer Produkte unter einer gemeinsamen Dachmarke erwiesen. Für diesen Weg gibt es bereits mehrere Beispiele – etwa die Marke „Kloster Chorin“, in der verschiedene Lebensmittel, Getränke sowie Heil- und Pflegemittel mit ausgeprägter regionaler Identität zusammengefasst sind.
- Ein interessanter, wenngleich noch in der Erprobung befindlicher Ansatz ist die „Verkaufsgemeinschaft deutscher Hersteller“. Hier können kleine und mittelgroße Produzenten, insbesondere aus den neuen Bundesländern, ihre Erzeugnisse in die für sie jeweils interessanten Verkaufsstellen der Handelskette einstellen. Die Bezahlung erfolgt vierzehntäglich entsprechend den abgesetzten Mengen. Derartige Modelle sind vergleichsweise flexibel und bieten Herstellern, die in Marktnischen tätig sind, die weder von den multinationalen Nahrungsmittelkonzernen noch von den marktbeherrschenden Handelsunternehmen besetzt sind, den Zugang zum Markt. Berlin hat sich aufgrund seiner heterogenen und aufgeschlossenen Bevölkerung immer wieder als guter Testmarkt erwiesen und erscheint als besonders geeigneter Platz für Experimente dieser Art.

Von derartigen Maßnahmen einmal abgesehen, könnte die Einrichtung eines Großmarktes für landwirtschaftliche Produkte aus Brandenburg in gut erreichbarer und stadtnaher Lage – beispielsweise auf dem Gelände des Fruchtgroßmarktes Beuselstraße – ein Ansatz sein, um den Kontakt zwischen den Erzeugern der Umgebung und den Obst- und Gemüseeinzelhändlern in Berlin zu intensivieren und zu festigen.

Förderung von Produktion und Absatz ökologischer Lebensmittel

Von herausgehobener Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Ernährungsbereichs ist eine stärkere Verbreitung ökologischer Lebensmittel. Die EU-Förderprogramme bieten hierzu ein breites Spektrum. Dieses beinhaltet die direkte finanzielle Unterstützung der Umstellung auf ökologischen Landbau, die Bildung von „Knowledge Networks“ zum ökologischen Landbau, die Förderung der Vermarktung ökologischer Lebensmittel und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe.³⁰ In verschiedenen Bundesländern (darunter auch Brandenburg) existieren bereits integrierte „Aktionspläne“ mit dem Ziel, diese verschiedenen Programme zu verknüpfen, effizienter auszuschöpfen und transparent zu machen.³¹ Der Ausbau und die Intensivierung dieses Aktionsplans in Brandenburg und Berlin ist im Hinblick auf die potenziell günstigen Neuregelungen der Agenda 2000³², auf die überdurchschnittliche Nachfrage nach Förderungen zur Umstellung auf ökologischen Landbau in Brandenburg³³ und auf das große Berliner Marktpotential für ökologische Lebensmittel eine vorrangige Aufgabe für eine zukunftsfähige Ernährung in der Region.

Mehr noch als im Bereich konventioneller Lebensmittel verlangt eine Erfolg versprechende Strategie für ökologische Produkte abgestimmte Konzepte und strategische Partnerschaften zwischen den beteiligten Akteuren.

- Wesentliches Element einer entsprechend ausgerichteten Strategie ist *die Stärkung und Erneuerung der Produktions- und Vertriebsstrukturen*. Da der ökologische Landbau in den neuen Bundesländern sich erst im Aufbau befindet, bestehen Infrastrukturschwächen, die Lieferungen in konstanter Qualität und Quantität an regionale Großabnehmer behindern. Gebraucht werden auf die Region konzentrierte Großhandelsstrukturen sowie Kooperationen von Erzeugergemeinschaften und Supermarktketten bzw. anderen Großabnehmern wie Kantinen. Viel versprechend ist die Kooperation zweier Erzeugergemeinschaften mit der Berliner Supermarktkette Meyer-Beck zur Vermarktung regionaler Bioprodukte unter der Dachmarke „Bio Brandenburg“. Erfolgreich war auch die Etablierung ökologisch hergestellter Lebensmittel in der Mensa der TU Berlin.³⁴ Auf der Basis dieser Erfahrungen ist nach Wegen zu suchen, wie andere öffentliche Einrichtungen, beispielsweise Krankenhäuser, Schulen und Verwaltungen, dafür gewonnen werden können, diesem Beispiel zu folgen. Eine wichtige Rolle könnten in diesem Zusammenhang auch die Berliner Stadtgüter spielen: Die stärkere Ausrichtung dieser landeseigenen Gesellschaft an ökologischen Produktionskriterien wäre nicht zuletzt unter Image-Gesichtspunkten von hohem Wert.

³⁰ Vgl. Padel, Foster, Lampkin (1999).

³¹ Vgl. Lampkin, Foster, Padel u. a. (1999).

³² Vgl. Lampkin, Midmore (1999).

³³ Vgl. NABU (1998) 9.

³⁴ Beide Projekte sind von der studentischen Initiative „Ökobörse“ ins Leben gerufen worden; vgl. auch Dienel (1998) 214.

- Nicht weniger wichtig ist *eine effiziente und abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit*. Nach langen Geburtswehen ist von der CMA ein Öko-Siegel auf Bundesebene vorgestellt worden. Dabei wurde das Logo des staatlichen sächsischen Öko-Siegels übernommen. Eine regionale Ausprägung nach Bundesländern ist vorgesehen. Dabei sollten Berlin und Brandenburg gemeinsam agieren; erforderlich ist allerdings zunächst eine kritische Auswertung der in Sachsen gemachten Erfahrungen. Ökologische und regionale Produkte in neuen Marktbereichen (wie bei Meyer-Beck) müssen durch intensive und seriöse Werbung eingeführt werden, da dem Label „Bio“ oder „Öko“ in Supermärkten ein teilweise massives Misstrauen der Käufer gegenübersteht.³⁵ Sollte sich ein regionales ökologisches Angebot bei breiteren Käuferschichten etabliert haben, sind breitenwirksame Aufklärungskampagnen für regionale ökologische Produkte, bzw. für fair gehandelte ökologische Produkte aus anderen Klimazonen sinnvoll. Eine mit ähnlichem Aufwand gestaltete Kampagne wie die zur „Sauberen Stadt“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie wäre wünschenswert.
- Die Kooperation zwischen Landwirtschaft, Handwerk, Hotels und Gaststätten in einer Region kann über Runde Tische und Arbeitskreise angeregt werden. Auf Regionalmessen können Erzeuger und Verbraucher informiert und sensibilisiert sowie neue Geschäftsbeziehungen angebahnt werden.

Grundsätzlich ist zu prüfen, wie die Bildung kleinräumiger Netzwerke Berlin-Brandenburg nach dem Muster erfolgreicher Beispiele in anderen Regionen und von Moderationsprozessen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 vorangetrieben werden kann. Als Beispiel sei hier die BRUCKER LAND GmbH genannt, die durch Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit – auf den „fünf Säulen“ Landwirtschaft, Handwerk, Verbraucher, Umweltverbände und Kirchen ruhend – regionale Produktlinien im Landkreis Fürstentum (Bayern) aufbaut und vermarktet. Eine breite Produktpalette von Lebensmitteln (z. B. Milch, Brot, Fleischprodukte und Bier) wird regional erzeugt, weiterverarbeitet und vertrieben. Die Marke BRUCKER LAND hat im Landkreis einen Bekanntheitsgrad von 90 %, der Jahresumsatz der GmbH beträgt 2 Mio. DM.³⁶

Fazit

Der Anteil regionaler Produkte am Verbrauch von Lebensmitteln ist in Berlin-Brandenburg vergleichsweise gering. Eine Steigerung ist möglich und aus ökologischen wie ökonomischen Gründen sinnvoll.

Erforderlich ist die Beseitigung von Informationsdefiziten bei Erzeugern und Verbrauchern, eine stärkere Vernetzung der Produktionsbetriebe sowie die Erleichterung des Marktzugangs. Dies gilt in besonderem Maße für ökologische Produkte.

³⁵ Bei Naturkostläden besteht dieses Glaubwürdigkeitsproblem deutlich weniger.

³⁶ Vgl. StMLU (1998) B II-1ff.

Im Interesse einer beschleunigten Umsetzung dieser Ziele wird vorgeschlagen, den Bereich der Ernährung als eigenständigen Schwerpunkt innerhalb der wirtschafts- und technologiepolitischen Einrichtungen zu verankern. Entsprechende Aktivitäten sollten von den Ländern Berlin und Brandenburg gemeinsam getragen werden.

Zu prüfen ist außerdem, inwieweit die Berliner Stadtgüter stärker für die Produktion, öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Schulen oder Verwaltungen stärker für die Verwendung ökologischer Lebensmittel gewonnen werden können.

Über die regionalen Initiativen hinaus sollte sich das Land Berlin auf der Ebene des Bundes und der Europäischen Union für eine Veränderung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Nahrungsmittelproduktion einsetzen.

10 Empfehlungen zur Betrachtung weiterer Handlungsfelder für die Arbeit einer Enquete-kommission in der nächsten Wahlperiode

Im Laufe der gut einjährigen Tätigkeit der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ konnte, wie bereits im Einsetzungsbeschluss vorausgesehen, nur ein Teil des Einsetzungsauftrages bearbeitet werden (II 1.). Dies gilt sowohl hinsichtlich der Tiefe der geleisteten Analyse als auch hinsichtlich der Begrenztheit der betrachteten Handlungsfelder. Sollte sich das neu gewählte Abgeordnetenhaus der 14. Wahlperiode, wie von der Kommission befürwortet, dafür entscheiden, erneut eine Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ einzusetzen, zeichnen sich bereits einige Aufgabenfelder für deren Tätigkeit ab. Der umfassende Arbeitsauftrag der Kommission, Leitbilder und abgeleitete Handlungskataloge für eine zukunftsfähige Entwicklung Berlins zu erarbeiten, sollte für eine folgende Enquetekommission eine Herausforderung sein, nicht nur die bisher gesetzten Schwerpunkte im Sinne von II 2. des Einsetzungsbeschlusses zu vertiefen (Erarbeitung von Rahmenbedingungen, die für eine zukunftsfähige Entwicklung Berlins unerlässlich sind, und Ableitung von Handlungsschritten), sondern auch erneut den Auftrag unter II 1. (Erarbeitung von Zielen und Kriterien für eine auf Dauer umweltgerechte, zukunftsfähige Entwicklung) für diejenigen Handlungsfelder aufzugreifen, die im Rahmen dieser Enquetekommission nicht behandelt werden konnten, deren Bearbeitung aber für die Entwicklung der Grundlagen für ein zukunftsfähiges Berlin unerlässlich sein dürfte.

Die Kommission schlägt dem Abgeordnetenhaus daher vor, durch die erneute Einsetzung einer Enquetekommission die Arbeit in der nächsten Wahlperiode entsprechend dem Einsetzungsbeschluss der 13. Wahlperiode mit folgenden neuen Handlungsfeldern erstmals bzw. in Vertiefung der bisherigen Schwerpunkte (s. u.) fortzusetzen:

Neue Handlungsfelder:

- *Nachhaltige Energiepolitik* (einschließlich der Verkehrspolitik in ihren Auswirkungen auf Energieverbrauch und Klima) ist ein für alle gesellschaftlichen Bereiche relevanter, wesentlicher Bestandteil der zukunftsfähigen Entwicklung. Deshalb sollten die regionalen Rahmenbedingungen und Konzepte für eine deutliche Senkung der (sektorübergreifenden) Schadstoffemissionen, der Energieverbräuche und den verstärkten Einsatz von regenerativen Energiequellen untersucht werden. Beispielsweise sollte die Frage untersucht werden, wie bei liberalisierten Energiemärkten die vorliegenden Effizienzpotenziale auch im Hinblick auf die Belegung des regionalen Arbeitsmarktes erschlossen werden können (Importsubstitution).
- *Nachhaltige Haushaltspolitik*: Empfohlen wird eine externe Evaluation des Berliner Haushalts nach Nachhaltigkeitskriterien (siehe Kapitel 4, Seite 61) und dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung (siehe Kapitel 3, Seite 45).

- *Wissenschaft und Kultur*: Nachhaltigkeit besitzt auch eine kulturelle Zieldimension, die stärker thematisiert werden sollte. In diesem Zusammenhang wäre es lohnend, den Bereich Wissenschaft und Kultur eingehender zu betrachten, um Chancen für den weiteren Ausbau und Einsatz dieser Kompetenzen zu ermitteln und darüber hinaus zu untersuchen, wie diese im Sinne der Nachhaltigkeit (besser) zu nutzen sind.
- *Bildung*: Der Bildungsbereich sollte in doppelter Hinsicht genauer untersucht werden; zum einen als Mittel der Bewusstseinsbildung der Bevölkerung im Hinblick auf das Leitbild zukunftsfähiger Entwicklung, zum anderen als Teil der Zieldimension Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang sollten Anregungen gegeben werden, wie das Ziel der „Nachhaltigen Bildung“ sowohl an den allgemeinbildenden Schulen, in der Berufsausbildung als auch an Berliner Universitäten und Hochschulen erreicht werden könnte.
- *Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK)*: Durch gesellschaftlich reflektierten und gezielten Einsatz von IuK-Technologien können wichtige Beiträge zur Sicherung der ökologischen Ressourcen, der gerechteren Verteilung von Erwerbsarbeit und Beschäftigung und zur Überwindung globaler Disparitäten geleistet werden. Ansätze wie die Dematerialisierung von Wirtschaftsprozessen und Verkehren, die Erhöhung der „Ressourcenproduktivität“ und andere bieten unter Berücksichtigung von „Rebound-Effekten“¹ große Chancen. Für Berlin wäre eine eingehende Untersuchung und ein fundierter Überblick über bisherige Erfahrungen bzw. absehbare Trends für den nachhaltigkeitsorientierten Einsatz von IuK-Technologien erforderlich. Daraus ließen sich dann für die Berliner Situation gezielte Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge ableiten.

Vertiefung bisher untersuchter Handlungsfelder

Über diese neuen Handlungsfelder hinaus sollten bei den bisher bearbeiteten Themen folgende Fragestellungen und Aspekte – wie bereits oben in den Kapiteln näher begründet – vertieft werden:

- Prüfung und Bewertung, inwieweit die internationalen und nationalen Verpflichtungen und Beschlüsse tatsächlich umgesetzt wurden (siehe Kapitel 2, Seite 27)
- Vertiefung der Diskussion zum *Leitbild* „Zukunftsfähiges Berlin“ (siehe Kapitel 3, Seite 45).
- Um die Handhabbarkeit von *Indikatoren* zu gewährleisten, sollte analysiert werden, inwieweit die Datengrundlage zur Bestimmung einer nachhaltigen Entwicklung in allen Zieldimensionen verbessert werden kann und wie entsprechende Daten bzw. Zielwerte in den Entscheidungsprozess und ein kommunales Managementsystem integriert werden können. (siehe Kapitel 4, Seite 61)

¹ Unter Rebound-Effekt versteht man die (Über-)Kompensation von Umweltentlastungseffekten neuer Techniken, die durch die Eröffnung neuer Anwendungs- und Absatzmöglichkeiten entstehen können.

- In Zusammenhang mit dem Thema *Nachhaltiges Wirtschaften* (siehe Kapitel 8.1, Seite 149) sollte zunächst die Diskussion zu einem Leitbild nachhaltigen Wirtschaftens fortgesetzt werden. Auf dieser Grundlage sollte eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Nachhaltigkeit der Berliner Wirtschaft, ihrer Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume unter Einbeziehung der in Berlin laufenden Wirtschaftsförderungsprogramme (insbesondere auch der EU-Fördermittel) geleistet werden. Die Chancen und Risiken der im Rahmen dieser Kommission immer wieder propagierten Deregulierung sollten durch ein Monitoring und eine Evaluation der Selbstverpflichtungen der Berliner Wirtschaft geprüft werden. Schließlich sollte bei gleichzeitiger Fortführung der Studien zum nachhaltigen Ressourcen- und Stoffstrommanagement eine Untersuchung der Beschäftigungseffekte eines ökologischen Umbaus der Berliner Wirtschaft erfolgen.
- Die Ansätze zu *Leitbildern und Leitlinien für soziale Nachhaltigkeit in Berlin* (siehe Kapitel 8.2.2, Seite 174) sollten vertieft, die vorgestellten Konzepte im Bereich Soziales erweitert und anschließend auf ihre Funktionalität und Umsetzbarkeit überprüft werden. Ferner geht es um eine genauere Bestimmung des Arbeitsbegriffes sowie um die Untersuchung der sich daraus ergebenden Konsequenzen. Insgesamt soll im Bereich Soziales über die Bestandsaufnahme hinausgegangen werden, um für die Stadt Handlungsempfehlungen geben zu können. In diesem Zusammenhang soll auch der Aspekt Migration wieder aufgegriffen werden, der in Berlin auch weiterhin ein zentrales Thema mit Bezug zur Nachhaltigkeit bleiben wird.
- Im Bereich *Mobilität* sollten die Aspekte Wirtschafts- und Luftverkehr ergänzend betrachtet werden (siehe Kapitel 8.3.1, Seite 222). Beispielsweise sollte untersucht werden, wie hoch der Anteil des durch die Berliner Bürgerinnen und Bürger nachgefragten Flugverkehrs bezogen auf die Gesamtreibhausgasemissionen Berlins ist. Dessen zukünftige Entwicklung sollte abgeschätzt und an den Zielen der Klimabündnisstadt Berlin gespiegelt werden.
- Bei dem Thema *Flächenverbrauch* (siehe Kapitel 8.3.2, Seite 257) sollte – ohne die in diesem Bericht erforderliche Beschränkung auf den Aspekt „Flächenverbrauch durch Wohnen“ – insbesondere der Verbrauch von Flächen durch gewerbliche Nutzung in den Blick genommen werden. Ferner empfiehlt sich eine Fortsetzung der Diskussion, welche Chancen und Grenzen der baulichen Verdichtung in Berlin bestehen. Die in diesem Bericht nicht leistbare Analyse und Bewertung der Stadtentwicklungspläne sowie des Planwerks Innenstadt im Hinblick auf Nachhaltigkeit sollte nachgeholt werden.

Bei der Diskussion um die staatlichen Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs wäre es sinnvoll zu klären, welche stadtplanerischen Steuerungsinstrumente für eine stärkere Durchmischung der Stadt existieren und mit welchen Instrumenten das Ziel der Stadt der kurzen Wege realisiert werden könnte. Schließlich sollten Für und Wider der Einführung einer Sonderabgabe auf Landschaftsverbrauch in Abstimmung mit Brandenburg erörtert werden.

Im Rahmen der Beteiligung bei flächenbezogenen Planungsverfahren (Änderung des Flächennutzungsplans) sollten die Aspekte der Reduzierung der verkehrsbedingten Belastungen und Effektivierung der Beteiligungsverfahren im Sinne der verbindlichen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (Selbstverpflichtung der Politik wie in Kapitel 8.5, Seite 317, skizziert) vertieft werden.

- Für den Bereich *Eine Welt* (siehe Kapitel 8.4, Seite 279) wäre eine ergänzende Analyse der vielfältigen internationalen Beziehungen der Berliner Wirtschaft in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit sinnvoll.
- Die *Information und Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger für die Agenda 21* (siehe Kapitel 8.5, Seite 317) und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung stellt eine der Hauptaufgaben des gesamtstädtischen Agendaprozesses dar und sollte eingehend untersucht werden.
- Die Chancen der *Verwaltungsreform* (siehe Kapitel 8.5 Exkurs, Seite 400) für die Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung sollten intensiver untersucht werden, dies insbesondere unter der Fragestellung, wie die bisher ausgebliebene Verankerung der Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit in der Verwaltungsreform nachgeholt werden kann.
- Die *Medien* als „Vierte Gewalt“ (siehe Kapitel 8.5.3.7, Seite 380) sind für den Erfolg einer Lokalen Agenda 21 auch hier in Berlin von großer Bedeutung. In der nächsten Wahlperiode sollte die grundsätzliche Problematik der Rolle der Medien, insbesondere bei der Information und Gewinnung der Bevölkerung für die Agenda 21 vertieft behandelt werden.
- Die Rahmenbedingungen für ressourcenschonendes Bauen sollten in der nächsten Wahlperiode stärker in den Blick genommen werden, so z. B. durch die Evaluation von baurelevanten rechtlichen Regelwerken, Förderprogrammen etc. Ferner sollte die soziale Dimension des *Bereichs Bauen und Wohnen* stärker einbezogen werden. Darüber hinaus sollte zur Förderung des ökologischen Bauens in Berlin eine Liste ökologisch-verträglicher Baustoffe erarbeitet werden, die der sogenannten „Schweizer Liste“ vergleichbar wäre. Schließlich wäre eine Analyse der Entwicklung des Miet- und Wohnungsmarktes anzuraten. Im Rahmen einer erweiterten Bestandsaufnahme zum Bereich „Bauen und Wohnen“ (siehe Kapitel 9.1, Seite 407) wäre eine Evaluation des Stadtentwicklungsplans Wohnen und des Planwerks Innenstadt eine gute Grundlage für weitere Arbeiten.

Weiterhin sind folgende Querschnittsdimensionen in die Bestandsaufnahmen und Analysen zu integrieren:

Geschlechtsspezifische Aspekte nachhaltiger Entwicklung: Um der Querschnittsaufgabe „Gleichberechtigung“ gerecht zu werden, sollte dieser Aspekt bei allen Handlungsfeldern systematischer sowohl in die Analysen – im Sinne einer geschlechterdifferenzierten Gestaltung – als auch in die Handlungsempfehlungen – im Sinne einer Stärkung der Chancengleichheit – aufgenommen werden. Ferner sollten Konzepte für eine auf Geschlechtergerechtigkeit hin orientierte Politik für ein zu-

kunftsfähiges Berlin und die Möglichkeit ihrer Umsetzung in politisches Handeln untersucht werden.

Zeitliche Dimension nachhaltiger Entwicklung: Ein zentraler Aspekt von Nachhaltigkeitspolitik ist der Querschnittsaspekt der Zeitdimension. Das grundlegende Gebot intergenerationaler Gerechtigkeit fordert eine Beurteilung gegenwärtigen Handelns unter der Langfristperspektive. Darüber hinaus erfordert die Vieldimensionalität von Nachhaltigkeit eine Synchronisation von Zeitläufen sozialer und ökonomischer Prozesse mit den Zeitskalen und Rhythmen, die den ökologischen Systemen innewohnen. Vor diesem Hintergrund sollte unter Berücksichtigung von zeitpolitischen Strategien in anderen deutschen Städten der auf landespolitischer Ebene zu leistende Beitrag zu dieser übergreifenden Aufgabe erörtert werden.

Anhang

Manifest europäischer Städte zum Bündnis mit den Indianervölkern Amazoniens

Globale Klimaveränderungen drohen. Die Weltkonferenz von Toronto hat drastische Senkungen der CO₂-Emissionen – insbesondere für die Industrieländer des Nordens – für notwendig erachtet.

75 % der Emissionen aus Verbrennung fossiler Brennstoffe werden in den Ländern der nördlichen Hemisphäre produziert. Daraus ziehen wir die Folgerung, dass wir gefordert sind.

1. Das Bündnis europäischer Städte

Wir europäischen Städte bemühen uns, durch Senkung des Energieverbrauchs und die Verringerung des motorisierten Verkehrs dazu beizutragen, dass die Belastung der Atmosphäre abnimmt und dadurch die Lebensbedingungen für zukünftige Generationen erhalten bleiben.

