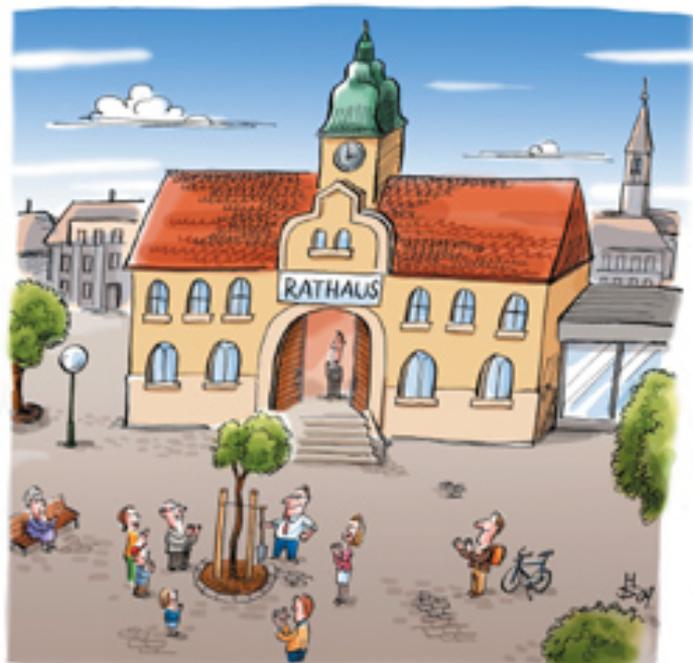


Wolfgang Gernert  
Norbert Konegen  
Reinhard Meyers  
(Hrsg.)



# Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil

WAXMANN

# Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil



Wolfgang Gernert  
Norbert Konegen  
Reinhard Meyers (Hrsg.)

# Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil

Rüdiger Robert  
zum 65. Geburtstag



Waxmann 2010  
Münster / New York / München / Berlin

## **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des  
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe



Für die Menschen.

Für Westfalen-Lippe.

ISBN 978-3-8309-2341-1

© Waxmann Verlag GmbH, 2010  
Postfach 8603, D-48046 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)  
[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Christian Aeverbeck, Münster  
Titelgrafik: Heiko Sakurai  
Alle Fotos, sofern nicht anders angegeben, stammen  
von den Autorinnen und Autoren.  
Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster  
Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,  
säurefrei gemäß ISO 9706

Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany

# Inhalt

Vorwort .....	7
---------------	---

## I. Orientierungen und Konzepte

*Gerhard W. Wittkämper*

Was heißt – und zu welchem Zweck dient – nachhaltige Kommunalpolitik? .....	9
---	---

*Paul Kevenhörster*

Wann ist Politik nachhaltig? Anforderungsprofile in sieben Politikfeldern .....	19
---	----

*Hiltrud Naßmacher*

Kommunale Innovationen und Demokratie .....	39
---	----

*Hannes Rehm*

Ziele und Steuerungsansätze einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik .....	57
---	----

## II. Aufgaben und Themenfelder

*Klaus Beck*

Das kommunale Mandat – Entscheidungsträger im Spannungsfeld von Dilettantismus und Professionalität – am Beispiel des Rates der Stadt Telgte im Zeitraum von 1975 bis 2009 .....	69
--	----

*Manfred Scholle*

Der Trend zur Rekommunalisierung – Chance oder Risiko? .....	95
--	----

*Wolfgang Gernert*

Integration durch Teilhabe. Zur Umsetzung einer Leitidee in der regionalen Sozialpolitik .....	109
---	-----

*Eberhard Christ*

Kommunale Eisenbahn – ein Modell von gestern? .....	129
---	-----

*Dietrich Meendermann*

Interkommunale Zusammenarbeit in der Abwasserwirtschaft – ein Instrument zur Stärkung lokaler Autonomie .....	145
---	-----

*Annette Zimmer und Friedrich Paulsen*

Kommune als Raum bürgerschaftlichen Engagements – Zivilgesellschaft in Münster .....	159
--	-----

### **III. Kommunale Finanzen – dornige Wege zur Nachhaltigkeit**

*Martin Junkernheinrich*

Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung  
kommunaler Schulden ..... 175

*Florian Boettcher*

Wege aus der Schuldenfalle: ein Vorschlag zur Lösung des  
kommunalen Schuldenproblems in Nordrhein-Westfalen ..... 199

