Gerhard de Haan/Udo Kuckartz/
Anke Rheingans-Heintze
Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-
Initiativen

Gerhard de Haan/Udo Kuckartz/
Anke Rheingans-Heintze

Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen

Analysen zu Kommunikations- und
Organisationsformen

Herausgegeben
vom Umweltbundesamt

Leske + Budrich, Opladen 2000

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in dem Bericht geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 978-3-8100-2555-5

ISBN 978-3-322-93335-5 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-93335-5

© 2000 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	9
2	Einleitung: Lokale Agenda 21-Initiativen als Subpolitik	13
3	Das Forschungsdesign	21
3.1	Das Forschungskonzept als Basis für die Analyse von Hemmnissen und Innovationen	21
3.2	Skizzierung der Projektziele	24
3.3	Die Projektphasen	25
3.4	Das Verfahren der Leitbildanalyse und seine Anwendung	31
3.4.1	Zur Konjunktur von Leitbildern in der Umweltkommunikation	31
3.4.2	Zum Konzept der Leitbildanalyse	32
3.4.3	Die Erhebungsmethoden	34
3.4.4	Das Analyseverfahren	36
3.4.5	Das Kategoriensystem der Leitbildanalyse im Projekt	39
4	Die Organisation von Lokale Agenda 21-Initiativen	55
4.1	Organisationssoziologische Modelle	55
4.2	Die Lokale Agenda 21-Initiative als Kooperationsmodell	60
4.3	Die Lokale Agenda 21-Initiative als Initiationsmodell	62
4.4	Die Lokale Agenda 21-Initiative als Verwaltungsmodell	63
4.5	Die Lokale Agenda 21-Initiative als Netzwerkmodell	65

5	Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21:	
	Die Akteure	67
5.1	Leitbildbausteine: Die Sicht der Akteure	67
5.1.1	Die individuellen Motive der Beteiligung	67
5.1.2	Visionen einer idealen Lokalen Agenda 21	71
5.1.3	Gemeinschaftsbildende Vorstellungen	88
5.1.4	Hemmnisse im Lokale Agenda 21-Prozess	90
5.1.5	Erfolgsfaktoren im Lokale Agenda 21-Prozess	95
5.2	Komplexe Orientierungsmuster: Leitbilder der Akteure	101
5.2.1	Über Klassifikationsverfahren	101
5.2.2	Faktorenanalyse der Leitbildkategorien	102
5.2.3	Faktor 1: Das Leitbild des starken persönlichen Engagements	106
5.2.4	Faktor 2: Das Leitbild der engagierten, ordnenden Politik und Ämter	108
5.2.5	Faktor 3: Das Leitbild der Lokale Agenda 21-Initiativen als große, von Fachkräften angeleitete Gemeinschaften	110
5.2.6	Faktor 4: Das Leitbild des Staates als großem Akteur	112
5.2.7	Schnittmengen und Exklusionen – Die Leitbilder im Vergleich	113
6	Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21:	
	Die Experten	116
6.1	Leitbildbausteine: Die Sicht der Experten	116
6.1.1	Hemmnisse im Lokale Agenda 21-Prozess	116
6.1.2	Erfolgsfaktoren im Lokale Agenda 21-Prozess	122
6.1.3	Visionen einer idealen Lokalen Agenda 21	128

7	Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21: Die Lokale Agenda 21 und das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘ aus der Sicht der Bürger	139
7.1	Die Stichprobe der Telefonbefragung	139
7.2	Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung und Partizipationswünsche	140
7.3	Bekanntheit der bezirklichen Lokale Agenda 21-Initiative	145
7.4	Wissen um das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘	150
7.5	Wahrnehmung bezirklicher Probleme	161
7.6	Faktoren, die das Wissen um die Lokale Agenda 21 und die Bereitschaft zum Engagement bestimmen	163
8	Fazit und Empfehlungen	171
9	Anhang	189
9.1	Interviewleitfäden Akteure und Experten Fragebogen zu den Telefoninterviews mit Bürgern	189
10	Literatur	241