2. Keine unnötigen CO₂-Emissionen

Unser Ziel ist es, die Emissionen von CO₂ bis zum Jahre 2010 zu halbieren und später schrittweise zu senken. Wir werden auch alles unternehmen, um jede Produktion und jeden Gebrauch von FCKW-Treibgasen sofort zu stoppen.

All jene, die in ähnlicher Weise zum Schutz des Weltklimas beitragen, sehen wir als unsere Verbündeten.

3. Wir unterstützen das Bündnis der Indianervölker Amazoniens

Wir europäischen Städte unterstützen die Interessen der amazonischen Indianervölker an der Erhaltung des tropischen Regenwaldes, ihrer Lebensgrundlage, durch die Titulierung und die nachhaltige Nutzung der indianischen Territorien. Durch die Verteidigung der Wälder und Flüsse tragen sie dazu bei, dass unsere Erdatmosphäre für die zukünftigen Generationen als grundlegende Bedingung für ein menschliches Leben erhalten bleibt. Holz aus tropischen Regenwäldern darf deshalb weder importiert noch verwendet werden; zudem müssen andere Formen der Waldzerstörung, wie die unbegrenzte Förderung der Viehwirtschaft, Kolonisierungsvorhaben, der Einsatz von Pestiziden, Monokulturen, Wasserkraftwerke, umweltschädliche Minenausbeute und Erdölförderung in Frage gestellt werden. Die Wälder binden das CO₂, dessen Emission in die Atmosphäre auch wir – auf unsere Weise – zu beschränken suchen.

Im Bemühen um die Erhaltung der Lebensbedingungen auf dieser Erde sehen wir uns als ihre Partner im Bündnis für den Erhalt der Regenwälder und des Klimas, dem – wie wir hoffen – sich immer mehr europäische Städte anschließen werden.

Klima-Bündnis / Alianza del Clima e. V.

Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples

European Coordination Office

Galvanistr. 28, D-60486 Frankfurt am Main

Tel.: +49-69-70790083, Fax: +49-69-703927

eMail: europe@klimabuendnis.org, <http://www.klimabuendnis.org>

Die folgende Charta und das Aktionsprogramm sind das Ergebnis der Arbeit in 42 Arbeitsgruppen der internationalen Nord-Süd Konferenz „Lokale Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung“. Die Konferenz brachte Vertreter/-innen aus 53 Ländern von Kommunalverwaltungen, NRO und örtlichen Gruppen zusammen.

Towns and Development hat die Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Nord-Süd Zentrum des Europarats in Berlin vom 14.–17. Oktober 1992 vorbereitet und durchgeführt.

CHARTA VON BERLIN & Aktionsprogramm

Gemeinsames Handeln von örtlichen Gruppen, Kommunalverwaltungen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) für eine nachhaltige Entwicklung

1. Wir, die Delegierten und Teilnehmer aus 53 Ländern im Norden, Süden, Westen und Osten, die vom 14. bis 17. Oktober 1992 in Berlin zur Internationalen Nord-Süd-Konferenz „Lokale Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung“ zusammengekommen sind, erklären unseren Willen, für eine nachhaltige Entwicklung zusammenzuarbeiten. Zugleich möchten wir mit dieser Erklärung auch die auf dieser Konferenz nicht vertretenen Kräfte ermutigen, sich uns bei der Befolgung der nachstehenden Leitprinzipien und Handlungsstrategien anzuschließen.

Die Herausforderung

2. Die dynamischen Prozesse wie beispielsweise die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa, die Verstärkung des Kampfes gegen Apartheid, Rassismus und Unterdrückung und die Beseitigung von Juntas und korrupten Diktaturen sind Beweis für die unermüdlichen Anstrengungen im langen und schwierigen Prozess der Errichtung und Verankerung der Demokratie. Gleichzeitig fallen in vielen Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas Barrieren gegen Veränderungen. All jene, die an diesen Veränderungen beteiligt sind, verdienen unsere volle Unterstützung.

3. Der durch den Fall der Berliner Mauer symbolisierte Übergang öffnete auch den Weg für eine weitere notwendige Veränderung auf unserem Planeten – die Überwindung der wirtschaftlichen Mauer, die die Menschheit zwischen Nord und Süd teilt. Doch gerade zum 500. Jahrestag der Reise von Kolumbus und in der Stadt, in der 1884 die willkürliche koloniale Aufteilung des afrikanischen Kontinentes auf der Berliner Kongokonferenz vorgenommen wurde, müssen wir erkennen, daß die „Neue Weltwirtschaftsordnung“¹ alles andere als verwirklicht wird. Rund 20 Prozent der Weltbevölkerung verbrauchen den Großteil der Ressourcen, während 80 Prozent in Armut oder nahe der Armutsgrenze leben. Die Mehrheit im Norden und die Elite im Süden nehmen einen privilegierten Lebensstil als selbstverständlich hin. Im Süden muß die Mehrheit noch immer ums Überleben kämpfen. Diese Situation erzeugt

¹ so wie gefordert von der General Versammlung der Vereinten Nationen seit Beginn der 70er Jahre.

eine Form globaler sozialer und wirtschaftlicher Apartheid, in der Millionen notleidend, arbeitslos, ohne Wohnung und unterernährt sind.

4. Nach dem 1992 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen herausgegebenen Bericht über die Entwicklung der Menschheit sehen sich die Staaten des Südens einer erdrückenden Schuldenlast von 1,5 Billionen US-\$ ausgesetzt, und die offizielle Hilfe konnte wenig zu einer Umkehr des Mitteltransfers vom Süden nach dem Norden beitragen. Allein im Jahre 1991 zahlte der Süden schätzungsweise 250 Milliarden US-\$ an den Norden, erhielt jedoch nur 64 Milliarden US-\$ an offizieller Entwicklungshilfe. Selbst dieses geringe Niveau ist nunmehr bedroht und fällt, sofern nicht korrigierend eingegriffen wird, auf unter die Hälfte von 0,7 Prozent des BSP. Um den für die Rückzahlung dieser Schulden nötigen Überschuß an Handelswaren zu produzieren, zwangen Weltwährungsfonds und Weltbank den Süden zu harten Strukturanpassungsmaßnahmen, die wiederum Elend und Armut anwachsen ließen.

5. Die Durchsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen hat zu einer Verschlimmerung der Auswirkungen der Armut geführt, was bei gleichzeitigem Wirken von Schuldenlast und ungerechten Handelsbedingungen zu einer Verschlechterung der Lage der Menschen und der Umweltbedingungen beigetragen hat. Wie bereits von der Brundtland-Kommission warnend hervorgehoben wurde, wird ein Weitermachen wie bisher die Ozonschicht weiter ausdünnen, das Klima unseres Planeten auf gefährliche Art und Weise verändern und das Überleben vieler Arten gefährden. Diese Probleme wurden auf der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED – Erdgipfel von Rio, 1992) angesprochen, und in der dort angenommenen Agenda 21 heißt es unter anderem:

„Da eine große Anzahl der von der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihren Ursprung in Aktivitäten auf lokaler Ebene hat, wird die Teilnahme und Mitarbeit der Kommunalverwaltungen bei der Erfüllung dieser Ziele ein bestimmender Faktor sein. Die Kommunalverwaltungen erarbeiten und verwirklichen Maßnahmen und Vorschriften auf wirtschaftlichem, sozialem und umweltpolitischem Gebiet, achten auf ihre Einhaltung und leisten bei der Durchsetzung nationaler und subnationaler Umweltschutzmaßnahmen Unterstützung. Als dem Bürger am nächsten angesiedelte Ebene der Staatsmacht spielen sie im Zusammenhang mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bei der Aufklärung und Mobilisierung der Öffentlichkeit sowie der Reaktion auf ihre Forderungen eine entscheidende Rolle.“

Bis 1966 sollten die meisten Kommunalverwaltungen einen Diskussions- und Beratungsprozess mit der lokalen Bevölkerung durchlaufen haben und zu einer Übereinstimmung einer „lokalen Agenda 21“ für die Gemeinde gekommen sein ...“

6. Gegenwärtig wird die Entwicklung durch eine Vielzahl sogenannter freier Märkte gefördert, doch behindern diese in Wirklichkeit möglicherweise den Handelsaustausch zu fairen Bedingungen. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen beispielsweise ermöglicht Unternehmen, Staatsgrenzen zu überschreiten, ohne sonderlich auf Arbeitnehmer, Verbraucher oder die Umwelt Rücksicht nehmen zu müs-

sen. Sowohl im Norden als auch im Süden befinden sich die Gemeinden in einem verderblichen Wettbewerb um die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen und nehmen dabei schlechte Arbeitsbedingungen und ein geringes Niveau des Umweltschutzes in Kauf. Der Europäische Binnenmarkt hat auf den Süden ebenfalls ungünstige Auswirkungen.

7. Für einen Kurswechsel bleibt uns nur wenig Zeit. Trotz des Endes des kalten Krieges verharren die Militärausgaben weltweit bei 1,3 Billionen US-\$, während globalen Entwicklungsprogrammen die Mittel fehlen. Auch wenn sie mit vielen Mängeln behaftet ist, eröffnet die breit angelegte Bewegung in Richtung Demokratie neue Möglichkeiten zum Handeln als wichtigem Beitrag zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Diese Bewegung hat in internationalen Institutionen, vornehmlich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, noch keinen Niederschlag gefunden. Demokratie auf lokaler Ebene und Bürgerbeteiligung sind die Hauptelemente eines demokratischen Systems. Nichtregierungsorganisationen (NRO), örtliche Gruppen und Kommunalverwaltung als die Körperschaften, die den Bürgern am nächsten stehen, sind in der einzigartigen Lage, zum größeren Verständnis der Weltprobleme in der Öffentlichkeit beizutragen und auf örtlicher Ebene einzeln oder gemeinsam ausgeführtes Handeln in Richtung Veränderung befördern zu können.

8. Das Potential für solch weltweites Handeln läßt sich an der Reaktion auf die früheren Appelle von Köln, Bulawayo und Sevagram ermesen. Viele Gemeinden haben ihre Unterstützung dieser Appelle bekundet und haben begonnen, sich mittels neuer Partnerschaftsstrukturen an konkreten Aktionen zu Nord-Süd-Problemen zu beteiligen.

Gründe zum Handeln

9. Warum sollen sich örtliche Gruppen, Kommunalverwaltungen und NRO für eine Abkehr vom gegenwärtigen verhängnisvollen Weg einsetzen?

- A. Weil die gesamte Menschheit Verantwortung im Streben nach einem Überleben unseres Planeten trägt;
- B. Weil eine große Zahl von Menschen im Süden ihre gesamte Energie auf das tägliche Streben nach Überleben richten muß;
- C. Weil die Ressourcen unseres Planeten begrenzt sind und ein durch übermäßigen Verbrauch und durch Vergeudung dieser Ressourcen gekennzeichneter Lebensstil, wie er besonders im Norden auftritt, auf Dauer nicht tragbar ist;
- D. Weil durch die großen Umweltprobleme wie globale Klimaerwärmung, Zerstörung der Ozonschicht, saurer Regen und Bedrohung der Artenvielfalt alle in unseren Gemeinden lebenden Menschen in Mitleidenschaft gezogen werden;
- E. Weil die Fortsetzung des gegenwärtigen Kurses die Verschlechterung der Umweltbedingungen weiter beschleunigen, die Spannungen zwischen den Staaten und Regionen erhöhen und das Leben von Millionen ruinieren wird.

- F. Weil die auf kurzfristige Zeiträume ausgerichteten Maßnahmen der öffentlichen Verwaltungen aller Ebenen den Nord-Süd-Problemen bisher nicht gerecht wurden;
- G. Weil es nicht annehmbar ist, in bequemer Haltung dem Leiden und Kämpfen der anderen zuzusehen;
- H. Weil es durch Konflikte, Kriege, Verschlechterung der Umweltbedingungen und politische und wirtschaftliche Unterdrückung häufig in großem Umfang zu Verdrängung von Menschen, insbesondere Minderheiten und einheimischen Völkern kommt;
- I. Weil unsere Schulen, Universitäten, Unternehmen, Kommunalverwaltungen und andere örtliche Einrichtungen alle untrennbar Teil der internationalen Gemeinschaft sind;
- J. Weil unsere Gemeinden besondere Erfahrungen und Sachkenntnisse besitzen, die sie mit anderen in der Welt teilen können;
- K. Weil in einer Demokratie zu leben bedeutet, daß jeder einzelne zu verantwortlichem Handeln verpflichtet ist.

Leitprinzipien

10. Wir rufen die Gemeinden des Nordens und des Südens, des Westens und des Ostens dazu auf, auf der Grundlage folgender Prinzipien die Beziehungen zwischen den Reichen und den Armen auf dieser Welt zu überprüfen und nezugestalten:

- A. *Demokratie* – Politik kann nur dann Ausdruck der Bedürfnisse der Menschen sein, wenn die Bürgerinnen und Bürger an ihrem Zustandekommen und an ihrer Durchführung mittels dezentralisierter Strukturen und bei freiem Informationszugang teilhaben können und Demokratie und Menschenrechte geachtet werden.
- B. *Nachhaltigkeit* – Das Leben von uns allen hängt von gesunden Ökosystemen unserer Erde ab, die aber gegenwärtig schwerwiegend geschädigt werden. Wir müssen Lebensweise, Konsummuster, Produktionsmethoden und die Nutzung der natürlichen Ressourcen verändern, damit wir nicht weiterhin das Wohl der gegenwärtigen Generation sowie zukünftiger Generationen gefährden;
- C. *Gerechtigkeit* – Eine nachhaltige Entwicklung wird erst dann gesichert werden können, wenn als Gegengewicht zu Ungerechtigkeiten gerechte politische, wirtschaftliche und soziale Institutionen eingerichtet worden sind;
- D. *Fairness* – Die globalen Ressourcen müssen fair verteilt werden, so daß alle Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter, Behinderung, Klasse, Kaste, Religion, Rasse oder ethnischer Herkunft ein angemessenes Leben führen können.
- E. *Toleranz* – Gemeinden im Osten, Westen, Süden und Norden sollten sich zusammen tun beim Kampf gegen Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz und des sozialen Ausgrenzens.

- F. *Gemeinsames Handeln* – Örtliche Gruppen, Kommunalverwaltungen und NRO haben jeweils ihre besonderen Sach- und Fachkenntnisse, die, einmal auf der Grundlage gegenseitiger Achtung, Gegenseitigkeit und Beteiligung der Basis zusammengeführt, eindrucksvolle Aktionen auf kommunaler Ebene ermöglichen können;
- G. *Gegenseitige Abhängigkeit* – Gemeinden im Norden, Süden, Osten und Westen sollten sich im Geiste der gegenseitigen Abhängigkeit und Selbständigkeit bei entsprechenden Achtung der demokratischen und kulturellen Werte und der Rechte von Minderheiten zusammenschließen.

Handlungsstrategien

11. Die Towns and Development-Konferenz, deren Repräsentanten von allen Regionen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen gewählt wurden, hat ein umfassendes Aktionsprogramm aufgestellt. Diese Agenda stützt sich auf die Empfehlungen der 42 Arbeitsgruppen, die im Laufe der Konferenz zusammentraten. Das Aktionsprogramm, das sich der vorliegenden Charta anschließt, formuliert unter den folgenden Rubriken eine Reihe von möglichen Schritten, die von Bürgerinitiativen, Kommunalverwaltungen und Nichtregierungsorganisationen unternommen werden sollten.

Aktionsfelder:

- A. *Nachhaltige Entwicklung* – Gemeinden sollten global verantwortlich handeln, indem sie von öffentlichen Betrieben und ortsansässigen Unternehmen eine Minimierung der Verschmutzung der Biosphäre und des Verbrauchs nichtregenerierbarer Ressourcen fordern;
- B. *Bewußtseinsbildung* – Gemeinden sollten das öffentliche Bewußtsein über den wechselseitigen Nord-Süd-Zusammenhang durch Verbreitung von Informationen auf der Grundlage einer Vielzahl unmittelbarer Erfahrungs- und Diskussionsmöglichkeiten und durch Anregung entsprechender Bildungsmaßnahmen für alle Altersstufen sowohl innerhalb wie außerhalb der bestehenden Bildungseinrichtungen fördern;
- C. *Städte- und Gemeindepartnerschaften (formell und informell)* – Gemeinden sollten das Verständnis für andere Gesellschaften und Kulturen durch Städte- und Gemeindepartnerschaften und durch das Fördern von Partnerschaften zwischen jeweils entsprechenden Einrichtungen aller Art auf kommunaler Ebene stärken;
- D. *Technische Zusammenarbeit* – Gemeinden sollten bei der Suche nach der Lösung gemeinsamer Probleme mit den Partnergemeinden zu einem Personalaustausch kommen;
- E. *Projekte* – Gemeinden sollten auswärtige Projektarbeit unterstützen, wenn sie gerechter und nachhaltiger Entwicklung dient und dabei Ausdruck einer fortwährenden Teilhabe der Empfänger an Planung, Durchführung und Auswertung des Projekts ist;

- F. *Kampagnen* – Gemeinden sollten, aufbauend auf der Nord-Süd-Kampagne, ONE WORLD 92, der UNCED-Agenda 21 und der lokalen Agenda 21, den Kampagnen gegen Apartheid und weiterer Menschenrechtskampagnen, von den national, regional und international politisch Verantwortlichen die notwendige Erleichterung der Schuldenlast des Südens sowie den Ausbau des internationalen Rechts zum Schutz der Arbeitnehmer, Verbraucher und der Umwelt einfordern;
- G. *Vernetzung* – Gemeinden sollten zu internationalen Netzen zum Zwecke des Austauschs von Informationen und Erfahrungen effektiven Zugang haben;
- H. *Faire Handelsbedingungen* – Gemeinden sollten eindeutige Aktionen zur Ermutigung guter Umweltschutz- und Handelspraktiken seitens der Zulieferunternehmen ergreifen und die Bürgerinnen und Bürger zu ebensolchem Verhalten anhalten.

Aufbau von Strukturen

Kommunales Handeln für gerechte und nachhaltige Entwicklung wird gestärkt durch den Aufbau starker und beständiger Strukturen auf lokaler Ebene. Die vorhergehenden Konferenzen von Köln, Bulawayo und Sevagram unterstrichen alle die Notwendigkeit von örtlichen Einrichtungen, um kommunale Initiativen anzuregen, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und Bürgerbeteiligung zu fördern. Demokratisch gewählte Kommunalverwaltungen sollten Ausdruck dessen sein, daß sich die Gemeinden selbst verwalten, daß sie Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Gebiete artikulieren, entsprechende Versorgungsdienste bereitstellen und örtliche Initiativen mit ihrem politischen Einfluß, mit Mitteln und Sachkenntnissen unterstützen. Informelle Institutionen spielen eine wichtige komplementäre Rolle.

Handeln auf folgenden Gebieten sollte in Betracht gezogen werden:

- A. *Örtliche Foren* – Errichtung von örtlichen Koordinierungsstrukturen, denen gewählte Mitglieder und Verantwortliche von Kommunalverwaltungen und Vertreter von NRO, Organisationen der Privatwirtschaft, Gewerkschaften und örtlichen Gruppen angehören sollten, die bei der Erarbeitung, Durchführung und Auswertung der Nord-Süd-Aktivitäten der Gemeinde Unterstützung leisten können;
- B. *Festlegung der Verantwortlichkeiten* – Benennung einer geeigneten, in der Kommunalverwaltung tätigen Person als für Umwelt und Entwicklung Verantwortlicher;
- C. *Öffentliche Anhörungen* – Durchführung öffentlicher Anhörungen über die Auswirkungen globaler Probleme auf kommunaler Ebene zur Unterstützung bei der Aufstellung örtlicher Pläne für eine nachhaltige Entwicklung;
- D. *Regelmäßige Bestandsaufnahme* – Erstellung eines jährlichen Berichts „Unsere Stadt in der Welt“, der den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde zugänglich gemacht werden kann;

E. *Regionale Strukturen* – Schaffung regionaler Strukturen auf jedem Erdteil, um einen wirkungsvolleren Erfahrungsaustausch und eine effektivere Zusammenarbeit der mit Nord-Süd-Problemen befaßten Gemeinden zu ermöglichen.

Globalität

12. In Nachfolge der Reihe früherer Konferenzen in Köln, Bulawayo und Sevagram und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Ost-West-Partnerschaftskonferenzen in Rotterdam und Prag ist die Zeit reif für eine globale Herangehensweise. Daher sollten alle genannten Handlungsstrategien nicht nur vom Norden, sondern auch vom Süden und Osten durchgeführt werden. Die wachsende Anzahl der an Ost-West-Partnerschaften beteiligten Gemeinden sollte in Betracht ziehen, ihre Programme in Partnerschaft mit Gemeinden des Südens durchzuführen. Und wo immer möglich, sollten der Westen und der Osten dezentrale Süd-Süd-Aktionen unterstützen.

Wir, die Delegierten und Teilnehmer dieser Konferenz

13. rufen daher Towns und Development, die mit Vertretern aus allen Regionen und mit den internationalen Gruppierungen der Kommunalverwaltungen und NRO zusammenarbeitet, auf, im Verlaufe des Jahres 1993 Strategien und Programme zu erarbeiten, damit die vorliegende Charta von Berlin und das Aktionsprogramm in den vor uns liegenden Jahren in die Praxis umgesetzt werden kann;

14. rufen die Kommunalverwaltungen, NRO und örtlichen Gruppen dazu auf, ihre ihnen jeweils zukommenden Aufgaben bei der Verwirklichung dieser Charta und des Aktionsprogramms mittels Durchführung geeigneter Maßnahmen auf lokaler, nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene voll zu übernehmen und für diesen Zweck ausreichende Mittel bereitzustellen;

15. fordern, daß entsprechende Maßnahmen zur Annullierung der internationalen Schulden der Staaten des Südens ergriffen werden;

16. appellieren an alle nationalen Regierungen des Nordens, die von den Vereinten Nationen beschlossene Zielvorstellung einer staatlichen Entwicklungshilfe in Höhe von mindestens 0,7 % des BSP zu erfüllen und den Süden nicht länger für die gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme des Nordens leiden zu lassen, indem sie diese Entwicklungshilfe kürzen;

17. fordern, daß sämtliche unlauteren Handelspraktiken abgeschafft werden;

18. fordern alle nationalen Regierungen und Parlament zu einer Gesetzgebung auf, mit der die Kommunalverwaltungen, NRO und örtlichen Gruppen mit den erforderlichen rechtlichen und fiskalischen Möglichkeiten, darunter nötigenfalls auch der Anspruch auf einen größeren Anteil der Steuereinnahmen, ausgestattet werden, um aktiv für eine nachhaltige Entwicklung zusammenzuarbeiten;

19. schlagen vor, daß zu gegebener Zeit auf einer weiteren Konferenz der bei der Verwirklichung der Charta von Berlin und des Handlungsplanes erzielte Fortschritt systematisch von allen Partner ausgewertet wird.

Wir danken der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dem Nord-Süd-Zentrum des Europarats, der deutschen Bundesregierung, der Regierung der Niederlande, dem Senat von Berlin, dem Senat der Freien Hansestadt Bremen sowie zahlreichen Städten und NRO für die Unterstützung bei der Ermöglichung der Konferenz.