*Norbert Konegen*

Cross-Border-Leasing-Transaktionen – ein kommunales  
Finanzierungsinstrument mit programmiertem Absturz ..... 219

### **IV. Exkurs**

*Walther Keim*

Keiner lebt für sich allein.  
Körpersprache und Kommunikation in der Gemeinde ..... 241

*Reinhard Meyers*

Politikwissenschaft und Kommunalpolitik –  
fruchtbare Verbindung von Theorie und Praxis ..... 251

Autorinnen und Autoren ..... 263

## Vorwort

Die Begriffe „Nachhaltigkeit“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ weisen in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion eine erstaunliche Bedeutungsvielfalt auf. Diese Feststellung gilt auch und vor allem für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. So formulierte Meadows in „The Limits of Growth“ 1972: „We are searching for a model output that represents a world system that is: 1. sustainable without sudden and uncontrollable collapse ...“. Meadows zielte mit dieser Aussage auf einen Zustand des globalen Gleichgewichts im weiteren Sinne.

Das als Brundtland-Bericht bezeichnete Abschlussdokument „Unsere gemeinsame Zukunft“ (1987) zeigt langfristige entwicklungspolitische Perspektiven auf, die zugleich umweltverträglich angelegt sind. Das Konzept bietet folgende politische Zielorientierung: „Entwicklung zukunftsfähig zu machen, heißt, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse befriedigt, ohne die Fähigkeit der zukünftigen Generation zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können.“ Damit wird erstmals eine umfassende politische Strategie formuliert, die die Befunde und Aufgabenfelder einzelner Politikbereiche und Politikfelder zu einer Gesamtschau integriert.

Die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „nachhaltige Entwicklung“ fanden ebenso Eingang in unterschiedliche sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplinen wie etwa die der Finanz- und Wirtschaftspolitik, aber auch die der Politikwissenschaft. So definiert beispielsweise Bernd Klauer 1999: „Die Gemeinsamkeit aller Nachhaltigkeitsdefinitionen ist der Erhalt eines Systems bzw. bestimmter Charakteristika eines Systems, sei es die Produktionskapazität des sozialen Systems oder des lebenserhaltenden ökologischen Systems. Es soll also immer etwas bewahrt werden zum Wohl zukünftiger Generationen.“

Aus dieser Bedeutungsvielfalt lassen sich vier Komponenten des Nachhaltigkeitsbegriffs ableiten, die sich im Vollzug der sozialen Wirklichkeit gegenseitig bedingen sowie ergänzen und damit soziale Realitäten prägen und schaffen. Sie gelten deshalb auch als die konzeptionellen Richtpunkte dieser Schrift. Es handelt sich um

- die ökologische Nachhaltigkeit: Ziel dieser Systemkomponente ist es, Natur- und Umweltressourcen für die nachfolgenden Generationen zu bewahren. Sie schließt den Erhalt der Artenvielfalt, den Klimaschutz, die Pflege von Kultur- und Landschaftsräumen in ihrer ursprünglichen Gestalt und einen pfleglichen Umgang mit der natürlichen Umgebung ein.
- Die ökonomische Nachhaltigkeit: Nach dieser Vorgabe ist die Art des Wirtschaftens so zu gestalten, dass sie unter Beachtung des Schutzes wirtschaftlicher Ressourcen vor Ausbeutung eine tragfähige Basis für die Produktion sowie den Konsum und damit für materiellen Wohlstand bietet.
- Die soziale Nachhaltigkeit: Diese Zielvorgabe postuliert die Entwicklung gesellschaftlicher Partizipationschancen und -wege für alle Gesellschaftsmitglieder mit dem Ziel, einen Ausgleich sozialer Kräfte anzustreben, um eine dauerhafte sowie zukunftsorientierte und damit lebenswerte gesellschaftliche Situationen zu erreichen.

- Die digitale Nachhaltigkeit: Dieser relativ neue Systembefund meint eine langfrist- und problemorientierte Entwicklung digitaler Wissensgüter mit dem Ziel des freien Zugriffs der Individuen auf das kollektive Wissen durch das Angebot von Open Source Software, Open Standards, Open Content und Open Access.

Die Beiträge dieses Bandes behandeln im Wesentlichen Fragen und Befunde aus dem Politikfeld „Kommunalpolitik“, vornehmlich unter den Rahmenbedingungen ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit. Sie charakterisieren damit u.a. Bereiche, mit denen sich Rüdiger Robert als Wissenschaftler intensiv lehrend, forschend und publizierend auseinandersetzt. Dabei kommen ihm unverkennbar seine langjährigen Erfahrungen aus seiner kommunalpolitischen Praxis ergänzend und bereichernd zugute.