1 Vorwort

Die vorliegende Publikation basiert auf dem Forschungsprojekt „Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung: Neue Dialogformen und Kommunikationsstile im Zusammenhang mit der Agenda 21“. Es wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes als Forschungsvorhaben Nr. F+E 101 07 133 von August 1996 bis Oktober 1998 durchgeführt. Als im März 1996 die Ausschreibung des Projektes erfolgte, steckte die Diskussion um die Nachhaltigkeit in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Nach der Beschlussfassung über die Agenda 21 auf der Konferenz in Rio 1992 hatte es fast drei Jahre gedauert, bis das Leitbild eines „Sustainable Development“ sich in den Vordergrund des Umweltdiskurses schieben konnte. So war es 1995 noch ein Novum, dass die Autoren eine Lehrveranstaltung über das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung an der Freien Universität Berlin anboten. Zu diesem Zeitpunkt war die Studie „Sustainable Netherlands“ gerade erschienen und eine ähnlich angelegte Studie für Deutschland beim Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie in Arbeit. Anfang 1996 erschien dann der Endbericht des Wuppertal-Institutes unter dem Titel „Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung“. Im Unterschied zum vorherigen Umweltgutachten und vergleichbaren programmatischen Erklärungen enthielt die „Wuppertal-Studie“ einen umfangreichen Abschnitt über „Leitbilder“ und rückte damit die Frage „Individuum und Sustainability-Konzept“ in den Vordergrund.

Ende 1995 war die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler Ebene in Deutschland noch kaum angegangen worden. Zwar hatten sich bereits 1994 130 europäische Kommunen in der Charta von Aalborg verpflichtet, in einen LA 21-Prozess einzutreten, doch war vor Ort – sieht man einmal von wenigen Sonderfällen wie Berlin-Köpenick ab – nur wenig geschehen. Im Kapitel 28 sieht die Agenda 21 vor, dass in den Kommunen aller Unterzeichnerländer Konsultationsprozesse mit dem Ziel der Erstellung von Lokalen Agenden einzuleiten sind. Diese sollten, so die Vorstellung von Rio 1992, bis Ende 1996 fertig gestellt werden. Davon konnte in Deutschland damals nicht die Rede sein. LA 21-Initiativen waren, wenn überhaupt, dann im Status nascendi. In der Ausschreibung des Projektes „Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung“ war davon ausgegangen worden, dass ein solcher lokaler Aktionsplan nur Resultat von Kommunikations- und Partizipationsprozessen sein könne. Die Agenda 21 mit ih-

rem Anspruch, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklungen integrativ anzugehen, stelle die Menschen vor kulturelle Herausforderungen. Neue Kommunikationsformen seien ebenso erforderlich wie neue Konsummuster und dies auf dem Hintergrund einer Förderung des allgemeinen Umweltbewusstseins (Kapitel 36 der Agenda 21). Worum es bei diesem Forschungsprojekt ging war also „die sozialwissenschaftliche Analyse dieser neuen sozialen Erfindungen, ihrer Voraussetzungen, typischen Entwicklungsverläufe und der Bedingungen ihres Gelingens resp. Scheiterns“ (Ausschreibungstext des o.g. Projektes).

Diese Aufgabenstellung erforderte eine spezifische Methodik. Mit dem Instrumentarium der Einstellungs- und Verhaltensforschung, mit standardisierten Fragebögen, die man den Akteuren der neuen sozialen Erfindungen „LA 21-Initiativen“ zum Ausfüllen vorlegt, würde sich hier vermutlich nur wenig Erkenntniszuwachs erreichen lassen. De Haan und Kuckartz hatten in dem zur gleichen Zeit erschienenen Buch „Umweltbewusstsein. Denken und Handeln in Umweltkrisen“ die Problematik dieser Art von Forschung aufgezeigt und auf die geringe Erklärungskraft der Einstellungs-Verhaltens-Forschung verwiesen. Wer genaueres über die LA 21-Initiativen und ihre Entwicklungsverläufe wissen wollte, der kam nicht umhin, einen anderen „unbequemen“ Weg von Forschung einzuschlagen, nämlich denjenigen der Feldforschung, des Vor-Ort-Seins.

So wurde schließlich verfahren: Nach einer Orientierungsphase, in der das gesamte Spektrum der LA 21-Initiativen in den Berliner Bezirken exploriert wurde, hat sich unsere Feldforschung auf sechs Initiativen, die in ihrer Arbeit vergleichsweise fortgeschritten waren, konzentriert. Zwei der sechs Initiativen agieren in östlichen Stadtbezirken, vier in westlichen Stadtteilen. Über mehr als ein Jahr wurden die Initiativen „begleitet“: Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Projektgruppe nahmen an den Treffen der Initiativen – teilweise auch ihrer Untergruppen – teil, Interviews mit besonders engagierten Akteuren wurden geführt, Materialien gesammelt, Aktionen protokolliert und Forschungsergebnisse nach dem Muster responsiver Evaluation ins Feld zurückgegeben. Während der Projektlaufzeit gründeten sich neben den bezirklichen Initiativen zudem drei Gesamtberliner Strukturen, die sich ebenfalls die Arbeit für eine lokale Berliner Agenda 21 zum Ziel gesetzt hatten:

- der Öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21,
- der Runde Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg und
- die Initiative BLUE 21.