Die Berlin Konferenz fand statt unter der Schirmherrschaft von Professor Dr. Rita Süßmuth, Präsidentin des Deutschen Bundestags, und Mme. Catherine Lalumière, Generalsekretärin des Europarats. Die Konferenz war finanziert und unterstützt von den folgenden Organisationen:

Towns and Development Consortium: Assoc. of Finnish Cities, Finland; FEMP, Spain; Friendship North/South, Norway; HEL.IN.A.S., Greece; ICDA; IEPALA, Spain; IULA; KEPA, Finland; LGIB, U.K.; Mani Tese, Italy; MOLISV, Italy; NCO, Netherlands; NCOS, Belgium; Oxfam, U.K.; ÖIE, Austria; Terre des Hommes, F.R.G., UTO.

und

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, BERLIN, F.R.G.

European Commission. Council of Europe: Standing Conference of Local and Regional Authorities in Europe (SCLRAE). Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, F.R.G. Ministry of Foreign Affairs, Netherlands. State of Bremen, F.R.G. State of Hamburg, F.R.G. VNG, Netherlands. FCM, Canada. Platform of Dev. Educ. Centres, Netherlands

Germanwatch, F.R.G.; Misereor, F.R.G.; Deutsche Welthungerhilfe, F.R.G.; Kinder-nothilfe, F.R.G.; Friedrich Ebert Stiftung, F.R.G.; Kontakt der Kontinenten, Netherlands; Novib, Netherlands; Amsterdam, Netherlands; Cologne, F.R.G.; Delft, Netherlands; Deventer, Netherlands; Kirklees Metropolitan Borough Council, U.K.; Lüneburg, F.R.G.; Mainz, F.R.G.; Noordwyk, Netherlands; Nürnberg, F.R.G.; Osaka House International Foundation, Japan; Osnabrück, F.R.G.; Ritterhude, F.R.G.; Rotterdam, Netherlands; Utrecht, Netherlands; Waddinxveen, Netherlands; Wageningen, Netherlands; Haarlem, Netherlands; Eindhoven, Netherlands; East Staffordshire District Council, U.K.; Birmingham, U.K.; Nottingham, U.K.

Aktionsprogramm

Die GEMEINDEN im Norden, Süden, Osten und Westen sollten je nach ihren LOKALEN Bedingungen und Möglichkeiten Aktionspläne aufstellen und verwirklichen und dabei folgende empfohlene Schwerpunkte berücksichtigen:

A. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

- Ermutigung der Gemeindemitglieder, ihre Möglichkeiten als Bürgerinnen und Bürger der Einen Welt zu Veränderungen beizutragen und sich dazu zu verpflichten, auf eine nachhaltige Entwicklung hinzuwirken.
- Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 (Umsetzung von UNCED), um der weiteren Verschlechterung menschlicher Lebens- und Umweltbedingungen Einhalt zu gebieten.
- Planung aller Projekte und Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Umweltverträglichkeit.
- Initiierung von ökologischen Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften und sonstigen interkommunalen Beziehungen.
- Förderung des Einsatzes alternativer Energiequellen.
- Einführung kommunaler Richtlinien und Verfügungen zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung, zum Beispiel im Hinblick auf Verkehr, Infrastruktur und Wohnungsbau.
- Anregung und Förderung von Aktivitäten zur Linderung der Armut, zur Versorgung mit den grundlegenden Menschenrechten und zur Durchsetzung menschlicher Grundrechte in Programmen der nachhaltigen Entwicklung.
- Berücksichtigung, Hervorhebung und Entfaltung traditioneller Arbeitsweisen, Techniken und Ansätze einer nachhaltigen Entwicklung, wo immer möglich.

B. BEWUSSTSEINSBILDUNG

- Förderung und Durchführung von Studien lokaler Nord-Süd-, Süd-Süd- oder Nord-Süd-Ost-Beziehungen auf politischer, historischer, sozialer, kultureller oder schulischer Ebene und Einsatz der Ergebnisse solcher Studien für bewußtseinsbildende Zwecke.
- Förderung einer Bildungsarbeit, die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, individuelle und lokale Aktivitäten in den Zusammenhang globaler Fragen zu stellen.
- Einführung eines Nord-Süd- und Nord-Süd-Ost-Maßnahmekatalogs mit besonderer Berücksichtigung von Demokratie und Menschenrechten in Bildungs- und Ausbildungsprogrammen für kommunales Personal, Jugendgruppen, Frauengruppen, Gewerkschaftler und andere Interessierte und Durchführung entsprechender Kurse und Fortbildungsseminare für das örtliche Schul- und Lehrpersonal.

- Nutzung bestehender Satzungen, Entschließen, Erklärungen, Richtlinien und Handreichungen zur Unterstützung von Bildungsarbeit für aktiven Bürgersinn, Menschenrechte und gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.
- Gründung von Bildungszentren für Fragen der Nord-Süd- und Nord-Süd-Ost-Zusammenhänge und der zukunftsorientierten Entwicklung und Stärkung existierender Einrichtungen einer solchen Bildungsarbeit.
- Zuweisung eines Teils der für entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Norden verfügbaren Mittel zur Finanzierung dieser Bildungsarbeit im Süden und Osten.
- Kritische Analyse von (positiven wie negativen) Klischees und Vorurteilen in den lokalen Medien, von interkulturellen Fragen und Problemen der Darstellung von Apartheid und anderen rassistischen und repressiven Systemen im Rahmen von entwicklungspolitischer Informations- und Bildungsarbeit für Menschen im Norden, Süden und Osten.
- Entwicklung und Verbreitung wirkungsvoller Strategien für die Nutzung (und Beratung bei der Nutzung) der Massenmedien auf lokaler und nationaler Ebene.
- Ermutigung der lokalen Medien, Nord-Süd- und Nord-Süd-Ost-Aspekte in ihre Kulturteile bzw. Bildungsprogramme aufzunehmen.

C. STÄDTE- UND GEMEINDEPARTNERSCHAFTEN (FORMELL UND INFORMELL)

- Bestandsaufnahme, Analyse und Ausbau bestehender lokaler Beziehungen (Nord-Süd, Süd-Süd und Süd-Ost-West) wo immer möglich.
- Verankerung aller Städtepartnerschaften und sonstigen interkommunalen Verbindungen auf der Grundlage guter zwischenmenschlicher Beziehungen und gegenseitiger Wertschätzung, die gekennzeichnet sind durch sorgfältige Planung, kontinuierliche Kommunikation und langfristiges Engagement.
- Planung und Verwirklichung aller Beziehungen nach dem Grundsatz des schrittweisen Vorgehens.
- Nutzung sowohl amtlicher (kommunaler) Ansätze wie privater (durch NRO und Initiativen angeknüpfter) Verbindungen, wobei stets die umfängliche Einbeziehung aller Sektoren der beteiligten Gemeinden gesichert werden muß.
- Ausbau der vollen Unterstützung dieser Beziehungen durch alle politischen Parteien, so daß Kontinuität gewährleistet ist.
- Einbeziehung von in der Gemeinde lebenden Bürgern aus anderen Teilen der Welt in die partnerschaftlichen Aktivitäten.
- Meinungsaustausch zwischen den Partnern, gemeinsame Definition der Ziele und Absichten und regelmäßige Überprüfung des Fortschritts.

- Knüpfung von Beziehungen zwischen gleichartigen Institutionen (Schulen, Kirchen, Verbänden, Gewerkschaften etc.).
- Organisation von gegenseitigen Besuchen als fester Bestandteil der partnerschaftlichen Beziehungen, jedoch ohne daß dieser Austausch auf die offizielle Ebene beschränkt bleibt, und möglichst mit Unterbringung der Besucher bei gastgebenden Familien der Partnergemeinde.
- Einbeziehung bewußtseinsbildender Veranstaltungen in die partnerschaftlichen Besuchsprogramme.
- Anerkennung der großen Bedeutung der Süd-Süd-Kommunikation und Unterstützung solcher Verbindungen.
- Bildung gemeinsamer Delegationen aus kommunalen und NRO-Vertretern zur Beobachtung von Verletzungen der Menschenrechte oder Schädigungen der Umwelt (zum Schutz lokaler Aktivisten durch die Anwesenheit von auswärtigen Beobachtern).
- Berücksichtigung von Fragestellungen wie der Schuldenkrise, fairer Handelsbeziehungen, der Auswirkungen der multinationalen Konzerne usw. im Rahmen partnerschaftlicher Aktivitäten.
- Konzipierung gemeinsamer Projekte, wo möglich, in denen die beteiligten Partner in ihren Gemeinden parallel laufende Initiativen ergreifen können, und Suche nach Möglichkeiten der Durchsetzung von Richtlinien einer dezentralisierten Zusammenarbeit sowohl in einzelnen Projekten wie in Hilfsprogrammen generell.

D./E. DIE TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT & PROJEKTE

- Gemeinsame Untersuchung der realen Bedürfnisse aller beteiligten Partner, Anwendung klar definierter Kriterien und Einschaltung erfahrener NRO, der Kommunalverwaltungen am Ort und anderer Gemeinden mit Partnerschaftserfahrungen.
- Ermöglichung der Beteiligung der Partner an der Planung und Verwirklichung aller Programme.
- Konzipierung technischer Hilfsprogramme mit maximalem Engagement für die Mitbestimmung benachteiligter Gruppen und die Einbeziehung der Frauen in die Entscheidungsprozesse.
- Einpassung der Programme in die langfristigen kommunalen Zielsetzungen und Prioritäten der Partnergemeinden.
- Anerkennung und Einsatz vorhandener Ressourcen aller Partner bei gemeinsamer Wachsamkeit gegenüber der Gefahr, Abhängigkeiten zu schaffen.
- Verknüpfung von Projekten und Programmen der technischen Zusammenarbeit mit entwicklungspolitischer Bildungsarbeit.

- Vermittlung von Informationen über geltende Richtlinien und vorhandene Haushaltsmittel von Programmen dezentraler Zusammenarbeit.
- Ermöglichung interkulturellen Lernens für die Teilnehmer an Maßnahmen technischer Zusammenarbeit.
- Durchführung von Nachbereitungsmaßnahmen mit Teilnehmern an Personalaustauschprogrammen und Nutzung ihrer Erfahrungen für bewußtseinsbildende Veranstaltungen.
- Ermutigung aller beteiligten Partner, gemeinsam sowohl im Norden als auch im Süden nach Lösungen für die anstehenden Probleme zu suchen.
- Kontakt mit der örtlichen Wirtschaft zur Sondierung von Möglichkeiten technischer Beratung und Hilfe.

F. KAMPAGNEN

- Gemeinsame Planung durch Kommunalverwaltung, Gemeindegruppen und NRO von Engagement und Ansätzen für eine Lobby-Arbeit zugunsten struktureller Veränderungen, die in der Wirtschafts- und Sozialordnung einzusetzen sind.
- Nutzung künftiger UN-„Jahre“ z.B. des Jahres der Menschenrechte und der Weltbevölkerung, sowie des 50. Jubiläums der Vereinten Nationen als Brennpunkte der weitergehenden Kampagne für Towns und Development wie auch laufender NRO-Kampagnen.
- Angemessene Beteiligung des Südens an den Aktivitäten zur Einwerbung von Mitgliedern und Unterstützung im Norden.
- Gründung von Anti-Diskriminierungsprojekten.
- Unterstützung von Bürgerinitiativen, beispielsweise in Südafrika, bei den Forderungen nach:
 - gleichberechtigter Beteiligungen an kommunalen Dienstleistungen und Ressourcen;
 - höchstmöglicher Mitbestimmung und demokratischer Kontrolle;
 - der Rechenschaftspflicht der politischen Führung;
 - einer Bildungsarbeit mit der Zielsetzung der Beteiligung an den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen.
- Unterstützung eines finanziellen Ausgleichs an den Süden für eine umweltfreundliche Wirtschaftspolitik.
- Lokale Öffentlichkeitsarbeit zugunsten von erweiterten Zugangsmöglichkeiten zu bewußtseinsbildenden Informationsprogrammen, -veranstaltungen und -einrichtungen in Nord-Süd-, Süd-Süd und Nord-Süd-Ost-Zusammenhängen und Kampagneaktivitäten im Norden.

G. VERNETZUNG

- Bemühungen der lokalen Foren um breitere gesellschaftliche Gruppen (Industrie, Handel, Frauen, Jugendliche, Kirchen, Gewerkschaften) einzubeziehen und gemeinsam mit den Kommunen lokale Programme der zukunftsorientierten Entwicklung zu formulieren.
- Sicherung der regelmäßigen und wirkungsvollen Verbreitung relevanter Informationen über lokale, nationale und regionale Aktivitäten und über die Pläne und Interessen der Partner.
- Bemühungen um strukturelle und institutionelle Unterstützung für Aktionen auf Gemeindeebene im Süden.
- Zusammenarbeit internationaler Netzwerke von Kommunen, NRO und Bürgerinitiativen zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen auf lokaler Ebene.
- Bildung alternativer Foren zur Förderung der Entwicklung von Alternativen zum Nationalismus.

H. FAIRE HANDELSBEZIEHUNGEN

- Ermutigung der Kommunalverwaltungen und NRO, eine Einkaufspolitik im Sinne fairer Handelsbeziehungen zu verfolgen und in diesem Sinne funktionierende Netzwerke zu bilden.
- Untersuchung und Analyse der Nord-Süd-Entwicklungspolitik im Zusammenhang lokaler Wirtschaftstätigkeit.
- Kontakt zu örtlichen Firmen und Export-Import-Interessen und Nutzung ihrer Verbindungen und ihres Know-hows.
- Aufklärung von Produzenten und Verbrauchern über die Notwendigkeit fairer Handelsbeziehungen.

Towns and Development
Postbox 85615
2508 CH The Hague
The Netherlands
Tel.: +31-70-350 27 89
Fax: +31-70-350 27 53

Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg)

Am 27. Mai 1994 verabschiedet von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg, Dänemark

Teil I: Durch Konsens angenommene Erklärung: Europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit

Teil II: Die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden

Teil III: In „Lokale Agenda 21“ – Prozesse eintreten:
Kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit

Vorbemerkung

Die Charta von Aalborg (Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability) wurde von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden beschlossen, die von der Stadt Aalborg, Dänemark, und der Europäischen Kommission vom 24.–27. Mai 1994 in Aalborg veranstaltet und vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) inhaltlich ausgerichtet wurde. ICLEI zeichnete den Entwurf der Charta verantwortlich und entwickelte ihn gemeinsam mit dem Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Die Charta spiegelt Gedanken und Formulierungen vieler Beteiligter wider.

Die Charta von Aalborg wurde anfangs von 80 europäischen Kommunen und 253 Vertretern internationaler Organisationen, nationaler Regierungen, wissenschaftlicher Institute, Berater und Einzelpersonen unterzeichnet. Durch die Unterzeichnung der Charta initiierten die Städte, Gemeinden und Kreise die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und verpflichteten sich dazu, in „Lokale Agenda 21“-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen.

Der Charta-Entwurf wurde von den mehr als 600 Teilnehmern der Aalborg-Konferenz in 36 Workshops diskutiert. Viele ihrer Kommentare und Vorschläge wurden in den endgültigen Text aufgenommen. Dennoch meinte der Charta-Redaktionsausschuß, daß zahlreiche grundlegende und substantielle Ergänzungsvorschläge nicht einfach im Wege der redaktionellen Bearbeitung einbezogen werden können, sondern eine intensivere Erwägung und Diskussion verdienen. Daher schlug er vor, daß es Aufgabe der Kampagnenkoordination sein solle, die Ergänzungsvorschläge zu sichten, die Charta weiterzuentwickeln und den Teilnehmern der Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden vorzulegen, die im September 1996 in Lissabon, Portugal stattfinden soll.

Die Begriffe „sustainable“ (wörtlich: aufrechterhaltbar) und „sustainability“ (Aufrechterhaltbarkeit) aus der englischen Originalfassung finden im deutschen Sprachge-

brauch keine griffige Entsprechung. Je nach Sinnzusammenhang wurde „sustainable“ mit beständig, zukunftsbeständig, dauerhaft oder nachhaltig und umweltgerecht übersetzt. Für „sustainability“ wurde entweder Zukunftsbeständigkeit oder Dauerhaftigkeit in Bezug auf Kommunen, sowie Nachhaltigkeit in Bezug auf Ressourcenbewirtschaftung verwendet.

Teil I

Durch Konsens angenommene Erklärung:

Europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit

I.1 Die Rolle der Europäischen Städte und Gemeinden

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, erklären, daß unsere Städte im Laufe der Geschichte Teil von Weltreichen, Nationalstaaten und Regimen waren und diese überlebt haben und als Zentren gesellschaftlichen Lebens, als Träger unserer Wirtschaften, Hüter der Kultur, des Erbes und der Traditionen fortbestehen. Neben den Familien und den Nachbarschaften sind die Städte Grundelemente unserer Gesellschaften und Staaten. Die Städte sind Zentren der Industrie, des Handwerks und Handels, der Bildung und der Verwaltung.

Wir verstehen, daß unsere derzeitige städtische Lebensweise, insbesondere unser arbeits- und funktionsteiliges System, die Flächennutzung, der Verkehr, die Industrieproduktion, Landwirtschaft, Konsumtion und die Freizeitaktivitäten und folglich unser gesamter Lebensstandard uns für die vielen Umweltprobleme wesentlich verantwortlich macht, denen die Menschheit gegenübersteht. Dies ist besonders bedeutsam, weil 80 Prozent der europäischen Bevölkerung in städtischen Gebieten leben.

Wir haben erkannt, daß der heutige hohe Pro-Kopf-Verbrauch von Ressourcen in den Industrienationen nicht für alle jetzt lebenden Menschen, ganz zu schweigen von künftigen Generationen, möglich ist, ohne das natürliche Kapital zu zerstören.

Wir sind überzeugt, daß menschliches Leben auf unserem Planeten ohne dauerhaft und umweltgerecht geprägte Kommunen keinen Bestand haben wird. Die Kommunalverwaltung ist dort angesiedelt, wo die Umweltprobleme wahrgenommen werden, sie ist die bürgernäheste Ebene, und trägt gemeinsam mit Regierungen und Verwaltungen auf allen Ebenen Verantwortung für das Wohl von Mensch und Natur.

I.2 Die Idee und die Grundsätze der Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden verstehen, daß uns die Idee der zukunftsbeständigen und umweltgerechten Entwicklung hilft, unseren Lebensstandard mit der Tragfähigkeit der natürlichen Umwelt in Einklang zu bringen. Wir bemühen uns um soziale Gerechtigkeit, zukunftsbeständige Wirtschaftssysteme und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Umwelt. Soziale Gerechtigkeit muß notwendigerweise auf einer wirtschaftlichen Dauerhaftigkeit und Gerechtigkeit beruhen, und diese wiederum erfordern eine Nachhaltigkeit der Umweltnutzung.

Die nachhaltige Nutzung der Umwelt bedeutet die Erhaltung des natürlichen Kapitals. Sie erfordert von uns, daß die Verbrauchsrate von erneuerbaren Rohstoff-, Wasser- und Energieressourcen nicht höher ist als die Neubildungsrate, und daß nichterneuerbare Ressourcen nicht schneller verbraucht werden, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen ersetzt werden können. Nachhaltige Umweltnutzung bedeutet auch, daß die Emission von Schadstoffen nicht größer sein darf als die Fähigkeit von Luft, Wasser und Boden, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen.

Darüber hinaus heißt nachhaltige Umweltnutzung auch die Erhaltung der Artenvielfalt, der menschlichen Gesundheit sowie der Sicherung von Luft-, Wasser- und Bodenqualitäten, die ausreichen, um das Leben und das Wohlergehen der Menschen sowie das Tier- und Pflanzenleben für alle Zukunft zu sichern.

1.3 Kommunale Strategien für Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden sind überzeugt, daß die Stadt bzw. Gemeinde zum einen die größte Einheit ist, die in der Lage ist, die zahlreichen mit der Stadt zusammenhängenden architekturbezogenen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichte sowie jene, die mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Umwelt zusammenhängen und die unsere moderne Welt schädigen, anzupacken. Zum anderen ist sie der kleinste Rahmen, in dem solche Probleme vernünftig auf integrierte, ganzheitliche und nachhaltige Weise gelöst werden können. Da die Städte verschieden sind, muß jede ihren eigenen Weg zur Dauerhaftigkeit und Zukunftsbeständigkeit finden. Wir werden die Grundsätze der Zukunftsbeständigkeit in sämtliche Politikfelder einbeziehen und die jeweiligen Stärken unserer Städte und Gemeinden zur Grundlage ortsangepaßter Strategien machen.

1.4 Zukunftsbeständigkeit als kreativer, lokaler, gleichgewichtssuchender Prozeß

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, daß Zukunftsbeständigkeit weder eine bloße Vision noch ein unveränderlicher Zustand ist, sondern ein kreativer, lokaler, auf die Schaffung eines Gleichgewichts abzielender Prozeß, der sich in sämtliche Bereiche der kommunalen Entscheidungsfindung erstreckt. Er hält die Stadtverwaltungen ständig darüber auf dem Laufenden, welche Aktivitäten das städtische Ökosystem zum erwünschten Gleichgewicht hinführen und welche es davon ablenken. Indem die Verwaltung einer Stadt auf den in einem solchen Prozeß gesammelten Informationen beruht, kann die Stadt als ein organisches Ganzes verstanden werden, und die Auswirkungen aller wesentlichen Aktivitäten treten deutlich zutage. Durch einen solchen Prozeß können die Stadt und ihre Bürger auf guter Informationsgrundlage Entscheidungen treffen. Durch einen in Zukunftsbeständigkeit verankerten Verwaltungsprozeß können Entscheidungen getroffen werden, die nicht nur die Belange der heutigen Interessengruppen, sondern auch zukünftiger Generationen berücksichtigen.

I.5 Problemlösung durch stufenweises Weitervermitteln nach außen

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, daß eine Stadt oder Gemeinde es sich nicht leisten kann, Probleme in die weitere Umgebung oder in die Zukunft zu „Exportieren“. Daher müssen alle Probleme und Ungleichgewichte in einer Stadt zunächst intern auf lokaler Ebene ausgeglichen oder aber durch eine externe größere Körperschaft auf regionaler oder nationaler Ebene aufgenommen werden. Dies ist das Prinzip der Problemlösung durch stufenweises Weitervermitteln nach außen. Die Umsetzung dieses Prinzips gibt jeder Stadt viel Spielraum zur Bestimmung der Art ihres Handelns.

I.6 Städtische Wirtschaft auf dem Weg zur Nachhaltigkeit und Zukunftsbeständigkeit

Wir Städte und Gemeinden verstehen, daß der einschränkende Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung unserer Städte und Gemeinden das natürliche Kapital (wie Atmosphäre, Boden, Wasser und Wälder) geworden ist. Folglich müssen wir in dieses Kapital investieren. In der Prioritätenfolge erfordert dies:

1. Investitionen in die Bewahrung des noch vorhandenen natürlichen Kapitals, wie beispielsweise Grundwasserbestände, Boden, Lebensräume für seltene Arten;
2. Förderung der Entwicklung des natürlichen Kapitals durch Verringerung der derzeitigen exzessiven Nutzung, beispielsweise nicht-erneuerbarer Energieträger;
3. Investitionen zur Verringerung der Belastung der natürlichen Kapitalbestände durch Erweiterung des kultivierten natürlichen Kapitals, wie beispielsweise innerstädtische Erholungsparks zur Entlastung der natürlichen Wälder;
4. Erhöhung der Effizienz von Produkten bis hin zum Endverbraucher, beispielsweise Niedrigenergiebauten oder umweltfreundlicher Stadtverkehr.