Daher war es Ziel der Herausgeber, Wissenschaftler und kommunale Praktiker mit der Bitte zusammenzuführen, aus ihrer jeweiligen Perspektive Antworten auf die schwierigen und aktuellen Fragen einer nachhaltigen Kommunalpolitik auf den Feldern Orientierungen und Konzepte, Aufgaben und Themenfelder sowie kommunale Finanzen zu finden. Der guten Ordnung halber sei hinzugefügt, dass die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge bei den jeweiligen Autoren bzw. den Autorinnen liegt.

Bedanken möchten wir uns bei allen, die engagiert zum Gelingen dieser Schrift beigetragen haben. Unser Dank gilt vor allem den Mitarbeiterinnen unseres Instituts Frau Daniela Schlicht und Frau Shazia Saleem. Sie ertrugen die Mühen des Korrekturlesens mit Gelassenheit und haben diese Arbeit mit Umsicht und Tatkraft ausgeführt. Das frühe Interesse der Verlegerin, Frau Dr. Ursula Heckel, am Gelingen dieser Schrift sowie ihre begleitende Kooperationsbereitschaft wussten die Herausgeber stets zu schätzen.

Köln und Münster im Frühjahr 2010

Wolfgang Gernert, Norbert Konegen, Reinhard Meyers

# Was heißt – und zu welchem Zweck dient – nachhaltige Kommunalpolitik?

## 1. Einführung

Ein wichtiges Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro war die Agenda 21, die zu einer globalen Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung aufrief. Nach dem Verständnis der Konferenz werden in der Agenda 21 „die dringlichsten Probleme von heute angesprochen, während gleichzeitig versucht wird, die Welt auf die Herausforderungen des nächsten, also des 21. Jahrhunderts, vorzubereiten“ (Agenda 21: 1.1, 1.3).

Der Rolle der Kommunen widmet die Agenda ein kurzes eigenes Kapitel 28, in dem sie betont, die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen sei „ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele“ und weiter: „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“ (Agenda 21: 28.1). Damit ist auf die zahlreichen Aufgaben des Umweltschutzes hingewiesen, die die Kommunen (kreisfreie Städte, Kreise kreisangehörige Städte und Gemeinden) im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 2 GG) als Selbstverwaltungs- bzw. als Auftragsangelegenheiten (eigener bzw. übertragener Wirkungskreis) wahrnehmen (Erbguth & Schlacke 2008: 74; RSU 2007: 104ff.).

Für Deutschland betonen die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städte- und Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) im „Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“, Nachhaltigkeit werde mehr und mehr zum zentralen Leitbild kommunaler Politik, nicht nur bezogen auf ökologisches Handeln, sondern auch in den Bereichen des Sozialen und der Ökonomie (vgl. Fortschrittsbericht 2008: 196). Auch weist der Bericht beispielhaft auf den Klimaschutz, die nachhaltige Stadtentwicklung und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie auf Energieeinsparung und Energieeffizienz als „Eckpfeiler kommunalen Handelns“ hin. Zugleich betont er aber auch, dass für die aktive Gestaltung einer nachhaltigen Politik auf kommunaler Ebene die Unterstützung durch den Bund und die Länder erforderlich sei (a.a.O.: 196–199), um die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern (RSU 2004). Bei aller Klarheit darüber, dass der Themenkomplex der Nachhaltigkeit auf den Fundamenten Ökologie, Ökonomie und Sozialität ruht, gehen die kom-

munalen Spitzenverbände in ihrer Pragmatik jedoch nicht weiter auf die Konzeptionen nachhaltiger Entwicklung (Konzepte schwacher und starker Nachhaltigkeit) ein (RSU 2002: 57–69).

Die Umweltpolitik hat seit jeher mit einer Vielzahl von theoretischen und praktischen institutionellen Problemen zu kämpfen (Gawel 1996). Derzeit ist „ein zentrales Element der aktuellen Verwaltungsreformen“ (RSU 2007: 104ff.) die sogenannte Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben. Dabei werden unter dem Begriff der Kommunalisierung „sehr unterschiedliche Formen der Aufgabenverlagerung von höheren Verwaltungsebenen auf die Landkreise und die Gemeinden zusammengefasst“ (ebd.).