Diese drei Initiativen wurden ebenfalls in die Feldforschung einbezogen.

Das Umweltbundesamt als Auftraggeber hatte die Erforschung der Bedingungen des Gelingens bzw. Scheiterns der LA 21-Initiativen zur Aufgabe gemacht. Dies machte es notwendig, nicht nur auf die LA 21-Initiativen selbst zu fokussieren, sondern auch deren Umfeld zu erkunden und in Erfahrung zu bringen, was bei den Menschen im Bezirk von ihrer Arbeit ankommt. Diese Erkundung des Umfeldes wurde mit dem methodischen Mittel von Experteninterviews bewerkstelligt. Die Position der Bürger wurde mittels einer telefonischen Befragung in Erfahrung gebracht. Hier ging es unter anderem auch um ihr Wissen vom Konzept Nachhaltigkeit, über ihr Wissen von der bezirklichen LA 21-Initiative und über vorhandene Wünsche nach Partizipation.

Die Resultate dieser in der Schlussphase des Projektes durchgeführten Bürgerbefragung bieten zum einen zahlreiche interessante Vergleichsmöglichkeiten mit der kurz zuvor abgeschlossenen bundesweiten Studie „Umweltbewußtsein in Deutschland 1998“, die ebenfalls im Auftrag des Umweltbundesamtes von Preisendörfer, Diekmann und GFM-Getas durchgeführt wurde. Zum anderen bieten diese Daten eine solide Basis, um Weiterentwicklungsmöglichkeiten der LA 21-Initiativen und generelle Probleme von Umweltkommunikation zu diskutieren. Die Fragestellung „Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21“ war auch Gegenstand einer sozialwissenschaftlichen Fachtagung, die das Projekt im Dezember 1997 veranstaltet hat. Unter dem Titel „Bedeutung der Umweltkommunikation im Kontext der Nachhaltigkeit“ fand die Tagung als viertes sozialwissenschaftliches Fachgespräch im Umweltbundesamt in Berlin statt. Die Ergebnisse sind in einem Tagungsband dokumentiert, der in der Schriftenreihe der UNESCO-Verbindungsstelle für Umwelterziehung erschienen ist (vgl. Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21. Ergebnisse eines Fachgesprächs im Umweltbundesamt am 11./12. Dezember 1997, Berlin 1998).

Am Ende eines Forschungsprojektes, zumal eines, bei dem derart viele Personen beteiligt waren, gilt es Abschied zu nehmen und Dank zu sagen.

So bedanken wir uns an dieser Stelle bei allen, die im Projektteam mitgearbeitet haben, für ihr großes Engagement und ihre Bereitschaft auch lange Wege während der Feldforschung in Kauf zu nehmen – schließlich liegen leider nicht alle Berliner Bezirke in der Stadtmitte. Im Feldforschungsteil der Studie und bei der telefonischen Befragung der Bürger in den Bezirken haben mitgearbeitet: Inka Bormann, Irene Donning, Michael Hackert, Birgit Michaelis, Holger Richter, Bernd Schulte, Monika Settele, Nicola Urban und Urte Kasten. Für die Unterstützung bei Transkriptionen, Kodier- und Auswertungsarbeiten sind wir Eva Edskes, Natasa Bastalic und Andrea Effinger zu Dank verpflichtet.

Ein Feldforschungsprojekt wie dieses ist nicht denkbar ohne die wohlwollende Unterstützung und Kooperation einer Vielzahl von Personen im Feld. Hier ist nicht Platz genug, um alle Unterstützer namentlich aufzuführen, stellvertretend seien hier Michael Strecker und Stefan Richter genannt. Besonders danken wir natürlich denjenigen Aktiven der LA 21-Initiativen, die zu einem Interview bereit waren. Der Dank gilt gleichermaßen den interviewten Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Nicht-Regierungsorganisationen. Ausführliche Gutachten haben für uns Burkhard Paetzold und Manfred Born verfasst. Beate Günther vom Runden Tisch zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg, Gottfried Suchy von der Leitstelle der LA 21 in Berlin-Lichtenberg und Ludwig Bohrer vom Umweltamt Tiergarten danken wir für die Berichte, die sie beim 4. Fachgespräch zur sozialwissenschaftlichen Umweltforschung im Umweltbundesamt gegeben haben.

Last but not least danken wir den fachlichen Betreuern des Umweltbundesamtes, Michael Wehrspaun, Korinna Schack sowie Dietrich Omeis, deren konstruktive Anmerkungen zum Gelingen des Projektes beigetragen haben.

Gerhard de Haan, Udo Kuckartz und Anke Rheingans-Heintze