I.7 Soziale Gerechtigkeit als Voraussetzung für eine Zukunftsbeständigkeit der Stadt

Wir Städte und Gemeinden sind uns bewußt, daß die Armen am stärksten unter den Umweltbelastungen (wie verkehrsbedingtem Lärm und Luftverschmutzung, mangelndem Komfort, ungesunden Wohnverhältnissen, fehlenden Freiflächen) leiden und am wenigsten in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen. Die ungleiche Verteilung von Reichtum verursacht zum einen umweltschädliches Verhalten und erschwert zum anderen Verhaltensveränderungen. Wir beabsichtigen, die sozialen Grundbedürfnisse der Menschen sowie Gesundheitsfürsorge, Beschäftigung und Wohnungsverorgung mit dem Umweltschutz zu integrieren. Wir möchten aus den ersten Erfahrungen mit einer beständigen und umweltgerechten Lebensweise lernen, um auf diese Weise die Lebensqualität der Bürger zu erhöhen anstatt nur einfach den Verbrauch zu maximieren.

Wir werden versuchen, solche Arbeitsplätze zu schaffen, die zur Beständigkeit der Gemeinschaft beitragen, um damit die Arbeitslosigkeit zu vermindern. In unseren Bemühungen um die Ansiedlung von Unternehmen oder Schaffung von Arbeitsplätzen werden wir die Auswirkungen der Geschäftsideen auf die Zukunftsbeständigkeit prüfen, um die Schaffung von Langzeitarbeitsplätzen und die Herstellung von langlebigen Produkten im Einklang mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit zu fördern.

I.8 Zukunftsbeständige Flächennutzungsstrukturen

Wir Städte und Gemeinden erkennen die Bedeutung einer wirksamen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch unsere kommunalen Gebietskörperschaften, die auch die strategische Umweltprüfung sämtlicher Pläne umfaßt. Wir sollten die Chancen für leistungsfähige öffentliche Verkehrsversorgung und effiziente Energieversorgung nutzen, die höhere Bebauungsdichten bieten, und dabei gleichzeitig das menschliche Maß der Bebauung beibehalten. Sowohl bei der Durchführung von Stadt-sanierungsprojekten in innerstädtischen Gebieten als auch bei der Planung neuer Vororte bemühen wir uns um eine Mischnutzung, um den Mobilitätsbedarf zu vermindern. Die Idee einer gerechten wechselseitigen Abhängigkeit in der Region sollte es uns ermöglichen, die Leistungsströme zwischen Stadt und Land ins Gleichgewicht zu bringen und zu verhindern, daß die Städte die Ressourcen des Umlandes nur ausbeuten.

I.9 Zukunftsbeständige Strukturen städtischer Mobilität

Wir Städte und Gemeinden werden uns bemühen, das Verkehrsaufkommen zu senken und dabei dennoch die Erschließungsqualität zu verbessern und das soziale Wohl und die städtische Lebensweise aufrechtzuerhalten. Wir wissen, daß eine zukunftsbeständige Stadt unbedingt die erzwungene Mobilität verringern und die Förderung und Unterstützung von unnötigem Kraftfahrzeuggebrauch beenden muß. Wir werden ökologisch verträglichen Fortbewegungsarten (insbesondere Zu-fußgehen, Radfahren, öffentlicher Nahverkehr) den Vorrang einräumen und den Verbund dieser Verkehrsarten in den Mittelpunkt unserer Planungsarbeiten stellen. Motorisierten Individualverkehrsmitteln sollte nur die ergänzende Aufgabe zukommen, den Zugang zum öffentlichen Nahverkehr zu erleichtern und die wirtschaftliche Aktivität der Stadt aufrechtzuerhalten.

I.10 Verantwortung für das Weltklima

Wir Städte und Gemeinden verstehen, daß die bedeutenden Gefahren, die die globale Erwärmung für die natürliche und die bebaute Umwelt sowie für zukünftige Menschengenerationen mit sich bringt, geeignete Maßnahmen erfordern, um die Emission von Treibhausgasen in die Atmosphäre sobald wie möglich zu stabilisieren und sodann zu reduzieren. Genau so wichtig ist der Schutz der globalen Biomasse-Ressourcen, zum Beispiel der Wälder und des Phytoplanktons, die im Kohlenstoff-kreislauf der Erde eine entscheidende Rolle spielen. Die Reduzierung der Schad-

stoffemission aus der Nutzung fossiler Brennstoffe erfordert Politiken und Initiativen, die auf dem umfassenden Verständnis der städtischen Umwelt als Energiesystem beruhen. Die einzig nachhaltigen und zukunftsbeständigen Alternativen sind erneuerbare Energiequellen.

I.11 Vermeidung der Vergiftung von Ökosystemen

Wir Städte und Gemeinden sind uns der Tatsache bewußt, daß eine zunehmende Menge von giftigen und gefährlichen Substanzen in die Luft, das Wasser, den Boden und die Nahrung abgegeben und damit zu einer wachsenden Bedrohung für die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme werden. Wir werden alles Erdenkliche tun, um dafür zu sorgen, daß weitere Stoffeinträge gestoppt und an der Quelle vermieden werden.

I.12 Kommunale Selbstverwaltung als Voraussetzung

Wir Städte und Gemeinden sind zuversichtlich, daß wir über die Kraft, das Wissen und das kreative Potential verfügen, um eine zukunftsbeständige Lebensweise zu entwickeln und unsere Städte auf das Ziel der Dauerhaftigkeit und Umweltverträglichkeit hin zu gestalten und zu verwalten. Als demokratisch gewählte Vertreter unserer Kommunen sind wir bereit, uns für die zukunftsbeständige Neuordnung unserer Städte zu engagieren und dafür Verantwortung zu übernehmen. Inwieweit sich die Städte und Gemeinden dieser Herausforderung stellen können, hängt davon ab, ob sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip das Recht auf kommunale Selbstverwaltung haben. Die lokale Ebene muß mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet sein, und die kommunalen Gebietskörperschaften müssen über eine solide finanzielle Grundlage verfügen.

I.13 Bürger als Schlüsselakteure und die Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaft

Wir Städte und Gemeinden verpflichten uns, den in der Agenda 21, dem auf dem UN-Erdgipfel in Rio de Janeiro verabschiedeten Schlüsseldokument, enthaltenen Auftrag zu erfüllen und mit allen gesellschaftlichen Kräften in unseren Kommunen – den Bürgern, Unternehmen, Interessengruppen – bei der Aufstellung von Lokalen Agenden 21 zusammenzuarbeiten. Wir anerkennen die im Fünften Umweltprogramm der Europäischen Union „Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ enthaltene Forderung nach gemeinsamer Verantwortung aller gesellschaftlichen Kräfte für die Umsetzung des Programms. Folglich wird die Zusammenarbeit aller Beteiligten die Grundlage unseres Wirkens sein. Wir werden dafür Sorge tragen, daß alle Bürger und interessierten Gruppen Zugang zu Informationen erhalten und es ihnen möglich ist, an den lokalen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Wir bemühen uns um Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Zukunftsbeständigkeit nicht nur für die breite Öffentlichkeit, sondern auch für Abgeordnete und Bedienstete der Kommunalverwaltungen.

I.14 Instrumentarium für eine auf Zukunftsbeständigkeit gerichtete Kommunalverwaltung

Wir Städte und Gemeinden sichern zu, das gesamte verfügbare politische und planerische Instrumentarium für einen ökosystembezogenen Ansatz kommunaler Verwaltung zu nutzen. Dazu werden wir eine breite Palette von Instrumenten einsetzen, u.a. die Erhebung und Verarbeitung von Umweltdaten; die Umweltplanung; ordnungspolitische, wirtschaftliche und kommunikative Instrumente wie Satzungen, Steuern und Gebühren; Instrumente zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Bürgerbeteiligung. Wir wollen neue Systeme der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft einführen, um mit unseren natürlichen Ressourcen ebenso haushälterisch umzugehen wie mit unserer künstlichen Ressource ‚Geld‘.

Wir wissen, daß wir unsere umweltpolitischen Bemühungen und die Steuerung der Umweltqualität, insbesondere unsere Umweltüberwachung, das Öko-Audit, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die ökologischen Buchhaltungs-, Bilanzierungs- und Berichterstattungssysteme, auf unterschiedliche Arten von Indikatoren stützen müssen. Dazu zählen Indikatoren der städtischen Umweltqualität, der städtischen Ressourcenströme, der Stadtstrukturen und vor allem der Zukunftsbeständigkeit städtischer Systeme.

Wir Städte und Gemeinden erkennen an, daß bereits eine ganze Reihe von Programmen und Maßnahmen, die positive ökologische Auswirkungen zeigen, in vielen europäischen Städten erfolgreich angewendet werden. Obwohl sie wertvolle Hilfsmittel zur Verringerung des Tempos der Zukunfts-Unbeständigkeit und der von ihr ausgehenden Belastung sind, bewirken sie jedoch nicht eine Umkehr der unbeständigen Entwicklung der Gesellschaft. Dennoch, dank dieser vorhandenen starken ökologischen Grundlage dürfte den Städten der entscheidende Schritt leicht fallen, diese Programme und Maßnahmen in die Kommunalpolitik einzubeziehen, um das örtliche Wirtschaften durch einen umfassenden Prozeß der Suche nach Zukunftsbeständigkeit zu beeinflussen. Wir sind aufgefordert, in diesem Prozeß unsere eigenen Strategien zu entwickeln, sie in der Praxis zu erproben und unsere Erfahrungen anderen zugänglich zu machen.

Teil II

Die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, werden gemeinsam in Richtung auf Zukunftsbeständigkeit vorangehen, indem wir aus Erfahrungen und erfolgreichen kommunalen Beispielen lernen. Wir werden uns gegenseitig ermutigen, langfristige Aktionspläne (Lokale Agenden 21) aufzustellen, dadurch die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu stärken und diesen Prozeß mit der Politik der Europäischen Union im Bereich der städtischen Umwelt zu verbinden.

Wir initiieren hiermit die *Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden*, um Städte und Gemeinden in ihrem Bemühen um Dauerhaftigkeit und Umweltverträglichkeit zu bestärken und zu unterstützen. Die Anlaufphase dieser Kampagne soll zwei Jahre betragen; danach sollen die Fortschritte auf einer Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden im Jahre 1996 bewertet werden.

Wir laden alle Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden und Kreise) sowie alle europäischen Städtenetze dazu ein, sich der Kampagne durch Annahme und Unterzeichnung der vorliegenden Charta anzuschließen.

Wir ersuchen alle größeren Netzwerke von Kommunen in Europa, die Koordinierung der Kampagne zu übernehmen. Aus Vertretern dieser Netzwerke wird ein Koordinierungsausschuß gebildet. Für Kommunen, die keinem Netzwerk angehören, werden Vorkehrungen getroffen.

Wir betrachten Folgendes als die Hauptaufgaben der Kampagne:

- Erleichterung der gegenseitigen Unterstützung der europäischen Städte und Gemeinden bei der Gestaltung, Entwicklung und Umsetzung von Programmen mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit;
- Sammlung und Verbreitung von Informationen über gute Beispiele auf kommunaler Ebene;
- Förderung des Grundsatzes der Zukunftsbeständigkeit in anderen Kommunen; Anwerbung weiterer Unterzeichner der Charta;
- Verleihung eines jährlichen Preises „Zukunftsbeständige Stadt“; Formulierung politischer Empfehlungen an die Europäische Kommission;
- Beiträge zu den Berichten „Zukunftsbeständige Städte“ der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt;
- Unterstützung von Kommunalpolitikern bei der Umsetzung geeigneter Empfehlungen und Rechtsvorschriften der Europäischen Union;
- Herausgabe eines Bulletins der Kampagne.

Zur Durchführung dieser Aufgaben muß eine Kampagnen-Koordinierung eingerichtet werden.

Wir werden andere Organisationen dazu auffordern, die Kampagne aktiv zu unterstützen.

Teil III

In Lokale Agenda 21 – Prozesse eintreten: Kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit

Wir europäischen Städte und Gemeinden, Unterzeichner dieser Charta, verpflichten uns durch Unterzeichnung der Charta und Mitwirkung an der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, in unseren Kommunen bis zum Ende des Jahres 1996 einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu suchen. Da-

mit werden wir das Mandat erfüllen, welches den Kommunen durch Kapitel 28 der Agenda 21, dem Schlußdokument des Erdgipfels von Rio de Janeiro vom Juni 1992, gegeben worden ist. Mit unseren jeweiligen kommunalen Handlungsprogrammen werden wir einen Beitrag zur Umsetzung des Fünften Umweltprogramms „Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ der Europäischen Union leisten. Die Prozesse zur Aufstellung von Lokalen Agenden 21 werden auf der Grundlage des Teils I dieser Charta durchgeführt.

Wir schlagen vor, bei der Ausarbeitung der kommunalen Handlungsprogramme folgende Schritte zu berücksichtigen:

- Anerkennung der bestehenden Rahmenbedingungen für Planung und Finanzierung sowie anderer Pläne und Programme;
- die systematische Bestimmung von Problemen und ihrer Ursachen, unter gründlicher Öffentlichkeitsbefragung;
- Dringlichkeitsreihung von Aufgaben zur Behandlung der ermittelten Probleme;
- Aufstellung eines Leitbildes für eine zukunftsbeständige Kommune unter Beteiligung aller Bereiche der örtlichen Gemeinschaft;
- Prüfung und Beurteilung alternativer strategischer Möglichkeiten;
- Aufstellung eines langfristigen kommunalen Handlungsprogrammes für Zukunftsbeständigkeit einschließlich meßbarer Ziele;
- Ausarbeitung eines Planes zur Umsetzung des Handlungsprogrammes einschließlich eines Zeitplanes sowie Festlegung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner;
- Einrichtung von Systemen und Verfahren zur projektbegleitenden Kontrolle und Berichterstattung über die Umsetzung des Programmes.

Wir müssen prüfen, ob die in unseren Gebietskörperschaften geltenden, organisatorischen Bedingungen geeignet und genügend leistungsfähig sind für die Durchführung von „Lokale Agenda 21 „-Prozessen einschließlich langfristiger kommunaler Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit. Anstrengungen zur Verbesserung der organisatorischen Leistungsfähigkeit werden notwendig sein, einschließlich einer Prüfung der politischen Strukturen, der Verwaltungsverfahren, der verwaltungseinheitlichen und interdisziplinären Arbeitsweisen, der verfügbaren personellen Ressourcen und der interkommunalen Zusammenarbeit in Kommunalverbänden und Netzwerken.

**Die Europäische Kampagne
zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden**
rue du Cornet 22 9 B
1040 Brussels
Tel.: + 32-2/230 53 51
Fax: +32-2/230 88 50

Adressen

Agendabüro bei der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung,
Umweltschutz und Technologie (SenStadtUmTech)

IV C 1

Brückenstraße 6

10179 Berlin-Mitte

Tel.: 030/9025-2477, -2465

Fax: 030/9025-2510, -2522

e-mail: gabriela.kordeck@sensut.verwalt-berlin.de

Homepage: www.sensut.berlin.de/sensut/agenda21

Projektstelle Lokale Agenda 21

Redaktion Berliner Briefe

Öffentlicher Arbeitskreis

c/o GRÜNE LIGA Berlin e. V.

Prenzlauer Allee 230

10405 Berlin

Tel.: 030/443391-0, -64

Fax: 030/443391-33

e-mail: berliner.agenda21@grueneliga.de

Homepage: www.grueneliga.de/berlin/agenda21

Runder Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg

Koordinationsbüro

c/o Stiftung Mitarbeit

Haus der Demokratie

Friedrichstraße 165

10117 Berlin

Tel.: 030/204 55 709

Fax: 030/204 53 601

e-mail: rundertisch.bb@t-online.de

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ABZ	Außenbeziehungen
AG	Aktiengesellschaft
AGÖL	Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau
AIJ	Activities Implemented Jointly
ANC	African National Congress
ANU	Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umweltbildung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ASA	Arbeits- und Studienaufenthalte in Afrika, Asien und Lateinamerika
B.A.U.M.	Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltbewußtes Management
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BEPI	Brandenburgisches Entwicklungspolitisches Institut e. V.
BER	Berliner Entwicklungspolitischer Ratschlag
BIZ	Bremer Informationszentrum für Menschenrechte und Entwicklung
BLUE 21	Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
BTB	Blockheizkraftwerks- Träger- und Betreibergesellschaft
BUFZ	Brandenburgisches Umweltforschungszentrum
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BUP Consult	Büro für Umweltpädagogik
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
CAF	Clearing House for Applied Future
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft
CDM	Clean Development Mechanism
CH	Kohlenwasserstoff

CH ₄	Methan
CMA	Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH
CNG	Compressed Natural Gas (Erdgas)
CO	Kohlenstoffmonoxid
CO ₂	Kohlendioxid
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission für nachhaltige Entwicklung)
DAAD	Deutscher Akademischer Auslandsdienst
DB AG	Deutsche Bahn AG
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DME	Di-Methyl-Esther (Diesel-Ersatzstoff)
Drs	Drucksache
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
DV	Datenverarbeitung
ECOS / Ouverture- Programm	EU-Programm zur Förderung der interregionalen Zusammenarbeit lokaler und regionaler Behörden in der EU und den mittel- und ost- europäischen Staaten (Externe interregionale Zusammenarbeit)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EPIZ	Entwicklungspolitisches Bildungs- und Informationszentrum
EPOG	Entwicklungspolitische Gesellschaft
ESF	Europäischer Sozialfond
EU	European Union (Europäische Union)
EV	Elektrofahrzeuge
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAV	Forschungs- und Anwendungsverbund Verkehrssystemtechnik Berlin

FNP	Flächennutzungsplan
FAO	Food and Agriculture Organization (Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen)
FCKW	Fluorkohlenwasserstoff
FSC-Prozess	Forest Stewardship Council
FU	Freie Universität Berlin
FuE	Forschung und Entwicklung
gepa	Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt
GFZ	Geschossflächenzahl
GL	Gemeinsame Landesplanung
GSU	Gemeinschaft Saubere Umwelt
GA	Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GD	Generaldirektion
GfB	Gesellschaft für Beschäftigungsförderung mbH
H-FCKW	Teilhalogenierter Fluorchlorkohlenwasserstoff
HFC	Hydrofluorocarbon (Teilhalogenierter Fluorkohlenwasserstoff, H-FKW)
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HUB	Humboldt Universität zu Berlin
I&K	Information und Kommunikation
ICLEI	The International Council for Local Environment Initiatives (Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen)
IDARio	Interdepartementaler Ausschuss Rio
IHK	Industrie- und Handelskammer
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
IULA	Internationale Union of Local Authorities (Internationaler Gemeindeverband)
IZT	Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung
J I	Joint Implementation
K.N.S.I	Kommunale Nord-Süd-Initiative

KATE e.V.	Kontaktstelle und Arbeitsgemeinschaft für Angepasste Technologie- und Entwicklungszusammenarbeit
KED	Kirchlicher Entwicklungsdienst
KFZ	Kraftfahrzeug
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
kWh	Kilowattstunde
LA 21	Lokale Agenda 21
LLCD	Least Developed Country
LCD	Less Developed Country
LEPeV	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LEZ	Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPG	Liquefied Petroleum Gas (Flüssiggas)
LUV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
MAG's	Münchener Aktionswerkstatt G'sundheit
MBJS	Brandenburgisches Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MOE	Mittel- und Osteuropa
MpA	Maßnahme zur produktiven Arbeit
NGO	Non-Governmental Organization
NMVOC	Non-Methan Volatile Organic Compounds (flüchtige organische Verbindungen, die kein Methan enthalten)
NO _x	Sammelbezeichnung für alle bei Verbrennungsvorgängen entstehenden gasförmigen Stickoxide mit unterschiedlichen Oxidationsstufen
NO ₂	Stickstoffdioxid
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
N ₂ O	Distickstoffoxid, Lachgas

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
ökom	Gesellschaft für ökologische Kommunikation
ÖKOPROFIT	Ökologisches PROjekt Für Integrierte UmweltTechnik
PFC	Perfluorocarbon (Polyfluorkohlenwasserstoff)
Pkw	Personenkraftwagen
PIPr.	Plenarprotokoll
PVC	Polyvinylchlorid
RAVEL	Impulsprogramm „Rationelle Verwendung von Elektrizität“
Räumliches Strukturkon- zept H.A.S.E.	Räumliches Strukturkonzept Hellersdorf-Altlandsberg- Strausberg-Erkner
REA	Rauchgasentschwefelungsanlage
RME	Raps-Methyl-Ester („Raps-Diesel“, „Biodiesel“)
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SenBWV	Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr
SenSUT	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie
SF ₆	Schwefelhexafluorid
SFZ	Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V.
SGK	Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft für Kommunalpolitik im Land Brandenburg
SO ₂	Schwefeldioxid
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StEP	Stadtentwicklungsplan
SWAPO	South West Africa People's Organization
TSB	Technologiestiftung Innovationszentrum Berlin
TU-Berlin	Technische Universität Berlin
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TV	Television

TVA	Technologie-Vermittlungs-Agentur
UBA	Umweltbundesamt
UFP	Umweltförderprogramm
ULV	Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis
UMK	Umweltministerkonferenz
UN	United Nations
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
USG	Umwelt-Service-Gesellschaft
ÜSTRA	Überlandwerke und Straßenbahnen Hannover AG (Hannoversche Verkehrsbetriebe)
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs- organisationen e. V.
VN	Vereinte Nationen (United Nations)
VO	Verordnung
VOC	Volatile Organic Compounds (flüchtige organische Verbindung)
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WCED	World Commission for Environment and Development (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung)
ZALF	Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung in Müncheberg
ZELF	Zentrum für Entwicklungsländer-Forschung
ZEUS	Zero and Low Emmission Vehicles in Urban Society (Null- und Niedrigemissions-Fahrzeuge in der Stadtgesellschaft)
ZKE	Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit
ZÖW	Zukunftsinitiative Ökologisches Wirtschaften

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Tetraeder der Zukunftsfähigkeit	48
Abbildung 2: Acht Schritte zum kommunalen Nachhaltigkeits- indikatorensystem	68
Abbildung 3: „Umweltthermometer“ Den Haag	73
Abbildung 4: Inhaltliche Schwerpunkte der Lokale Agenda 21- Aktivitäten in den Berliner Stadtbezirken	84
Abbildung 5: Finanzierung der Lokale Agenda 21- Koordinierungsstellen	88
Abbildung 6: Kooperation von Berliner Bezirken und Zusammen- arbeit mit anderen Städten	89
Abbildung 7: Organisatorische Struktur der Lokalen Agenda 21 Bremen	117
Abbildung 8: Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen im Münchener Agenda-Prozess	119
Abbildung 9: Organisationsschema für die Leipziger Agenda 21	121
Abbildung 10: ÖKOPROFIT	125
Abbildung 11: Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Brutto- inlandsprodukts in Berlin zwischen 1992 und 1997	185
Abbildung 12: Haushaltsnettoeinkommen in Berlin 1998	187
Abbildung 13: Entwicklung der Beschäftigten in Berlin nach Wirtschaftsabteilungen von 1990–1995	200
Abbildung 14: Gegenwärtige gesamtstädtische Agenda-Struktur	335
Abbildung 15: Empfohlene gesamtstädtische Agenda-Struktur	387
Abbildung 16: Ausgewählte Zieldimensionen für den Bereich „Bauen und Wohnen“	409
Abbildung 17: Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche in Brandenburg 1994	444

Tabellen

Seite

Tabelle 1:	Themenfelder und inhaltliche Schwerpunkte von Lokale Agenda 21-Aktivitäten und -Projekten in Brandenburg	102
Tabelle 2:	Überblick über die Aktivitäten der acht am ZEUS-Projekt beteiligten Städte	143
Tabelle 3:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Berlin von 1992–1997	186
Tabelle 4:	Stärken und Schwächen Berlins nach Einschätzung wichtiger Unternehmer	190
Tabelle 5:	Umwelt- und gesundheitsbezogene Indikatoren, Bewertungsmaßstäbe und Zeiträume für eine nachhaltige Mobilität	227
Tabelle 6:	Landes- und Bundesmittel für Investitionen von Straßenbaumaßnahmen und für den ÖPNV/SPNV	231
Tabelle 7:	Fahrgastentwicklung im Öffentlichen Personennahverkehr	232
Tabelle 8:	Straßenverkehrsunfälle in Berlin	237
Tabelle 9:	Wohnungsbaupotentiale in Berlin	262
Tabelle 10:	Maßnahmen im Rahmen der Sanierung von Plattenbauten in Berlin	419
Tabelle 11:	Ökologisierung des Bauens	426
Tabelle 12:	Zahl der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft und im Ernährungsgewerbe von Berlin und Brandenburg 1997	446
Tabelle 13:	Forschungseinrichtungen der Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften der Region Berlin-Brandenburg	448

Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 10/2495) Enquete-Kommission „Bodenverschmutzungen, Bodennutzung und Bodenschutz“ 2. Bericht (Schlussbericht) vom 24. November 1988.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/563): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über entwicklungspolitische Maßnahmen vom 24. Juli 1991 – Drs Nr. 12/1259 (II. A. 5) – Schlußbericht –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/1567): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Neuorientierung und Stärkung der entwicklungspolitischen Arbeit des Landes Berlin vom 1. Juni 1992 – Drsn 11/568 und 11/992 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/1812): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über entwicklungspolitische Maßnahmen vom 18. August 1992 – Drs Nr. 12/950 (II. A. 4) – Schlußbericht –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/4666): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über entwicklungspolitische Maßnahmen vom 13. Juli 1994 – Drsn. Nr. 12/2218 (II. A. 16.) und Nr. 12/4291 – Schlußbericht –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/5555): Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über Städtepartnerschaften Berlins vom 11. Mai 1995.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 12/5931): Beschlußempfehlung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg und Medien vom 7. September 1995 zum Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über Städtepartnerschaften Berlins – Drs 12/5555 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/512): Antrag der PDS über lokale Agenda 21 für Berlin vom 28. Mai 1996.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/650): Mitteilungen – zur Kenntnisnahme – über entwicklungspolitische Maßnahmen, Beschluß des Abgeordnetenhauses zum Haushaltsjahr 1995/96 vom 31. Juli 1996 – Drsn Nr. 12/4994 (II.A. 14) und Nr. 13/336 – Schlußbericht.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/1643): Beschlußempfehlung des Ausschusses für die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. April 1997 zum Antrag der PDS über lokale Agenda 21 für Berlin – Drs 13/512.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2221): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Verminderung der Lärmbelastung und Luftverunreinigung durch den Kraftfahrzeugverkehr vom 18. November 1998.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (13/2251): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Einrichtung eines Beirats zur Entwicklungszusammenarbeit des Landes Berlin vom 20. Oktober 1997.

- 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 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2475): Antrag der Fraktion der PDS und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Einsetzung einer Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 11. Februar 1998.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2483): Beschlußempfehlung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg und Medien vom 18. Februar 1998 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Lebendige Städtepartnerschaften Berlins – Drs 13/2297 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2488): Beschlußempfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vom 18. Februar 1998 zum Antrag der Fraktion der PDS und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Einsetzung einer Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin – Drs 13/2475 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2593): Antrag der PDS über lokale Agenda 21 für Berlin – III vom 18. März 1998.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2597): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Agenda 21 – eine gesamtstädtische Aufgabe Berlins für das 21. Jahrhundert vom 17. März 1998.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2831): Beschlußempfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vom 10. Juni 1998 zum Antrag der Fraktion der PDS über Lokale Agenda 21 für Berlin – III – Drs 13/2593 – und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Agenda 21 – eine gesamtstädtische Aufgabe Berlins für das 21. Jahrhundert vom – Drs 13/2597 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/2844): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Gesetz über die Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Berlin vom 17. Juni 1998.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3336): Beschlussempfehlung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Verkehr vom 3. Dezember 1998 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD über Verwertung von Abbruchmaterial bei Gebäudeabrissen vom 10. Dezember 1998 – Drs 13/2854 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3494): Mitteilung über Lebendige Städtepartnerschaften Berlins vom 16. Februar 1999 – Drsn Nr. 13/2297, Nr. 13/2483 und Nr. 13/2928 –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Drs 13/3660): Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über Machbarkeitsstudie „Agendahaushalt in der Rummelsburger Bucht“ vom 27. April 1999.

- Abgeordnetenhaus von Berlin (13/3893): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Lokale Agenda 21 für Berlin – Drs Nr. 13/2593, Nr. 13/2597 und Nr. 13/2831 – Schlußbericht –.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (1998): Ausschuss für Gesundheit, Soziales und Migration, Wortprotokoll 13/17 vom 30. April 1998.
- Achter, Willi; Schwarz, Claudia (1999): Gemeinwesensorientierte Gebietsentwicklung am Beispiel der Arbeit des Kommunalen Forum Wedding e.V.; in: Mirbach, Thomas (1999) 213–224.
- Ackermann, Peter; Fierment, Gerold (1999): Nachhaltiges Brandenburg; Abschlußbericht; Koordinierung eines Projektverbundes, gefördert durch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung; Brandenburgisches Umweltforschungszentrum; Neuruppin.
- Adam, Lothar, Landesanstalt für Landwirtschaft Brandenburg (1999): Wege zu mehr Absatz: Marktfrüchte und Alternativen; Referat auf der Konferenz „Neue Chancen für Landwirtschaft und Ernährungsgewerbe“ am 10. 12 1997 in Pritzwalk, erscheint demnächst.
- Agenda-Büro Bremen (Hrsg.) (1998a): Lokale Agenda 21 Bremen; Bericht über den bisherigen Agenda 21-Prozeß; Bremen.
- Agenda-Büro Bremen (Hrsg.) (1998b): Agenda 21 Bremen; Die Lokale Agenda 21 Bremen; Informationsmaterialien; Bremen.
- Agendabüro (1998): Ergebnisprotokoll des Workshops der Arbeitsgruppe der Senatsbeauftragten zur gesamtstädtischen Agenda am 27. Oktober 1998 im Roten Rathaus; Berlin.
- Albers, Gerd (1992): Stadtplanung; Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt.
- Allianz Stiftung (1997): Zum Schutz der Umwelt; Projekt Report; München.
- Allianz Versicherungs-AG (o. J., vermutlich 1997): Allianz Ökobilanz; Betriebliche Ökobilanz 1; München.
- Allianz Versicherungs-AG (1997): Ökologie unternehmen; Umwelt Report 2; München.
- Anonym (o.J., vermutlich 1997): 10 Münchener Banken engagieren sich in der Agenda 21 und stellen beispielhafte Umweltaktionen vor; Zusatzdoppelseite zum Positionspapier „Münchener Finanzinstitute und Lokale Agenda 21“; München.
- Anonym (1998a): Clariant erwirbt Aktienpaket; in: Frankfurter Rundschau vom 12.5.1998; Frankfurt/Main.
- Anonym (1998b): Aktienanlage ohne Risiko im Agendawald; in: Offenbacher Post vom 5.5.1998; Offenbach.

- Apel, Dieter; Bunzel, Arno; Elsner, Thomas u. a. (1995): Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung; Zwischenbericht; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Apel, Heino; Dernbach, Dorothee; Ködelpeter, Thomas u. a. (Hrsg.) (1998): Wege zur Zukunftsfähigkeit; ein Methodenhandbuch; Stiftung Mitarbeit; Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 19; Bonn.
- Apel, Heino; Günther, Beate (1999): Mediation und Zukunftswerkstatt; Prozesswerkzeuge für die Lokale Agenda 21; Deutsches Institut für Erwachsenenbildung DIE; Reihe Perspektive Praxis; Frankfurt am Main.
- Appel, Hermann (Hrsg.) (1995): Stadtauto; Mobilität, Ökologie, Ökonomie, Sicherheit; Vieweg, Wiesbaden.
- Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1998): BerlinStudie; Phase I – Problemanalyse – Thesen zur Problemverflechtung; 1. Strategieworkshop vom 23./24.10.98; Berlin.
- Arbeitsgruppe „Berlin – Zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ (1999): BerlinStudie; Phase II; Handlungsfelder für Berlin; Auf dem Weg zur „Stadt der Chancen“; 2. Strategieworkshop vom 19./20.02.99; Berlin.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998a): Nachhaltige Raumentwicklung; Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg; Forschungs- und Sitzungsberichte 205; Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998b): Interkommunale und regionale Kooperation; Variablen ihrer Funktionsfähigkeit; Arbeitsmaterial; Hannover.
- Arndt, Ramon (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung; Projekt Nachhaltigkeitsindikatoren; München (unveröffentlicht).
- Bahl-Benker, Angelika (1998): 21 Häuser: Beschäftigung durch Klimaschutz; in: ökom (1998) 102–104.
- Bals, Christoph (1998): Wirtschaft und Agenda 21?!; in: Germanwatch – Zeitung für zukunftsfähige Nord-Süd-Politik; 2/1998; 1; Bonn.
- Banner, Gerhard (1996): Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung; in: Hill, Klages (1996) 175–190.
- Bauhardt, Christine (1992): Aspekte des individuellen Umfeldes; in: Mayer (1992) 27–35.
- Baumann, Frank; Freier, Jürgen; Fritz, Thomas u. a. (1998): Anstöße für die Lokale Agenda 21 Berlin; Diskussionsbeitrag zu Strukturen, Inhalten und Ablauf des gesamtstädtischen Konsultationsprozesses; Berlin.

- Baumann, Frank; Kühn, Manfred (1997): Nachhaltiges Wirtschaften durch Innovationsförderung in Berlin-Brandenburg – Nachverdichtung im Spannungsfeld der Akteursinteressen; unveröffentlichtes Manuskript.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1998): Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen; C. H. Beck; München.
- Beck, Ulrich (1998): Die Neubestimmung der Arbeit; in: ökom (1998) 94–98.
- Benz, Angelika; Benz, Arthur; König, Klaus (1995): Planung und Verwaltung der Region Berlin-Brandenburg – Problemanalyse und Lösungsvorschläge; in: Benz, König, (1995) 37–94.
- Benz, Arthur (1995): Thesen zur Reform der Region Berlin-Brandenburg; in: Benz, König (1995) 185–189.
- Benz, Arthur; König, Klaus (Hrsg.) (1995): Der Aufbau einer Region; Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg; Nomos Verlagsgesellschaft; Baden-Baden.
- Berger, Peter A.; Hradil, Stephan (Hrsg.) (1990): Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile; Soziale Welt, Sonderband 7; Verlag Otto Schwartz & Co.; Göttingen.
- Bergmann, Karl E.; Baier, Wolfgang; Meinschmidt, Gerhard (Hrsg.) (1996): Gesundheitsziele für Berlin; Wissenschaftliche Grundlagen und epidemiologisch begründete Vorschläge; Verlag Walter de Gruyter; Berlin, New York.
- Berlin 21 (Hrsg.) (1998): Umwelt- und entwicklungspolitische Bilanz, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL) e. V.; Berlin.
- Berliner Gartenamtsleiterkonferenz beim deutschen Städtetag (1997): Bericht der Berliner Naturschutz- und Grünflächenämter (NGA) für eine Berliner Lokale Agenda; Berlin.
- Bernhardt, Dörte (1998a): ÖKOPROFIT, ein lokales Erfolgsmodell? in: Germanwatch – Zeitung für eine zukünftige Nord-Süd-Politik, 2/98; 2; Bonn.
- Bernhardt, Dörte (1998b): Wir wollen einen Umweltpakt; in: Germanwatch – Zeitung für eine zukünftige Nord-Süd-Politik, 2/98; 2; Bonn.
- Bezirksamt Hellersdorf von Berlin (1996): Schreiben vom 26. August 1996.
- Bezirksamt Hohenschönhausen von Berlin (Hrsg.) (1997): „Gesundheit und soziale Lage“, Gesundheitsbericht 97, Berlin.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (1996): Schreiben vom 6. September 1996.
- BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996a): Städtebaulicher Bericht Nachhaltige Stadtentwicklung; Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau; Bonn.
- BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996b): Raumordnungsprognose 2010; Materialien zur Raumentwicklung, Heft 74; Bonn.

- BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1997): Strategiekatalog zum Forschungsfeld Städte der Zukunft im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt); Arbeitspapiere 1/1997; Bonn.
- Biesecker, Adelheid (1996): Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation – Prinzipien für eine faire und vorsorgende Ökonomie; in: Biesecker, Grenzdörffer (1996) 9–21.
- Biesecker, Adelheid; Grenzdörffer, Klaus (Hrsg.) (1996): Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation; Elemente demokratischen Wirtschaftens; Centaurus; Pfaffenweiler.
- Bischofberger, Elisabeth; Karg, Georg (1999): Projekt „Zukunftsfähige Kantine“; Technische Universität München; München.
- Bischofberger, Elisabeth; Karg, Georg; Karhausen-Beermann, Ralf (1998): Guten Appetit!; in: ökom (1998) 127–130.
- Bizer, Kilian; Ewringmann, Dieter; Bergmann, Eckhard u.a. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächenentwicklung; Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität zu Köln im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.); Studienprogramm Konzept Nachhaltigkeit; Springer Verlag; Berlin, Heidelberg, New York.
- Bizer, Kilian; Ewringmann, Dieter; Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (1997): Eine Abgabe für den Bodenschutz; im Auftrag des Ministeriums für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt; Köln.
- Bizer, Kilian; Linscheidt, Bodo; Ewringmann, Dieter (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen; Analytica; Berlin.
- Blazejczak, Jürgen; Hildebrandt, Eckhart; Spangenberg, Joachim H.; Weidner, Helmut (1998): Arbeit und Ökologie; Ein neues Forschungsprogramm; WZB-Paper P98-501; Berlin.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996a): 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; Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996b): Frauengerechte Stadtplanung; Ein Beitrag zu einer „gender-sensitive“-Planung der Stadt; Schriftenreihe „Forschung“; Nr. 498; Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996c): Verstädterungsprozess und Nachhaltigkeit; Wissenschaftler beziehen Stellung; Bonn.
- BMBF – Bundesministerium für Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

- u.a. (1998): Öko-effiziente Dienstleistungen als strategischer Wettbewerbsfaktor zur Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaft; Studie im Auftrag des BMBF, Endbericht; Berlin, Bonn.
- BML – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994): Nationaler Waldbericht der Bundesrepublik Deutschland; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1993a): Agenda 21; Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro; Dokumente; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1993b): Klimakonvention, Konvention über die Biologische Vielfalt, Rio-Deklaration, Walderklärung; Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro; Dokumente; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1997a): Wegweiser „Lokale Agenda 21“; Literatur, Ansprechpartner; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1997b): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland; Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998a): Handbuch Lokale Agenda 21 – Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen; Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998b): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland; Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms; Bonn.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998a): Erfassungen der Leistungen der Länder; Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit; Berichtsjahr 1997, Drs 313-0 2097 (19)–5/94; Bonn.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998b): Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik 1998; Bonn.
- Bodenschatz, Harald (1996): Stellungnahme des Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Soziale Entwicklungen und Innovationen im Lebensbereich Bauen und Wohnen“ vom 3./4. Juni 1996 der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages; KDRs 13/2 b; 43–48; Bonn.
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hrsg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie; Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Nomos Verlagsgesellschaft; Baden-Baden.
- Bohm, David (1998): Der Dialog; Das offene Gespräch am Ende der Diskussionen; Klett-Cotta; Stuttgart.

- Bonsen, Matthias zur (1994): Energiequelle Zukunftskonferenz; in: Harvard Business Manager; 3 / 1994.
- Born, Manfred (1997): Handlungsleitfaden zur nachhaltigen Entwicklung eines kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystems im Rahmen der Lokalen Agenda 21; econtur; Bremen.
- Bose, Michael (Hrsg.) (1997): Die unauffhaltsame Auflösung der Stadt in die Region; Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen; Harburger Berichte zur Stadtplanung; Band 9; Technische Universität Hamburg-Harburg; Hamburg.
- Bose, Michael (1997): Aktuelle Leitbilder, Konzepte und Strategien im ideengeschichtlichen Kontext; in: Bose (1997) 23–56.
- Brandenburgisches Umweltforschungszentrum (1997): Nachhaltige Entwicklung im Land Brandenburg; Schritte in die Zukunft; Forschungstexte, Nr. 1; September 1997; Neuruppin.
- Brandt, Andrea (1998): Mittendrin und außen vor; Familienfreundliches Berlin? in: Berlin 21 (1998) 111–115.
- Breitenstein, Paul (1998): Alte Kleider und lokaler Kaffee; in: Tillmann, Tillmann (1998) 47–53.
- Bringezu, Stefan (1997): Der ökologische Rucksack von Regionen; Zur Übertragbarkeit des Untersuchungsmodells Ruhrgebiet auf Brandenburg-Berlin; in: Hübler, Weiland (1997) 59–72.
- Brugger, Ernst A. (Hrsg.) (1984): Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik; Rüegger; Diessenhofen (CH).
- Brugger, Ernst. A. (1984): Optionen und Voraussetzungen einer innovationsorientierten Regionalpolitik; Eine Bilanz; in: Brugger (1984) 525–552.
- Bruns, Hermann; Spehl, Harald (1998): Landwirtschaft im Raum Berlin-Brandenburg; Potentiale und Chancen für eine nachhaltige Nahrungsmittelversorgung; in: ARL (1998a) 237–260.
- BSAG, Opel-Beckmann+Co, StadtAuto Bremen Car Sharing GmbH (o. J., vermutlich 1998): AutoCard; Mit der Bremer Karte können Sie jetzt auch Auto fahren; Informationsbroschüre; Bremen.
- BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz; Misereor (Hrsg.) (1996): Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung; Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH; Birkhäuser Verlag; Basel, Boston, Berlin.
- Bundesrat (Drs 337/92, 1992): Vorschlag für eine Entschließung des Rates über ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen in

- Hinblick auf eine dauerhaft und umweltgerechte Entwicklung; Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 12.5.1992; Bonn.
- Burdick, Bernhard (1998): Nachhaltige Landwirtschaft in Europa durch Agenda 2000?; in: Ökologie und Landbau; 26. Jg., 1/1998; 23–25.
- Burow, Olaf-Axel (1996): Lernen für die Zukunft – oder die „fünfte Disziplin des Lernens“; in: AnSchUB; BUND Berlin; 3/96; 33–42.
- Busch-Lüty, Christiane (1992): Nachhaltigkeit als Leitbild des Wirtschaftens; in: Politische Ökologie; Sonderheft 6; München.
- Busch-Lüty, Christiane (1998): Nachhaltige Entwicklung als Leitbild und gesellschaftlicher Verständigungsprozeß; Herausforderungen eines Paradigmenwechsels für Wissenschaft und Politik; in: ARL (1998a) 4–18.
- Bündnis 90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen; 20. Oktober 1998; Bonn.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drs 16/1260): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft; Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Mai 1998; Lokale Agenda 21 in Hamburg; 18. August 1998; Hamburg.
- CAF/Agenda-Transfer (Hrsg.) (1997a): Lokale Agenda 21 in Kooperation mit Institutionen und Verbänden in Nordrhein-Westfalen; Bonn.
- CAF/Agenda-Transfer (Hrsg.) (1997b): 50 Pfg. pro BürgerIn; in: Stadtgespräche – Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland; Nr. 7; September 1997.
- CAF/Agenda-Transfer (1997c): Ulm: Top-Manager an mediationsbasierten Runden Tischen; in: Stadtgespräche – Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland; Nr. 5; Juni 1997.
- CAF/Agenda-Transfer (1998a): Lokale Agenda 21; Anregungen zum Handeln; Beispiele aus der Praxis; Bonn.
- CAF/Agenda-Transfer (1998b): Zukunftsfähiges Wirtschaften in der Einen Welt; Vierter Nord-Süd-Workshop; 04.06.98; Bonn.
- CAF/Agenda-Transfer (1998c): Nürnberg: Original Regional – Wirtschaft und lokale Agenda; in: Stadtgespräche – Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland; Nr. 12; Juli 1998.
- CAF/Agenda-Transfer (1999): 885 kommunale Beschlüsse zur lokalen Agenda 21 (5,9%); Persönliche Mitteilung; Bonn.
- Canzler, Weert; Knie, Andreas (1998): Möglichkeitsräume: Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik; Böhlau Verlag; Wien, Köln, Weimar.

- Conrad, Günther; Kickbusch, Ilona (1988): Die Ottawa-Konferenz, in: Argument „Grenzen der Prävention“; Sonderband (AS 178); Hamburg.
- Coordinator for the ZEUS project, Environment and Health Protection Administration (o. J., vermutlich 1997): ZEUS, Zero and Low Emmission Vehicles in Urban Society; Informationsbroschüre; Stockholm.
- Dahl, Robert (1989): Democracy and its Critics; Yale University Press; New Haven.
- Deutsche Bundesbank (1997): Die fiskale Belastung zukünftiger Generationen – Eine Analyse mit Hilfe des „Generational Accounting“ in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank; Heft November 1997; 17–30.
- Deutscher Bundestag (Drs 12/1290): Antrag der SPD-Fraktion zur Einsetzung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ vom 10. Oktober 1991; Bonn.
- Deutscher Bundestag (Drs 12/1951): Einsetzungsbeschluß der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ vom 14. Februar 1992; Bonn.
- Deutscher Bundestag (Drs 12/6263): Antrag der Fraktion der SPD zur Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Arbeit – Förderung der Lokalen Agenda 21 – Umsetzung der Charta von Berlin vom 26. November 1993; Bonn.
- Deutscher Bundestag (Drs 12/6727): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. zum Aufbau und Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern zur Förderung von regionaler und lokaler Selbsthilfe vom 2. Februar 1994; Bonn.
- Deutscher Bundestag (Drs 13/1533): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis90/DIEGRÜNEN und F.D.P. zur Einsetzung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ vom 30. Mai 1995; Bonn.
- Di Nucci, Maria Rosaria (1998): Quoten für Treibhausgase – Joint Implementation: Die internationale Verteilung der Schadstoffemissionen; in: Stadtforum; Das Journal für ein nachhaltiges Berlin, VIII. Jg., Heft 32, 16–17.
- Dienel, Peter (1992): Die Planungszelle; Eine Alternative zur Establishment-Demokratie; Westdeutscher Verlag; Opladen.
- Dienel, Wolfram (1998): Wohin fließt die Brandenburger Bio-Milch?; in: Berlin 21 (1998) 210–215.
- Dieren, Walter van (1995): Mit der Natur rechnen; Der neue Club-of-Rome-Bericht; Birkhäuser Verlag; Berlin, Basel, Boston.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (1998): Tatorte 1998; Gemeinden im ökologischen Wettbewerb; Ein Projekt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik; Berlin.

- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Arbeitskräftebedarf nach Berufen und betrieblicher Berufsausbildung in Berlin bis zum Jahre 2010; in: DIW-Wochenbericht 13/1997; 211–216; Berlin.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen; Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich; in: DIW-Wochenbericht 19/1998; 318–323; Berlin.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; REGIOCONSULT (1998a): Entwicklungspotentiale des Bauwesens in Berlin-Brandenburg; DIW-Wochenbericht; 15–16/1998; 273–278; Berlin.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; REGIOCONSULT (1998b): Entwicklungspotentiale des Ernährungsgewerbes in Berlin-Brandenburg; in: DIW-Wochenbericht, 12/1998; 224–227.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Der Tagesspiegel (1999): Initiative Berlin-Future; in: Der Tagesspiegel vom 21.03.1999.
- Drinkuth, Andreas; Bierter, Willy; Müller, Traute (1998): Konzept und Typologien „Ortsnaher Produktionen“; Manuskript – Produktion 2000plus; Arbeitskreis „Ortsnahe Produktion“; Frankfurt am Main.
- Dritte Welt-Haus Bielefeld; BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland; Misereor (1997): Entwicklungsland Deutschland; Umkehr zu einer global zukunftsfähigen Entwicklung; Ein Schaubilderbuch; Peter Hammer Verlag. Wuppertal.
- Dürr, Hans-Peter (1998): Kein eindeutiges Rezept; in: ökom (1998) 18–22.
- Emnid-Institut GmbH + Co. (1990): Kontiv 1989 – Bericht zur Methode; Tabellenteil; Anlagenband; Bielefeld.
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages (1992): Klimaveränderung gefährdet globale Entwicklung; Zukunft sichern – Jetzt handeln; Zwischenbericht; Economica Verlag; Bonn; Verlag C. F. Müller; Karlsruhe. (auch BT-Drucksache 12/2400)
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages (1994a): Mobilität und Klima; Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik; Economica Verlag; Bonn. (auch BT-Drucksache 12/8300)
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages (1994b): Schutz der grünen Erde; Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder; Economica Verlag; Bonn. (auch BT-Drucksache 12/8350)
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages (1995): Mehr Zukunft für die Erde – Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz; Schlußbericht; Economica Verlag; Bonn. (auch BT-Drucksache 12/8600)

- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“ des 12. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1993): Verantwortung für die Zukunft; Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen“; Economica-Verlag; Bonn. (auch BT-Drucksache 12/5812)
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“ des 12. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Die Industriegesellschaft gestalten – Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Energieströmen“; Economica-Verlag; Bonn. (auch BT-Drucksache 12/8260)
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1997): Konzept Nachhaltigkeit; Fundamente für die Gesellschaft von morgen; Zur Sache 1/97; Bonn. (auch BT-Drucksache 13/7400)
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit; Vom Leitbild zur Umsetzung; Zur Sache 4/98; Bonn. (auch BT-Drucksache 13/11200)
- Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1988): Schutz der Erdatmosphäre; Eine internationale Herausforderung; Zwischenbericht; Zur Sache 5/88; 1. und 2. Auflage; Bonn. (3. Auflage: Economica Verlag; Bonn/Karlsruhe 1990; auch BT-Drucksache 12/3246)
- Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1990a): Schutz der Tropenwälder – Eine internationale Schwerpunktaufgabe; Zur Sache 10/90; Bonn. (3. Auflage: Economica Verlag; Bonn/Karlsruhe 1990; auch BT-Drucksache 12/7220)
- Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1990b): Schutz der Erde – Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik; Zur Sache 19/90; 2 Bände; Bonn. (3. Auflage: Economica Verlag; Bonn/Karlsruhe 1990; auch BT-Drucksache 11/8030)
- Europäischer Rat Berlin (1999): Schlußfolgerungen des Vorsitzes; Unveröffentlichtes Manuskript; März 1999; Berlin. (auch in: Press Release: Brussels (25–03–1999) – Nr. sn 100 (Presse))
- Ewringmann, Dieter (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung; Duncker und Humblot; Berlin.
- Ewringmann, Dieter; Bizer, Kilian (1995): Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung; in: Ewringmann (1995) 37–135.

- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand; im Auftrag der Bundesregierung; J. C. B. Mohr (Paul Siebeck); Tübingen.
- Fatzer, Gerhard (Hrsg.) (1996): Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen; Edition Humanistische Psychologie – EHP; Köln.
- Fichter, Heidi; Kujath, Hans Joachim; Petschow, Ulrich u.a. (1999): Regionalisierungsstrategie für ein nachhaltiges Ressourcen- und Stoffstrommanagement der Stadtregion Berlin; Vorstudie des Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) im Auftrag der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin.
- Fierment, Gerold; Ackermann, Peter (1997): Analyse zur Übertragbarkeit international und national verfolgter Konzeptionen zur nachhaltigen Entwicklung von Regionen auf die Bedingungen im Land Brandenburg mit Vorschlägen für eine Beispiellösung; in: Brandenburgisches Umweltforschungszentrum (1997) 103–117.
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (1996a): Der Welternährungsgipfel Rom 1996; Ein Leitfaden; Bonn.
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (1996b): Forderungen zur Umsetzung des Kapitels K „Frauen und Umwelt“ der Aktionsplattform von Peking; Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) (1996c): Habitat II; Die 2. Weltsiedlungskonferenz Istanbul 1996; Ein Leitfaden; Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) (1997a): Fünf Jahre nach dem Erdgipfel; Stand der Umsetzung der Frauenforderungen der Agenda 21 in der BRD; Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) (1997b): Lokale Agenda 21; Ein Leitfaden; 4. Aufl.; Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) (1997c): Von Rio über Istanbul nach „Sustainable City“; Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung und die Lokale Agenda 21 in Deutschland; Bonn.
- Forum Umwelt & Entwicklung – AG Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.) (o. J., vermutlich 1997d): Ein neues Instrument zur Förderung der Ernährungssicherheit (Info-Faltblatt); Bonn.
- Forum Umwelt & Entwicklung (1997e): Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Entwurf eines alternativen Indikatorensystems; Werkstattbericht des AK Indikatoren; Bonn.
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (1998): Lokale Agenda 21 & Stadt- und Regionalentwicklung; Rundbrief 3/1998; Bonn.
- Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel (1998a): Arbeitsschwerpunkte 1998; Aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit Bremens; Bremen.

- Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit beim Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel (1998b): Auf dem Weg in ein neues Jahrtausend; Aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit Bremens; Der Beitrag Bremens zur Förderung Lokaler Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung; Bremen.
- Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz (1998): Informationsmaterial; 1–4; Bremen.
- Füller, Christian (1998): Samba mit der Stadtkasse; in: die tageszeitung vom 17. 9. 1998; 6.
- Fürst, Dietrich (1996): Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung; in: Selle (1996) 91–99.
- Fürst, Dietrich (1998): Regionales Flächenmanagement und kommunale Bauleitplanung; in: Sander (1998) 21–40.
- Fürst, Dietrich; Müller, Bernhardt (1995): Regionalplanung in Verdichtungsregionen im Vergleich; gibt es ein Vorbild für Berlin und Brandenburg?; in: Benz, König (1995) 157–169.
- Gatzweiler, Hans-Peter (1998): Restriktive oder angebotsorientierte Flächenplanung – mehr Planung oder mehr Markt? in: Sander (1998) 41–56.
- Geene, Raimund; Denzin, Christian (1997): Berlin – Gesunde Stadt? Die Diskussion um das Healthy-City-Programm: Neuorientierung für die Berliner Gesundheitspolitik; Schmengler; Berlin.
- Geiss, Stefan (1999): Vortrag am 11. Februar 1999 zum Thema „Wohnungsmarkt- und Siedlungsentwicklung“ im Rahmen der Fachrunde Flächenmanagement des Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg; Veranstaltungsreihe Wohnen im Grünen – drinnen oder draußen?; Berlin.
- Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands; Westdeutscher Verlag; Op-laden.
- Gemeinderat Graz (1995): Ökostadt 2000; Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Graz; Beschlußfassung; Juli 1995; Graz.
- Germanwatch (1995): Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 auf lokaler Ebene; Materialiensammlung; Arbeitspapier Nr. 7; Bonn.
- Germanwatch (1998a): Klimaschutz vor Buenos Aires – Werden die Kyoto-Schlupflöcher enger? Briefing Papier vom 20.10.1998; Bonn. (www.germanwatch.org/rio/bpcop4b.htm)
- Germanwatch (1998b): Zukunftsmodell Promotoren; in: Germanwatch – Zeitung für eine zukünftige Nord-Süd-Politik, 2/98; 4; Bonn.
- Germanwatch (1999): Wirtschaft und Lokale Agenda 21 in NRW; Eine Bestandsaufnahme; Arbeitspapier Nr. 15; März 1999; Bonn.

- GeSoBau (Hrsg.) (1988): Das Beiratsverfahren zur Wohnumfeldverbesserung; Berlin.
- Giarini, Orio; Liedtke, Patrick M. (1998): Wie wir arbeiten werden – Der neue Bericht an den Club of Rome ; Hoffmann und Campe Verlag; Hamburg.
- Göll, Edgar (1998): Möglichkeiten und Chancen nachhaltigen Wirtschaftens; in: Göll, Edgar (Hrsg.): Lokale Agenda 21 und die Möglichkeit wirtschaftlichen Handelns; Berlin.
- Göll, Edgar; Knoll, Michael; Kreibich, Rolf (1999): Strategie- und Beratungskonzept „Zukunftsfähiges Berlin“; Abschlußbericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; Werkstattbericht 30; IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung; Februar 1999; Berlin.
- Greffrath, Matthias; Grottian, Peter; Schmachtenberg, Rolf (1999): Bündnis für neue Arbeit; in: Die Zeit; Nr. 9, 25.2.1999; Hamburg.
- Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion; Birkhäuser Verlag; Berlin, Basel, Boston.
- Grüne Liga Berlin e.V. (Hrsg.) (1999): Der Rabe Ralf; Extra-Ausgabe zur Eröffnung des Naturparks Barnim am 9. Mai 1999; Unabhängiges Monatsblatt; Berlin.
- Grünstift – Das regionale Umweltmagazin für Berlin und Brandenburg (1999): Heft 1/2, Jan./Feb. 99; Berlin.
- GsUb – Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (1998): Analyse der lokalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur des Stadtbezirks Neukölln von Berlin im regionalen und europäischen Kontext; Berlin.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung; Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats; Suhrkamp; Frankfurt/Main.
- Hartje, Volkmar (1997): Atlantensanierung und Flächenrecycling; Unveröffentlichtes Manuskript.
- Hartkemeyer, Martina; Hartkemeyer, Johannes F.; Dhority, Freeman (1998): Miteinander Denken; Das Geheimnis des Dialogs; Klett-Cotta; Stuttgart.
- Hartmann, Oliver (1998): Vom Wasser und seinem Preis; in: Berlin 21 (1998) 184–188.
- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft; Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung; Eggenkamp-Verlag; Greven.
- Hautzinger, Heinz; Tassaux-Becker, Brigitte (1989): Verkehrsmobilität und Unfallrisiko in der Bundesrepublik Deutschland; Bericht zum Forschungsprojekt 8303; Bundesanstalt für Straßenwesen; Wirtschaftsverlag N.W.; Bergisch-Gladbach.
- Häusler, Richard; Berker, Rolf; Bahr, Beate; Brückmann, Sabine (1998): Lokale Agenda 21; Zukunft braucht Beteiligung; Wie man Agenda-Prozesse initiiert, organisiert und moderiert; Verlag Wissenschaftsladen Bonn e. V; Bonn.

- Häußermann, Hartmut; Kapphann, Andreas (1995): Stadtentwicklung sozial, Konzeption für ein Stadtentwicklungsprogramm; Berlin in Perspektive; Gutachten im Auftrag des Senators für Stadtentwicklung und Umweltschutz; Kulturbuchverlag; Berlin.
- Heinze, Wolfgang; Kill, Heinrich H. (1995): Das Auto von morgen in unseren Städten von morgen; in: Appel (1995) 41–69.
- Henderson, Hazel (1991): Paradigms in Progress: Life beyond Economics; Knowledge Systems Inc.; Indianapolis, USA.
- Hengstenberg, Johannes (1998): Beschäftigung durch Klimaschutz: Sanierung von Wärmeschutz und Wärmeerzeugung in 21 Münchner Häusern; in: Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998b): 59–71.
- Herlyn, Ulfert; Lakemann, Ulrich; Lettko, Barbara (1991): Armut und Milieu; Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren; Stadtforschung aktuell, Bd. 33; Birkhäuser Verlag; Basel, Boston, Berlin.
- Hesse, Joachim Jens (1998): Aufgaben einer Staatslehre heute; in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1; zitiert nach Schuppert in KDRs 13/8.2a (1998) 5f.
- Hesse, Markus (1996): Nachhaltige Raumentwicklung; Überlegungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland im Licht der Anforderungen der Agenda 21; in: Raumforschung und Raumordnung (RuR); Jg. 54, Heft 2/3; 103–117.
- Hesse, Markus (1998): Mobilität und Verkehr im Konzept einer nachhaltigen Raumentwicklung; in: ARL (1998a) 291–310.
- Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hrsg.) (1996): Jenseits der Experimentierklausel; Raabe; Stuttgart.
- Hoffmann, Albrecht (1998): NRW ist „Agendas Liebling“; in: Agenda 21 – Das Zukunftsmagazin für Düsseldorf, Nr. 1; Nov. 1998; 8–9; Düsseldorf.
- Holz-Rau, Christian (1997): Verkehrskonzepte für Stadtregionen; in: Bose (1997) 57–76.
- Hörning, Georg; Weimer-Jehle, Wolfgang (1996): Bürger erarbeiten Strategien zur CO₂-Reduktion; in: TA-Informationen 3/96; Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden Württemberg; 16–19; Stuttgart.
- Huckestein, Burkhard; Verron, Hedwig (1996): Externe Effekte des Verkehrs in Deutschland; in: UBA (1996) 7–55.
- Hübler, Karl-Hermann; Weiland, Ulrike (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Entwicklung – Eine Herausforderung für die Forschung?; VWF; Berlin.

- Hübler, Karl-Hermann; Weiland, Ulrike (Hrsg.) (1997): Bausteine für eine nachhaltige Raumentwicklung in Brandenburg und Berlin; Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung; VWF; Berlin.
- Hüser, Anette (1996): Marketing, Ökologie und ökonomische Theorie; Deutscher Uni-Verlag; Wiesbaden.
- IBB – Investitionsbank Berlin (1997): Tätigkeitsbericht 1997; Berlin.
- ICLEI – Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen; Kuhn, Stephan; Suchy, Gottfried; Zimmermann, Monika (Hrsg.) (1998): Lokale Agenda 21 – Deutschland; Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung; Springer Verlag; Berlin, Heidelberg, New York.
- IDARio – Interdepartementaler Ausschuss Rio (1995): Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung; Diskussionsgrundlage für die Operationalisierung; Dokumentationsdienst Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft; Bern.
- IFOK – Institut für Organisationskommunikation, Bensheim; IWÖ – Institut für Wirtschaft und Ökologie, Universität St. Gallen (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit; Studie für die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages; St. Gallen und Bensheim.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH / S.T.E.R.N. – Gesellschaft für Behutsame Stadterneuerung (1998a): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; Berlin.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH / S.T.E.R.N. – Gesellschaft für Behutsame Stadterneuerung (1998b): Sozialorientierte Stadtentwicklung; Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie – Zusammenfassung; Berlin.
- IHK – Industrie und Handelskammer zu Berlin, Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. u.a. (1997): Vereinbarung der Berliner Wirtschaft und des Landes Berlin zur CO₂ – Minderung und zur Verbreitung von Solaranlagen; Berlin.
- IHK – Industrie und Handelskammer zu Berlin; Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. u.a. (1999): Initiative der Berliner Wirtschaft zur CO₂ – Minderung und zur Verbreitung von Solaranlagen; Monitoring-Leistungsnachweis 1. Juli 1997 bis 31. Dezember 1998; Berlin.
- IHK – Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, HWK – Handwerkskammer für München und Oberbayern (Hrsg.) (1998): Beitrag der Münchner Wirtschaft zur lokalen Agenda 21; Altop; München.
- Isaacs, William N. (1996): Dialog, kollektives Denken und Organisationslernen; in: Fatzer (1996) 181–207.

- IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (1999): Strategie- und Beratungskonzept „Zukunftsfähiges Berlin“; Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; Berlin.
- Jänicke, Martin; Weidner, Helmut (Hrsg.) (1997): National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building; Springer Verlag; Berlin, Heidelberg, New York.
- Jesinghaus, Inga; Steg, Elke (Hrsg.) (1987): Die Zukunft der Stadt ist weiblich; Frauenpolitik in der Kommune; AJZ-Verlag; Bielefeld.
- Jordan, Dirk (1999): Prozeßsteuerung der Berliner Verwaltungsreform; Change Management oder Kochrezept; in: Verwaltung und Management, 2/1999; S. 113–116.
- Jungk, Robert; Müllert, Norbert R. (1990): Zukunftswerkstätten; Mit Phantasie gegen Routine und Resignation; Heyne; München.
- Kahlenborn, Walter; Dierkes, Meinolf; Krebsbach-Gnath, Camilla u. a. (1995): Berlin – Zukunft aus eigener Kraft; Ein Leitbild für den Wirtschaftsstandort Berlin; forum GKB; Berlin.
- KATE e. V. (1998): Lokale Agenda 21 und kommunale Entwicklungszusammenarbeit; Eine Informationsmappe; Berlin.
- KGSt – Kommunale Geschäftsstelle (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell; Köln.
- KGSt – Kommunale Geschäftsstelle (1993): Das Neue Steuerungsmodell; Begründung, Konturen, Umsetzung; KGSt-Bericht 5/1993; Köln.
- Klima-Bündnis/Alianza del Clima e.V. (1995): Das Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder; Frankfurt/Main.
- Klingebiel, Stephan; Waller, Peter (1996): Entwicklungszusammenarbeit in Berlin und Brandenburg im Hinblick auf die mögliche Vereinigung beider Länder; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; Berlin.
- Knie, Andreas (1998): Die Stadt und ihre Mobilitätsbedürfnisse; Dokumentation der 72. Sitzung des Stadtforums „Stadt und Mobilität“ – Verkehr als kulturelles Phänomen am 30. Oktober 1998; Berlin. (erscheint demnächst; auch: www.sensut.berlin.de/sensut/entwicklung/stadtforum/forumstart.html)
- Knoll, Michael; Kreibich, Rolf (Hrsg.) (1997): „Sustainable City“ – Zukunftsfähige Städte; Beltz Verlag; Weinheim, Basel. 59–74.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen; Bonn.
- Kommunales Forum Wedding e.V. (1996): „Ist denn der Wedding noch zu retten?!“; in: Mitteilungen des Kommunalen Forums Wedding; Kommunale Seiten; Berlin.

- Kommunales Nachbarschaftsforum AG Ost (1998): Räumliches Strukturkonzept H.A.S.E. Hellersdorf – Altlandsberg – Strausberg – Erkner: Wohnen, Arbeiten und Erholen zwischen Großstadt und Landschaft; Faltblatt; Bezirksamt Hellersdorf von Berlin, Landkreis Märkisch-Oderland und Landkreis Oder-Spree.
- Kontaktbüro Leipziger Agenda 21 (1998): Leipziger Agenda-Report; Nr. 5; November 1998; Leipzig.
- Koordinationsbüro des Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (1999): Der Runde Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung; Dialogprojekt für ein zukunftsfähiges Berlin und Brandenburg; Berlin.
- Kreibich, Rolf (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Entwicklung – Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft; Zukunftsstudien Bd. 17; Beltz Verlag; Weinheim, Basel.
- Kreuzer, Klaus (1998): Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen München; in: ICLEI, Kuhn, Suchy, Zimmermann (1998) 193–202.
- Kristof, Kora (1998): Kommunales Intracting; Manuskript; Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie; Wuppertal.
- kubus – Kooperations- und Beratungsstelle für Umweltfragen in der Zentraleinrichtung Kooperation der TU Berlin (Hrsg.) (1999): Wissenschaft und Agenda 21 – Wunschpartner oder Fremde? Theorie und Praxis im Dialog für den Berliner Agendaprozeß; Dokumentation der Arbeitstagung am 3. und 4. Dezember 1998; Berlin.
- Kunst, Friedemann (1998): Stadt und Verkehr in Berlin – eine Problemanalyse; Dokumentation der 72. Sitzung des Stadtforums „Stadt und Mobilität“ – Verkehr als kulturelles Phänomen am 30. Oktober 1998; Berlin. (erscheint demnächst; auch: www.sensut.berlin.de/sensut/entwicklung/stadtforum/forumstart.html)
- Kurz-Scherf, Ingrid (1997): Wenn Arbeit entbehrlich wird; Zur Krise der Arbeitsgesellschaft im Zeitalter der Globalisierung; WSI-Mitteilungen; Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung; Sonderheft.
- Kurz-Scherf, Ingrid; Priller, Eckard; Scheele, Alexandra u. a. (1999): Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit; Studie des SFZ – Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. im Auftrag der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“; Abschlussbericht; März 1999.
- Lamparter, Hans-Peter (1998): Qualifizieren für neue Beschäftigungsfelder: Recycling-Lehrgang für ehemalige Montiererinnen; in: Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998b) 53–58.
- Lampkin, Nick; Foster, Carolyn; Padel, Susanne; u. a. (1999): Organic Farming in Europe: Economics and Policy 1; University of Hohenheim; Germany. (erscheint demnächst)

- Lampkin, Nick; Midmore, Peter (1999): Agenda 2000 – Implications and Opportunities for Organic Farming, Paper presented on the 11th National Organic Farming Conference Cirencester; January 1999.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (Hrsg.) (1997): Wer berät im Umweltschutz? Wegweiser zur Erstberatung für Münchner Betriebe; Juni 1997; München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (Hrsg.) (1998a): ÖKO-PROFIT München; Zwischenbericht, Weiterführung des Projektes; Beschlußvorlage des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 15.12.1998 (SB); München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (Hrsg.) (1998b): Zukunft der Arbeit in München; Arbeit und Umwelt: zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen; März 1998; München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Gesundheit und Umweltschutz (1998): ÖKOPROFIT München; Umweltschutz mit Gewinn für Münchner Betriebe (Faltblatt), München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Gesundheit und Umweltschutz (Hrsg.) (1999): ÖKOPROFIT München – Zwischenbilanz; Pressemitteilung vom 10. Juni 1999; München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt (1998): Münchner Agenda 21; Bericht über die Konsultationsphase der Lokalen Agenda 21 in München; München.
- Landeshauptstadt München, Umweltschutzreferat (1997): Münchner Agenda 21; Zwischenbericht 1997; Sept. 1997; München.
- Landtag Brandenburg (Drs 2/5666): Antwort der Landesregierung auf die große Anfrage Nr. 54 (Drs. 2/5206, 22.04.98) der Fraktion der SPD zur „Agenda 21 und Umweltbildung; Ihre Umsetzung im Land Brandenburg“ vom 21. September 1998; Potsdam.
- Landtag Brandenburg (Drs 2/5627): Antrag der Fraktion der PDS zur Einsetzung einer Enquetekommission „Nachhaltige Entwicklung im Land Brandenburg“? des Landtags Brandenburg vom 1. September 1998; Potsdam.
- Lange, Jörg; Otterpohl, Rolf (1997): Abwasser; Handbuch zu einer zukunftsfähigen Wasserwirtschaft; Mallbeton-Verlag; Donaueschingen-Pföhren.
- Lehner, Franz; Baethge, Martin; Kuhl, Jürgen u.a. (1997): Beschäftigung durch Innovation – Eine Literaturstudie ; Rainer Hampp Verlag; München, Meringen.
- Leitstelle Lokale Agenda 21 Lichtenberg (1999): Lokale Agenda 21 Lichtenberg; Kommunales Handlungsprogramm für eine zukunftsfähige Entwicklung des Bezirks Lichtenberg von Berlin; Berlin.

- List, Daniela (1997): Ökostadt 2000 Graz – Lokale Agenda 21; in: Knoll, Kreibich (1997) 59–74.
- Lohse, Andreas (1999): Wohnen wie Warhol; in: Der Tagesspiegel vom 27.02.1999; Berlin.
- LUA – Landesumweltamt Brandenburg (1999): Schreiben vom 22. Februar 1999; Ref. Z9 – Raumb Beobachtung; Potsdam.
- Magistrat Graz, Umweltamt (Hrsg.) (1995): Auf dem Weg zur Ökostadt – Die Aktivitäten des Grazer Umweltamtes; Graz.
- Mahler, Erhard (1998): Schwerpunkte der Grünpolitik Berlins; in: Stadt und Grün; 8/98; 543–549; Hannover, Berlin.
- Majer, Helge (1997): Mediationsbasierte Runde Tische; in: Majer, Helge: Aufsätze und Referate; Ulmer Initiativkreis nachhaltige Wirtschaftsentwicklung e.V.; Ulm.
- Manrique, Matthias (1998): Wandel von Lebensformen. Zur politisch-kulturellen Problematik des Wandels von Lebensformen in Deutschland; in: Geschichte-Erziehung-Politik; Nr. 5, Sept./Okt. 1998; 287–293; Berlin.
- Mayer-Ries, Jörg (Hrsg.) (1998): Zwischen globalen und lokalen Interessen; Stand und Perspektiven nachhaltig gestalteter Wirtschaftskreisläufe und kooperativen Handelns; Loccumer Protokolle; Loccum.
- Mayer, Jörg (Hrsg.) (1992): Von den Grenzen des Fahrens und des Rechnens in der Autogesellschaft; Folgekosten als neue Basis verkehrspolitischer Steuerung?; Loccumer Protokolle 12/92; Evangelische Akademie Loccum; Rehburg-Loccum.
- MEDIATION GmbH Berlin (1996): Standpunkte und Handlungsbereitschaft zum Klimaschutz im Verkehr; Situationsanalyse für den Großraum Berlin; unveröff. Gutachten i. A. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; Berlin.
- Menke, R. (1984): Nichtmotorisierter Verkehr und regionale Flächennutzung; in: Verkehr und Technik, 3/1984; 97–100; Verkehr und Technik 4/1984; 126–132; Berlin, Bielefeld, München.
- Mirbach, Thomas (Hrsg.) (1999): Entwürfe für eine soziale Stadt; Fakultas-Verlag; Amsterdam.
- Monatzeder, Hep (1998): Die Kleider des toten weißen Mannes; Der Münchener Altkleiderhandel; in: ökom (1998) 141–144.
- Mönninger, Michael (1998): Die Kultur der Verkehrsmittelwahl; Thesen zur Einführung; Dokumentation der 72. Sitzung des Stadtforums „Stadt und Mobilität“ – Verkehr als kulturelles Phänomen am 30. Oktober 1998; Berlin. (erscheint demnächst; auch: www.sensut.berlin.de/sensut/entwicklung/stadtforum/forumstart.html)

- MURL – Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): Frauenaktivitäten zur Lokalen Agenda 21: Beispiele aus den Kommunen und Erfahrungen der Akteurinnen; Düsseldorf.
- Mutz, Gerd (1999): Strukturen einer Neuen Arbeitsgesellschaft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte; B9/99, 26.2.1999; 3–11; Bonn.
- Mühl AG (1997): Geschäftsbericht 1996; Kranichfeld.
- Müller, Ulfried (1998a): Ökologie und Profit, (k)ein Widerspruch? in: ökom (1998) 99–101.
- Müller, Ulfried (1998b): ÖKOPROFIT München; „Symbiose aus Müsli und Kapital“; in: Das Grazer ÖKOPROFIT JOURNAL, Nr. 5/6; 6; Dezember 1998; Graz.
- Müller, Ulfried (1999): Gewinn durch Umweltschutz; in: Alternative Kommunalpolitik. (erscheint demnächst)
- MWMT – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg (1996): Materialien zur Situation der Lebensmittelindustrie in Brandenburg; Potsdam.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland (1998): 10 % Öko-Anbaufläche in 5 Jahren – Ein Szenario des NABU; Bonn.
- Nagel, Thomas (1998): Kleinhaussiedlungen; in: Stadtbüro Hunger (1998) 39–44.
- Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninnovationen; Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive; edition sigma; Berlin.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1994): Lexikon Dritte Welt; Rowohlt; Reinbek.
- Nuscheler, Franz (1995): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik; Bundeszentrale für politische Bildung; Bonn.
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (1995): Planning for Sustainable Development – Country Experience; Paris.
- oeco capital Lebensversicherung AG (1996): Ökologische Kapitalanlagen; Informationsbroschüre; München.
- oeco capital Lebensversicherung AG (1998): Informationsmaterialien: Der erste ökologische Lebensversicherer (Oktober 1998); Umweltleitlinien für Kapitalanlage und Unternehmensführung (o. J.); Business News (Dezember 1998); Ökologische und rechtliche Minimalbedingungen für Gentechnikanwendungen im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor (Juli 1998); Ökologische Leitlinien zur Kreditvergabe von HERMES-Bürgschaften (Juli 1998); München.
- Olkus, Harald (1999): Zuviel und zu schnell gebaut; in: Der Tagesspiegel vom 06.02.1999; Berlin.

- Opaschowski, Horst W. (1988): Psychologie und Soziologie der Freizeit; Westdeutscher Verlag; Opladen.
- Owen, Harrison (1997): Open Space Technology; A User's Guide; Berett-Koehler Publishers; Potomac.
- ökom – Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH (Hrsg.) (1998): Zukunftsfähiges München; Ein gemeinsames Projekt Münchner Bürgerinnen und Bürger; ökom Verlag; München.
- Padel, Susanne; Foster, Carolyn; Lampkin, Nick (1999): The Impact of Policies on Organic Farming in Europe; Paper presented on the 11th National Organic Farming Conference Cirencester; January 1999.
- Peters, Ulla; Sauerborn, Klaus; Spehl, Harald u. a. (1996): Nachhaltige Regionalentwicklung; Ein neues Leitbild für eine veränderte Regionalpolitik; Eine exemplarische Untersuchung an zwei Handlungsfeldern der Region Trier; Endbericht des Forschungsprojektes „Nachhaltige Regionalentwicklung Trier“; Trier.
- Pimentel, David u. a. (1995): Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits; Science, Bd. 267.
- Presse- und Informationsamt des Landes Berlin (Hrsg.) (1998): Die Reform in Aktion; Vom Aufbruch zum Durchbruch; Berlin.
- Prognos (1994): „Forum Abfallentsorgung und Recycling“ sowie vergleichende Standortuntersuchung und -planung für Abfallentsorgungs- und Recyclinganlagen im Land Berlin; Berlin.
- Prognos (1997): Zwischenbewertung der EU-Strukturfondsinvestitionen im Land Berlin im Zeitraum 1994 bis 1996; Endbericht, Teil 1; Basel.
- Prognos GmbH und Verlag der Tagesspiegel GmbH (Hrsg.) (1997/1998): Wirtschaftsregion Berlin und Brandenburg, Daten- Analysen und Prognosen; Ausgabe 1997/1998; Berlin.
- Projektgruppe Lokale Agenda 21 Frankfurt/Main; Stadt Frankfurt/Main, Umweltamt (1998): Global denken – lokal handeln; Lokale Agenda 21 Frankfurt/Main; Frankfurt/Main.
- Purwin, Stefan (1998): Lokale Ökonomie mit eigenen Regeln; in: Berlin 21 (Hrsg.) (1998) 271–274.
- Rau, Petra (1987): Stadtplaner sind autofahrende Männer; Die Gewalt der Stadt gegen Frauen am Beispiel Verkehr; in: Jesinghaus, Steg (1987) 116–121.
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Senatskanzlei (1997): Eigentumsstrategie Berlin 2000; Rundschreiben vom 26. August 1997; Berlin.
- Reichard, Christoph (1997): Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle; in: Bogumil, Kißler (1997) 139–144.

- Reichard, Christoph (1998): Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung; in: Grunow, Wollmann (1998) 85–102.
- Renker, Ursula; Giseke, Undine (1998): Wieviel Grün braucht die Stadt? in: Stadt und Grün; 8/98; 560–563; Hannover, Berlin.
- Renn, Ortwin (1996): Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umwelt-relevanten Planungen; in: Biesecker, Grenzdörffer (1996) 161–197.
- Richter, Stefan (1998): Öffentlicher Arbeitskreis Lokale Agenda 21; Positionen zum gesamtstädtischen Agenda-Prozess; in: Berliner Briefe; Nr. 12; 3; November 1998; Berlin.
- Ring, Peter (1997): Entwicklung der Baustoffindustrie in Berlin und Brandenburg; Absatzpotentiale noch nicht voll ausgeschöpft; in: Berliner Wirtschaft; 3/1997; 41–42; Berlin.
- Ring, Peter (1999): Regionalwirtschaftliche Auswirkungen des Planwerks Innenstadt; Gutachterliche Stellungnahme für die Industrie- und Handelskammer zu Berlin; Berlin.
- RITTS – Regional Innovation and Technology Transfer Strategies (1998): Ergebnisse RITTS Berlin, Strategien und Instrumente; Abschlußveranstaltung am 23. November 1998; Berlin.
- RITTS – Regional Innovation and Technology Transfer Strategies (1999): Stage II Report; Januar 1999; Berlin, Brighton, Teltow.
- Rösler, Cornelia (Hrsg.) (1997): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21; Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 24./25. April 1997 in Berlin; Reihe Umweltberatung für Kommunen; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Rösler, Cornelia (1997): Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21; Ergebnisse der 2. Umfrage; in: Rösler (1997) 17–27.
- Rüling, Annelie (1998): Bauschutt, der vergessene Abfallstrom; in: Berlin 21 (1998) 196–199.
- Sander, Robert (Hrsg.) (1998): Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort – Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe; Seminar-Dokumentation „Forum Stadtökologie“ 6; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Scharp, Michael; Galonska, Jürgen; Kreibitz, Rolf (Hrsg.) (1999): Dienstleistungen der Wohnungswirtschaft für den Mieter; Akzeptanz, Beschäftigungseffekte und Öko-Effizienz; IZT Werkstattbericht Nr. 31; Berlin.
- Schäfer, Martina, Schön, Susanne (1997): Aus der Kinderstube in die Planungs-etage: Das Lego-Prinzip; in: Wechselwirkung ; Oktober 1997; 17–21; Aachen.
- Schäfer, Martina; Schön, Susanne (1999): Ganz oder gar nicht – Das Projekt Nachhaltigkeit in der Moderne; edition Sigma; Berlin. (erscheint demnächst)

- Scherf, Konrad (1995): Einführung; Das Für und Wider einer Länderfusion von Berlin und Brandenburg; in: Scherf, Viehrig (1995) 13–22.
- Scherf, Konrad; Viehrig, Hans (Hrsg.) (1995): Berlin und Brandenburg auf dem Weg in die gemeinsame Zukunft; Justus Perthes Verlag; Gotha.
- Schmidt-Bleek, Friedrich (1998): Das MIPS Konzept; Weniger Naturverbrauch – mehr Lebensqualität durch Faktor 10; Droemer Knaur; München.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1996): Ist nachhaltige Stadtentwicklung möglich? Das Projekt „Planspiel Modell-Stadt-Ökologie“; in: Hübler, Weiland (1996) 91–106.
- Schneidewind, Uwe; Feindt, Peter-Henning; Meister, Hans-Peter u.a. (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte; in: GAIA; 6/1997; 182–196.
- Schönball, Ralf (1999): Wenn die tragende Säule einknickt; in: Der Tagesspiegel vom 31. Januar 1999; Berlin.
- Schröder, Thies (1998): Imagefaktor Grün; Städtisches Wohnen im Grünen; in: Stadt und Grün 8/98; 591–594; Hannover, Berlin.
- Schubert, Sabine H. (1998a): Arbeitskreis Münchener Finanzinstitute und Lokale Agenda 21; in: IHK, HWK (1998) 76–79.
- Schubert, Sabine H. (1998b): Nicht auf die lange Bank geschoben ...; in: ökom (1998) 108–110.
- Schulze, Gerhard (1992): Die Erlebnisgesellschaft; Kultursoziologie der Gegenwart; Campus Verlag; Frankfurt/Main, New York.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation; Gestaltung von Planungsprozessen in: Quartier, Stadt und Landschaft; Grundlagen, Methoden und Praxiserfahrungen; 91–99.
- Sellnow, Reinhard (1994): Verkehrsforum Tübingen; Selbstverständnis und Verfahrensvereinbarung; unveröff. Manuskript.
- Sellnow, Reinhard (1998): Agenda 21 in der Praxis; Das Fachforum „Wohnen, Siedeln, Mobilität“ im Rahmen der Münchner Agenda; in: Apel, Dernbach, Ködelpeper u. a. (1998) 51–58.
- SenArbBFrau – Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1994): Berliner Erklärung zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000; Beirat „Arbeitsmarktpolitik“; Berlin.
- SenArbBFrau – Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1997): Berliner Memorandum zu Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb; Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit; erweiterter Beirat „Arbeitsmarktpolitik“; Berlin.

- SenArbBFrau – Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1998): Die Sackgassen der Zukunftskommission; Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen; Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen; Bd. 33; Berlin.
- SenBauWohn – Senatsverwaltung für Bau und Wohnungswesen (1989): Rundschreiben Bau Wohn VI Nr.12/1989, S. 2; Berlin.
- SenBauWohn – Senatsverwaltung für Bau und Wohnungswesen (1990): Richtlinien über die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden vom 05.04.1990; ABl., 40. Jg., Nr. 20, 684; Berlin.
- SenBauWohn – Senatsverwaltung für Bau, Wohnungswesen (1995): Rundschreiben BauWohn VI Nr. 12 1995; 2; Berlin.
- SenBauWohnV – Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (1997): Nahverkehrsplan des Landes Berlin 1998/99; Textband; Berlin.
- SenBauWohnV – Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (1998a): Richtlinien über Förderungssätze für eigengenutztes Wohneigentum – Eigentumsförderungssätze 1998; Schreiben; Berlin.
- SenBauWohnV – Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (1998b): Stadtentwicklungsplan Verkehr; Bericht Teil 1, Entwurf vom Januar 1998; unveröff. Manuskript; Berlin.
- SenBauWohnV – Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (1999): Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 13/4340; in: Landespressedienst 58/99, A5; Berlin.
- Senge, Peter M. (1998): Die fünfte Disziplin; Kunst und Praxis der lernenden Organisation; 5. Aufl.; Klett-Cotta; Stuttgart.
- SenGesSoz – Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (1997): Jahresgesundheitsbericht 1996; Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.) (1988): Umweltentlastungskonzept Berlin – Neukölln; Sanierung innerstädtischer Gebiete durch Maßnahmen der kleinen und mittleren Unternehmen zur Entlastung der Umwelt; Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (1992): Umweltentlastungskonzept für die Kfz-Branche in Berlin (West); Endbericht Teil 1; Zusammenfassung; Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (1994a): Energiekonzept Berlin; Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (1994b): Umweltatlas Berlin; Karte 07.03: Straßenverkehrslärm in Grün- und Freiflächen; 1:50.000; Berlin.

- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (1994c): Landschaftsprogramm, Artenschutzprogramm 1994 – Begründung und Erläuterung; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1997): Bevölkerungsprognose für Berlin bis zum Jahr 2010. Soziodemographische und teilräumliche Differenzierungen; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1998a): Energiebericht Berlin; Energiepolitik in Berlin 1990–1996; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1998b): Positionspapier zum Stadtentwicklungsplan Verkehr '98. Entwurf – Fassung vom 10.8.98; unveröff. Manuskript; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1998c): Umweltschutz im Maler- und Lackiererhandwerk; Ein praktischer Ratgeber; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Umweltschutz und Technologie (1999); in: Landespressedienst vom 17.05.1999; Berlin.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; MUNR – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) (1998a): Raumordnungsbericht 1998; Berlin, Potsdam.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; MUNR – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (1998b): Gemeinsam Planen für Berlin und Brandenburg; Berlin, Potsdam.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; MUNR – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Raumordnungsbericht 1999; Berlin, Potsdam.
- SenStadtUmTech – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; SenBauWohnV – Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (1998): Stadtentwicklungsplan Wohnen Berlin – Entwurf; Berlin.
- SenVB – Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe (1995a): Verkehrsplanung für Berlin; Materialien zum Stadtentwicklungsplan Verkehr; Berlin.
- SenVB – Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe (1995b): Verkehrspolitisches Strukturkonzept Berlin; Grundlagen für den Stadtentwicklungsplan Verkehr; Berlin.
- SenWiB – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (1998): Berliner Programmskizzen, Leitlinien einer nachhaltigen Wirtschafts- und Strukturpolitik, November 1998; Berlin.

- SenWiB – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, LEZ – Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (1997): Tropenholzzertifizierung im Konflikt mit den Interessen der indigenen Völker; Vom Holz, zum Wald, zum Menschen; Berlin.
- SenWiB – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, LEZ – Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (1998a): Stadtführer Entwicklungspolitik; Kommentiertes Adressverzeichnis; Lose-Blatt-Sammlung; Berlin.
- SenWiB – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, LEZ – Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (Hrsg.) (1998c): Berliner Stadtführer Internationale Entwicklung, Band 1 und 2; Berlin.
- SenWiB – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, LEZ – Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (1999): Stadtführer Entwicklungspolitik; Adressverzeichnis und Selbstdarstellung von Initiativen und Institutionen aus der Entwicklungspolitik; Berlin.
- SGK – Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik im Land Brandenburg (1998): Lokale Agenda 21; Beispiele und Lösungsansätze zur Entwicklung in Brandenburg; SGK-Schriftenreihe; Sonderheft; Potsdam.
- Socialdata (1990): Mobilitätsverhalten '90 Essen; Tabellenband; unveröff. Untersuchung für das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW.
- Spitthöver, Maria (1989): Frauen in städtischen Freiräumen; Pahl-Rugenstein; Köln.
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994): Umweltgutachten 1994; Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung; Deutscher Bundestag (Hrsg.); BT-Drs 12/6995; Bonn.
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“; Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, BT-Drs 13/4109; Wiesbaden, Bonn.
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998): Umweltgutachten 1998; Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen; Deutscher Bundestag (Hrsg.); BT-Drs 13/10195; Bonn. (auch Metzler-Poeschel Verlag; Stuttgart)
- Stadt Duisburg, Die Oberbürgermeisterin, Amt für kommunalen Umweltschutz (Hrsg.) (1998): Bausteine einer Lokalen Agenda für Duisburg; Agenda 21; Zukunftsfähige Projekte der Stadt Duisburg; Duisburg.
- Stadt Frankfurt/Main, Dezernat für Umwelt, Energie und Brandschutz (1997): Lokale Agenda 21 in Frankfurt am Main; Gemeinsame Plattform; 29.4.1997; Frankfurt/Main.
- Stadt Heidelberg (Hrsg.) (1997): Nachhaltiges Heidelberg; Für eine lebenswerte Umwelt; Heidelberg.
- Stadt Leipzig (1996): Umweltqualitätsziele und -standards für die Stadt Leipzig; Leipzig.

- Stadt Münster/Agenda-Büro (Hrsg.) (1998): Agenda news, Nr. 2, April 1998; Münster.
- Stadt Viersen (1998): Gemeinsam Zukunft schaffen – Vision 2010 für die Kreisstadt Viersen; Dokumentation.
- Stadtbüro Hunger (Hrsg.) (1998): Werkstattgespräch Entwicklung im Bestand des Berliner Nordostraums; Berlin.
- Stadtsparkasse München (Hrsg.) (1998): 2. Umweltbericht; Engagiert für eine lebenswerte Stadt; München.
- Stahel, Walter. R. (1995): Zurück in die Zukunft; in: Mitbestimmung; 3/95; 21.
- Stanelle, Sabine (1997): Öffentlichkeitsarbeit für die Lokale Agenda Berlin; Ein PR-Konzept; Abschlussarbeit; Berlin.
- Stark, Susanne (1997): Lokale Agenda 21; Hemmnisse – Risiken – Chancen; Handlungsspielräume und -empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Kommunalverwaltung; Wuppertal Papers 73; Wuppertal.
- Städte- und Gemeindebund Brandenburg (1999): Kommunale Perspektiven im nächsten Jahrtausend; Geschäftsbericht zur Mitgliederversammlung am 27. März 1999; Potsdam.
- Sterr, Thomas (1998): Aufbau eines zwischenbetrieblichen Stoffverwertungsnetzwerks im Heidelberger Industriegebiet Pfaffengrund; Betriebswirtschaftlich-ökologische Arbeiten; Band 1; IUWA; Heidelberg.
- Steyer, Claus-Dieter (1999): Willkommen im Einkaufspark vor den Toren der Stadt; in: Der Tagesspiegel vom 09. Mai 1999.
- Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (1996): Bürgergutachten ÜSTRA; Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover; Stiftung Mitarbeit; Bonn.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1998): Der zukunftsbewußte Landkreis; Leitfaden für eine nachhaltige Entwicklung; München.
- Strieder, Peter (1998a): Eine lokale Agenda für Berlin; in: Stadtforum; Das Journal für ein nachhaltiges Berlin; VIII. Jg., Heft 32; 10.
- Strieder, Peter (1998b): Lokale Agenda 21; Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Berlin; in: Berliner Briefe; Nr. 13; 3; Dezember 1998 / Januar 1999; Berlin.
- Teichert, Volker; Drefenbacher, Hans; Gramm, Rolf u. a. (1998): Lokale Agenda 21 in der Praxis – Kommunale Handlungsspielräume für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik; Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft; Reihe A; Nr. 44; Juli 1998.
- Textor, Martin R. (Koordination) (1997): Sozialpolitik. Aktuelle Fragen und Probleme; Westdeutscher Verlag; Opladen, München.

- Thiel, Achim (1998): Eine Stadt geht stiften; Interview mit Winfried Eckart und Bernhard Grolík; in: Münchner Stadtgespräche, Nr. 8; 1–3; September 1998; München.
- Thimmel, Stefan (1998a): Arbeits- und Studienaufenthalte in Afrika, Asien und Lateinamerika; Projekte für die Öffnung der Einbahnstraße Entwicklungspolitik; in: TRIALOG (1998) 5–6.
- Thimmel, Stefan (1998b): Zusammenarbeit muß partnerschaftlich sein; Peruanische Agenda-AktivistInnen zu Gast in Köpenick; in: Berliner Briefe; Nachrichten zur Lokalen Agenda 21; Jg. 2/1998, Nr. 9; 10–11; Berlin.
- Thimmel, Stefan (1998c): Die Menschen können mitreden; Dezentralisierung und Demokratieverweiterung in Montevideo/Uruguay; in: Berlin 21 (1998) 150–153.
- Thimmel, Stefan (1998d): Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr; Wie nachhaltig entwickelt sich Berlin? in: Berlin 21 (1998) 98–103.
- Thome, Barbara (1998): Alltagstest; 21 Münchner Haushalte testen nachhaltige Lebensformen; in: ökom (1998) 122–124.
- Tillmann, Bertold; Tillmann, Michael (Hrsg.): Über unsere Verhältnisse; Beiträge zur Diskussion um ein zukunftsfähiges Münster; 47–53; Lit Verlag; Münster.
- Towns & Development (Hrsg.) (1992): Charta von Berlin & Aktionsprogramm; Den Haag.
- Töpfer, Klaus (1996): Städte sind die Zukunft der Menschheit; in: BMBau (1996c).
- TRIALOG – Zeitschrift für das Planen und Bauen in Entwicklungsländern (1998): Sonderheft ASA-Projekte; Nr. 59; 4/1994; Kiel.
- Trott zu Solz, Levin v. (Hrsg.) (1998): Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie; Projektdokumentation Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung; Bertelsmann Stiftung; Gütersloh.
- Tschense, Holger (1998): Umweltqualitätsziele und -standards als Grundlage und Weg zu einer Leipziger Agenda 21; in: ICLEI, Kuhn, Suchy, Zimmermann (1998) 161–170.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1996): Mobilität um jeden Preis? Expertenworkshop zu den externen Kosten des Verkehrs und den Möglichkeiten, sie zu verringern; TEXTE 66/96 ; Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1997): Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft – umweltgerechten Entwicklung; Erich Schmidt Verlag; Berlin.
- Urban Plan (1993): Plattform Marzahn für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung, Arbeitsbericht Oktober 1992 bis Januar 1993. Auftraggeber Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen in Abstimmung mit der Abt. Bauen, Wohnen, des Bezirksamtes Marzahn; Berlin.

- Verkehrsforum Tübingen (o.J., vermutlich 1994): Verfahrensvereinbarung und Selbstverständniserklärung; Tübingen.
- Vester, Michael; von Oertzen, Peter; Geiling, Heiko u. a. (1993): Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel; Bund-Verlag; Köln.
- Vogelsang, Lars (1998): Offizielle Verpflichtungen; in: Berlin 21 (1998) 15–16.
- Voges, Jürgen (1997): Umweltlotterie kann Konkurrenz nicht stoppen; in: die tageszeitung vom 2.9.1997.
- Voges, Jürgen (1998): Bingo spielen für die Umwelt; in: die tageszeitung vom 17.6.1998.
- Vögeli (1999): Vortrag am 26.2.1999 auf der Veranstaltung „Europäischer Städtekongreß Berlin – Perspektiven für das dritte Jahrtausend“; Friedrich-Ebert-Stiftung; Berlin.
- Walcha, Henning; Hermanns, Klaus (Hrsg.) (1997): Tagesordnung mit Zukunft – Die Lokale Agenda 21; Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung; Bereich Forschung und Beratung – Kommunalwissenschaften; St. Augustin.
- Wanke, Andreas (1998): Energiepolitik und Klimaschutz in Berlin; in: Berlin 21 (1998) 171–178.
- WBCSD – World Business Council for Sustainable Development (1996): Eco-Efficient Leadership for Improved Economic and Environmental Performance; Genf.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (1999): Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umwelt Risiken; Jahresgutachten 1998; Bonn. (Zusammenfassung des Gutachtens: www.wbgu.de).
- WEED – World Economy, Ecology and Development (1999): Schuldenreport 1999; Bonn.
- Wegener, Alexander (1998): Was kommt nach dem Neuen Steuerungsmodell? in: BISS public; Heft 26, 1998; 139–152.
- Weiland, Ulrike (1996): Nachhaltige Entwicklung; Implikationen für Umweltforschung und -planung; in: Hübler, Weiland (1996) 1–19.
- Weisbord, Marvin R.; Janoff, Sandra (1995): Future Search; An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities; San Francisco.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1998): Beschäftigung und Nachhaltige Entwicklung; in: Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998b) 17–28.
- Westfälische Wilhelmsuniversität; WZB – Wissenschaftszentrum Berlin (1998): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel – Organisationserhebung; Berlin.

- Wieczorek, Reinhard (1998): Ökologischer und sozialer Strukturwandel; Ziele, Erfahrungen und Pläne in München; in: Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (1998b) 9–16.
- Wolf, Judith (1997): Gleichwertige Lebensverhältnisse versus nachhaltige Entwicklung – was heißt das für Brandenburg-Berlin?; in: Hübler, Weiland (1997) 25–42.
- World University Service, Deutsches Komitee, Informationsstelle Bildungsauftrag Nord/Süd (Hrsg.) (1998a): Entwicklungszusammenarbeit der Länder; Wiesbaden.
- World University Service, Deutsches Komitee, Informationsstelle Bildungsauftrag Nord/Süd (Hrsg.) (1998b): Koordination und Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland; Wiesbaden.
- Yeung, Henry Wai-chung (1994): Critical Reviews of Geographical Perspectives on Business Organizations and the Organization of Production: towards a Network Approach; in: Progress in Human Geography; 18/1994; 460–490.
- ZEUS Newsletter (1999): Nr. 1, Jan. 1999; Stockholm.
- Ziegler, Astrid (1997): Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa, in: WSI-Mitteilungen; Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung; 9/1997, 617–623.
- Zimmermann, Horst; Wohltmann, Matthias; Hansjürgens, Bernd (1996): Umweltabgaben und Innovation; Analytica; Berlin.
- Zimmermann, Monika (1997): Lokale Agenda 21; Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert; in: Aus Politik und Zeitgeschichte; B27/97, 27.6.1997; 25–46; Bonn.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg; Bonn.
- Zukunftsrat Hamburg (1998): Stellungnahme des Zukunftsrat Hamburg; in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drs. 16/1260, 1998): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft; Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Mai 1998; Lokale Agenda 21 in Hamburg; Anlage 2; 18. August 1998; Hamburg.
- Zukunftsrat Hamburg (Hrsg.) (1999): Indikatoren für eine zukunftsfähige Entwicklung Hamburgs; Hamburg.

Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen

(KDRs 13/)

Nr.	Titel	Datum
1	Einladung zur 1. Kommissionssitzung am 2. April 1998	26. März 1998
1.1	Wortprotokoll des Vortrags von Dr. Jürgen Nantke, Umweltbundesamt, zum Thema „Nachhaltigkeit“ in der ersten Kommissionssitzung am 2. April 1998	2. April 1998
2	Einladung zur 2. Kommissionssitzung am 14. Mai 1998	3. April 1998
2.1	Stellungnahmen der Sachverständigen zur 2. Kommissionssitzung Wulf Hülsmann, Umweltbundesamt zu „Stand und Entwicklung des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Deutschland“ sowie zu „Verfahrensvarianten der Kommunen auf dem Weg zu einer Lokalen Agenda 21“	25. April 1998
2.2 a)	Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus über Lokale Agenda 21 für Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs 13/2395)	21. Januar 1998
2.2 b)	Statusbericht von SenSUT zur Lokalen Agenda 21 Berlin zur Bestandsaufnahme der Agenda-Arbeit der Bezirke	27. April 1998
2.2 c)	Zwischenbericht der Agenda 21-Koordinatoren des Senats zum gegenwärtigen Stand des Agenda-Prozesses	April 1998
2.3	Wortprotokoll der 2. Sitzung der Enquetekommission am 14. Mai 1998 zum Thema: „Bestandsaufnahme des Agenda-Prozesses auf Senatsebene, auf Bezirksebene sowie in den Agenda-Gruppen“	14. Mai 1998
3	Einladung zur 1. öffentlichen Anhörung am 4. Juni 1998 zum Thema: „Nachhaltiges Wirtschaften in Berlin und der Region“ (3. Kommissionssitzung)	15. Mai 1998
3.1	Allgemeine Ausführungen zur Thematik für die öffentliche Anhörung am 4. Juni 1998	15. Mai 1998

Nr.	Titel	Datum
3.2	Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung am 4. Juni 1998 zum Thema: „Nachhaltiges Wirtschaften in Berlin und der Region“	15. Mai 1998
3.2 a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/3.2) für die öffentliche Anhörung am 4. Juni 1998 Dieter Baum, Siemens AG – Verkehrstechnik Berlin Dr. Hubertus Erlen, Schering AG Gabriele Fleischer, Stiftung Verbraucher Institut Stefanie Hoffmann, B.A.U.M. Dr. Hans Joachim Kujath, Institut für Regionalplanung und Strukturplanung, Erkner Dieter Scholz, DGB Berlin-Brandenburg Rolf Siegert, Verband der Chemischen Industrie e. V. Berlin Burkhard Wenkel, Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg e. V.	4. Juni 1998
3.2 b)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/3.2) für die öffentliche Anhörung am 4. Juni 1998 ABC Berlin, Agentur für Kommunikation Gesamtverband des Einzelhandels Berlin e. V., Hauptgeschäftsführer Nils Busch-Petersen	22. Oktober 1998
3.3	Wortprotokoll der Anhörung zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/3.2) für die öffentliche Anhörung am 4. Juni 1998	4. Juni 1998
4	Einladung zur 2. öffentlichen Anhörung am 18. Juni 1998 zum Thema: „Soziale Konfliktpotentiale und Zukunft der Beschäftigung in Berlin“ (4. Kommissions- sitzung)	20. Mai 1998
4.1	Allgemeine Ausführungen zur Thematik für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998	20. Mai 1998
4.2	Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998 zum Thema: „Soziale Konfliktpotentiale und Zukunft der Beschäftigung in Berlin“	20. Mai 1998

Nr.	Titel	Datum
4.2 a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 13/4.2) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998 Marion Berning, Schulleiterin Berlin-Neukölln Dr. Gisela Grunwald, Bezirksstadträtin für Gesundheit, Soziales und Umwelt des Bezirksamtes Pankow Eckart Hildebrandt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH Frauke Hoyer, Flüchtlingsrat Berlin Oswald Menninger, Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin Hanns Thomä-Venske, Beauftragter für Ausländer- arbeit der Evangelischen Kirche in Berlin- Brandenburg	28. Oktober 1998
4.2 b)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 13/4.2) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998 Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Berlin-Brandenburg Thesen der Selbsthilfe Kontakt- und Informations- stelle – SEKIS, Dipl.-Soz. Karin Stötzner	29. September 1998
4.2 c)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 13/4.2) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998 Prof. Dr. Brigitte Stieler-Lorenz a & o research GmbH, Institut für arbeitspsycho- logische und organisationswissenschaftliche Forschung, Beratung und Training	28. Oktober 1998
4.2 d)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 13/4.2) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998 Prof. Dr. Ingrid Kurz-Scherf Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V.	10. November 1998
4.3	Datenmaterial zur Arbeitsmarktsituation in Berlin vorgelegt von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen	5. Juni 1998
4.4	Wortprotokoll der Anhörung zu dem Fragenkatalog (KDrs 13/4.2) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 1998	18. Juni 1998

Nr.	Titel	Datum
5	Einladung zur 5. Kommissionssitzung am 24. Juni 1998	19. Juni 1998
5.1	Inhaltsprotokoll der 5. Kommissionssitzung am 24. Juni 1998	24. Juni 1998
6	Einladung zur 3. öffentlichen Anhörung am 10. September 1998 zum Thema: „Umwelt und Entwicklung – Berlin in der Einen Welt“ (6. Kommissionssitzung)	6. Juli 1998
6.1	Allgemeine Ausführungen zur Thematik für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998	2. Juli 1998
6.2	Fragenkatalog für die 3. öffentliche Anhörung am 10. September 1998 zum Thema: „Umwelt und Entwicklung – Berlin in der Einen Welt“	2. Juli 1998
6.2a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/6.2) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998 Dr. Eberhard Bresinsky, Schering AG Heiko Harms, Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt mbH (gepa) Harald Kächele, BUND Berlin Gunter Hilliges, Landesamt für Entwicklungs- zusammenarbeit Bremen Jörg Pietschmann, Berliner Entwicklungspolitische Ratschlag (BER) / Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung KATE e.V. Dr. Hans-Helmut Taake, Dr. Jürgen Wiemann, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Wolfgang Lucas, Carl-Duisberg Gesellschaft e. V. (CDG) Dr. Uwe Hartmann, Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie, Landesverband Berlin-Brandenburg Claudia Bredenhewer, UNICEF, Arbeitsgruppe Berlin Joachim Oelßner, Deutsch-Afrikanische Gesell- schaft e. V. (DAFRIG) Polnischer Sozialrat e. V.	9. September 1998
6.2b)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/6.2) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998 Birte Rodenberg, Universität Bielefeld, Forschungs- schwerpunkt Entwicklungssoziologie	9. September 1998

Nr.	Titel	Datum
6.3	Synopse der Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/6.2) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998 Dr. Hubertus Erlen, Schering AG Heiko Harms, gepa Harald Kächele, BUND Berlin Jörg Pietschmann, BER Dr. Hans-Helmut Taake, Herr Dr. Jürgen Wiemann, DIE Wolfgang Lucas, CDG Dr. Uwe Hartmann, Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie Claudia Bredenhewer, UNICEF Arbeitsgruppe Berlin Joachim Oelßner, DAFRIG	4. September 1998
6.4	Fragenkatalog an den Senat für die 3. öffentliche Anhörung am 10. September 1998 zum Thema: „Umwelt und Entwicklung – Berlin in der Einen Welt“	21. August 1998
6.4 a)	Stellungnahmen der Senatsverwaltungen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/6.2) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998 Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Senatsverwaltung für Finanzen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Senatsverwaltung für Inneres Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt- schutz und Technologie Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur	4. September 1998
6.5	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 13/6.2) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998 Materialien zur schriftlichen Stellungnahme von Senatsrat Gunter Hilliges, Bremen	9. September 1998

Nr.	Titel	Datum
6.6	Wortprotokoll der Anhörung zu den Fragenkatalogen (KDrn 13/6.2 und 13/6.4) für die öffentliche Anhörung am 10. September 1998	10. September 1998
7	Einladung zur 4. öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 zum Thema: „Stadtentwicklung: Hauptstadt, Cityplanung und Urban 21“ (7. Kommissionssitzung)	18. August 1998
7.1	Allgemeine Ausführungen zur Thematik für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998	18. August 1998
7.2	Fragenkatalog für die 4. öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 zum Thema: „Stadtentwicklung: Hauptstadt, Cityplanung und Urban 21“	18. August 1998
7.2 a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrn 13/7.2) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 Dr. Christine Bauhardt, Universität Dortmund Jörg Becker, ADAC Berlin-Brandenburg Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin Dr. Rolf-Peter Löhr, Deutsches Institut für Urbanistik Manfred Sinz, Klaus Ermer, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Potsdam Dr. Marianne Suhr, Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Helga Timmermann, Kollhoff und Timmermann, Architekten, Berlin	2. Oktober 1998
7.2 b)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrn 13/7.2) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 Guido Spars, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin Felix Beutler, BUND Berlin Stefan Thimmel, Habitat Informationsbüro Berlin Frank Baumann, BÜRO BLAU	6. Oktober 1998

Nr.	Titel	Datum
7.2 c)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/7.2) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 Dr. Ing. Ekhart Hahn, Gastprofessor Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung Norbert Rheinlaender, Stadtforum von Unten e. V.	8. Oktober 1998
7.2 d)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/7.2) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 Dr. Rolf-Peter Löhr, Deutsches Institut für Urbanistik (Ergänzung zu KDrS 13/7.2a)	10. November 1998
7.3	Fragenkatalog an den Senat für die 4. öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 zum Thema: „Stadtentwicklung: Hauptstadt, Cityplanung und Urban 21“	18. August 1998
7.3 a)	Stellungnahmen der Senatsverwaltungen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/7.3) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt- schutz und Technologie Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Die Berichtsbeiträge der anderen Senatsverwaltungen sind in diese Stellungnahmen einbezogen worden	2. Oktober 1998
7.4	Wortprotokoll der Anhörung zu den Fragenkatalogen (KDrSn 13/7.2 und 13/7.3) für die öffentliche Anhörung am 8. Oktober 1998	8. Oktober 1998
8	Einladung zur 5. öffentlichen Anhörung am 5. November 1998 zum Thema: „Lokale Agenda und die Kooperation der Akteure – Die Rolle der Verwaltung“ (8. Kommissionssitzung)	14. September 1998
8.1	Allgemeine Ausführungen zur Thematik für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998	14. September 1998
8.2	Fragenkatalog für die 5. öffentliche Anhörung am 5. November 1998 zum Thema: „Lokale Agenda und die Kooperation der Akteure – Die Rolle der Verwaltung“	3. September 1998

Nr.	Titel	Datum
8.2 a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/8.2) für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998 Frank Baumann, BÜRO BLAU Dr. Annett Fischer, Deutsches Institut für Urbanistik Berlin Jörg Mayer-Ries, Evangelische Akademie Loccum Prof. Dr. G. F. Schuppert, Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Humboldt Universität Berlin Dr. Levin von Trott zu Solz, Bertelsmann Stiftung Gütersloh Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie	28. September 1998
8.2 b)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/8.2) für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998 Konrad Kreuzer, Global Challenges Network, München Hartmut Gustmann, Kommunale Geschäftsstelle, Köln Michael Zschesche, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V.	28. September 1998
8.2 c)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/8.2) für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998 Ulrike Röhr, Life e. V. Frauenumweltnetzwerk, Frankfurt a. Main Kathrin Buchholz, TU Berlin, Forschungsprojekt „Frauen, Umwelt und Lokale Agenda 21“ Ernst Welters, Stellv. Bezirksbürgermeister Bezirksamt Köpenick von Berlin, Bezirksstadtrat Abt. Jugend und Umwelt Stefan Schrom, Öffentlicher Arbeitskreis Lokale Agenda 21, Lokale Agenda Friedrichshain	28. September 1998
8.3	Fragenkatalog an den Senat für die 5. öffentliche Anhörung am 5. November 1998 zum Thema: „Lokale Agenda und die Kooperation der Akteure – Die Rolle der Verwaltung“	16. September 1998

Nr.	Titel	Datum
8.3 a)	Stellungnahmen der Senatsverwaltungen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/8.3) für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt- schutz und Technologie Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Die Berichtsbeiträge der anderen Senats- verwaltungen sind in diese Stellungnahmen einbezogen worden	22. September 1998
8.4	Wortprotokoll der Anhörung zu den Fragenkatalogen (KDrSn 13/8.2 und 13/8.3) für die öffentliche Anhörung am 5. November 1998	5. November 1998
9	Einladung zur 6. Anhörung am 19. November 1998 „Die Lokale Agenda 21 und die Rolle der Kommunikationsbranche“ (9. Kommissionssitzung)	26. Mai 1998
9.1	Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung am 19. November 1998 zum Thema: „Die Lokale Agenda 21 und die Rolle der Kommunikationsbranche“ an die Vertreter der Kommunikationsbranche	6. November 1998
9.2	Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung am 19. November 1998 zum Thema: „Die Lokale Agenda 21 und die Rolle der Kommunikationsbranche“ an die Vertreter der Werbebranche	6. November 1998
9.2 a)	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/9.2) für die öffentliche Anhörung am 19. November 1998 Antonius Flaskamp, Flaskamp GmbH Berlin-Potsdam	19. November 1998
9.3	Wortprotokoll der Anhörung zu den Fragenkatalogen (KDrSn 13/9.1 und 13/9.2) für die öffentliche Anhörung am 19. November 1998	19. November 1998
10	Einladung zur 10. Kommissionssitzung am 3. Dezember 1998	20. November 1998

Nr.	Titel	Datum
10.1	Informationen über Finanzierungsmöglichkeiten des Agenda 21-Prozesses in Berlin 1. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe – Übersicht über EU-Programme 2. Senatskanzlei – Leitlinie zur Abwicklung der Förderung der Agenda in Thüringen nebst Projektunterlagen und Antragsunterlagen	22. Januar 1999
11	Einladung zur 11. Kommissionssitzung am 21. Januar 1999 Fachgespräch mit Vertretern aus Senats- und Bezirksverwaltungen zum Thema: „Die Rolle der Verwaltung bei der Entwicklung eines dauerhaft zukunftsfähigen Berlins, insbesondere der Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21“	14. Januar 1999
11.1	Übersicht über die Themen zur 11. Kommissionssitzung am 21. Januar 1999	14. Januar 1999
	Fragen der Kommissionsmitglieder an die Verwaltung in der 11. Kommissionssitzung zur schriftlichen Beantwortung	4. Februar 1999
11.1 a)	Beantwortung von Fragen: – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe – Senatsverwaltung für Finanzen	4. März 1999
11.1 b)	Beantwortung von Fragen: – Senatsverwaltung für Inneres – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Forschung und Kultur	9. März 1999
11.1 c)	Beantwortung von Fragen: – Senatsverwaltung für Justiz – Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen – Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales	24. März 1999
11.1 d)	Beantwortung von Fragen: – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie	13. April 1999

Nr.	Titel	Datum
11.1 e)	Beantwortung von Fragen: – Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe – Senatsverwaltung für Finanzen (Ergänzung zur KDRs 11.1a)	3. Mai 1999
11.2	Wortprotokoll der 11. Kommissionssitzung am 21. Januar 1999	21. Januar 1999
12	Einladung zur 12. Kommissionsitzung am 18. Februar 1999	10. Februar 1999
12.1	Inhaltsprotokoll der 12. Kommissionssitzung am 18. Februar 1999	18. Februar 1999
13	Einladung zur 13. Kommissionssitzung am 18. März 1999 Fachgespräch mit Markus Grassmann, Institut für Verwaltungsmanagement, Stuttgart, zu dem Thema „Verwaltungsreform und Nachhaltig- keit / Lokale Agenda 21“	11. März 1999
13.1	Wortprotokoll der Arbeitsgruppensitzung der Arbeitsgruppe 3 „Kooperation der Akteure und Medien“ am 09. März 1999 Gespräch mit Vertretern der Verwaltung: Abg. Dr. Peter-Rudolf Zotl, Vorsitzender des Unterausschusses Verwaltungsreform des Abgeordnetenhauses von Berlin Udo Rienaß, Senatsverwaltung für Inneres Stephan Herting, Senatsverwaltung für Finanzen	9. März 1999
13.2	Wortprotokoll der 13. Kommissionssitzung am 18. März 1999	18. März 1999
14	Einladung zur 14. Kommissionssitzung am 1. April 1999	26. März 1999
14.1	Wortprotokoll der 14. Kommissionssitzung am 1. April 1999 Präsentation der Vorstudie „Regionalisierungs- strategien für ein nachhaltiges Ressourcen- und Stoffstrommanagement der Stadtregion Berlin“ des Institutes für Regionalentwicklung und Struktur- planung (IRS)	1. April 1999

Nr.	Titel	Datum
15	Einladung zur 15. Kommissionssitzung am 22. April 1999	15. April 1999
15.1	Wortprotokoll der 15. Kommissionssitzung am 22. April 1999 Präsentation der Studie „Berlinspezifische Bestands- aufnahme zur Zukunft der Arbeit“ des Sozialwissen- schaftlichen Forschungszentrums Berlin-Brandenburg e.V. (SFZ)	22. April 1999
16	Einladung zur 16. Kommissionssitzung am 6. Mai 1999	30. April 1999
16.1	Inhaltsprotokoll der 16. Kommissionssitzung am 6. Mai 1999	6. Mai 1999
17	Einladung zur 17. Kommissionssitzung am 12. Mai 1999	10. Mai 1999
17.1	Inhaltsprotokoll der 17. Kommissionssitzung am 12. Mai 1999	12. Mai 1999
18	Einladung zur 18. Kommissionssitzung am 19. Mai 1999	14. Mai 1999
18.1	Inhaltsprotokoll der 18. Kommissionssitzung am 19. Mai 1999	19. Mai 1999
19	Einladung zur 19. Kommissionssitzung am 19. Mai 1999	14. Mai 1999
19.1	Inhaltsprotokoll der 19. Kommissionssitzung am 19. Mai 1999	19. Mai 1999
20	Einladung zur 20. Kommissionssitzung am 27. Mai 1999	25. Mai 1999
20.1	Inhaltsprotokoll der 20. Kommissionssitzung am 27. Mai 1999	27. Mai 1999
21	Einladung zur 21. Kommissionssitzung am 3. Juni 1999	28. Mai 1999
21.1	Inhaltsprotokoll der 21. Kommissionssitzung am 3. Juni 1999	3. Juni 1999

Von allen Kommissionssitzungen liegen neben Wort- bzw. Inhaltsprotokollen auch Beschlussprotokolle vor.