Nachhaltige Kommunalpolitik ist ein komplexes Handlungsfeld voller Dynamik, gesteigert durch die wachsenden und vielfältigen regionalen grenzüberschreitenden Vernetzungen in Europa (Röper 2004: 302ff.). Dieser Befund gilt für die Fachbereiche Naturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Abfall, Immissionsschutz, Klimaschutz und Energiemanagement sowie für die Umweltmanagement- und Querschnittsaufgaben (Deutscher Städtetag 2001).

## 2. Komplexitätsbeispiele nachhaltiger Kommunalpolitik

### 2.1 Klimawandel

Die Arbeiten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2007) und von Stern (2007) haben gezeigt, dass der Klimawandel mit seinen heiß diskutierten Kippelementen (PIK 2009) eine der größten Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft ist. Nicht zuletzt deshalb stellte der RSU sein Jahresgutachten 2008 unter das Generalthema: „Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels“ (RSU 2008).

Vieles von dem, was auf internationaler, europäischer, nationaler und subnationaler Ebene für den Klimaschutz entschieden und umgesetzt werden soll, ist von der kommunalen Ebene als Umsetzungsebene abhängig. „Hier verdichten sich die technologischen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen, vor denen wir stehen“ (Fortschrittsbericht 2008: 196), oder, wie es Henning Jensen als Berichterstatter vom Ausschuss der Regionen für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausdrückte: „Der Klimawandel ist eine Tatsache, und wir müssen Maßnahmen zu seiner Bekämpfung ergreifen. Jedoch manifestiert sich der Klimawandel (...) auf unterschiedliche Weise. Auch wenn der Klimawandel ein globales Thema ist, sind seine Folgen immer lokal (...). Jede Regierungs- und Verwaltungsebene hat daher ihre eigene wichtige Rolle, nicht nur bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels, sondern auch bei der Prävention ...“ (Jensen 2009: 5).

Die Klimapolitik mit ihrer von Jensen angesprochenen Mehrebenenstruktur ist ein hervorragendes Beispiel für die Fruchtbarkeit des Multi-Level-Governance-Ansatzes (Knodt & Große Hüttmann 2006). Einen Beleg dafür hat Axel Welge mit seiner Arbeit über „Europäische, nationale und städtische Klimapolitik“ geliefert (Welge 2008: 211ff.); ergänzt durch die politische Erklärung 2008 „Global

denken, lokal handeln“ der kommunalen Spitzenverbände und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Erklärung 2008).

Oftmals von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, engagieren sich die Kommunen in einer Vielzahl von Projekten, um ihren Beitrag zur umweltpolitischen Zielerreichung der Bundesregierung zu leisten:

- Die Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40% gegenüber 1990,
- den Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich auf 30% und der Kraft-Wärme-Kopplung auf 25% bis 2020,
- die Steigerung des Beitrags der erneuerbaren Energien im Wärmebereich auf 14% bis 2020
- und die Verdoppelung der Energieproduktivität bis 2020 gegenüber 1990.

Um die Komplexität der Aufgabe „Klimaschutz vor Ort“ zu begreifen, ist es wichtig, die sich in den Schwerpunktthemen des Positionspapiers des Deutschen Städtetages „Klimaschutz in den Städten“ (DST 2008: 212f.) darstellenden Handlungsfelder zur Kenntnis zu nehmen :

1. Energieerzeugung mit a) Bau/Erneuerung von Kraftwerken, b) Erneuerbare Energien, c) Kraft-Wärme-Kopplung, d) Effizienter Betrieb von Stromnetzen,
2. Energieeinsparung/Energieeffizienz,
3. Entsorgungsinfrastruktur,
4. Stadtentwicklungsplanung/Bauleitplanung/Wohnungswesen,
5. Verkehr und
6. Öffentlichkeitsarbeit.

Allein im Handlungsfeld der Stadtentwicklungsplanung nennt der DST 14 konkrete Handlungsziele (DST 2008: 219f.). Die Veröffentlichungen einer Vielzahl von Umsetzungsbeispielen von DST und DStGB zeigen, dass mit Hilfe bestimmter Projekte die Umsetzung der Zielsetzungen auch praktisch abgestrebt wird (DST und DStGB 2007; DStGB 2006: 2007). Diese Zielmatrix kann als Herausforderung verstanden werden, „Visionen künftigen Städtebaus und urbaner Lebensweisen“ zu erarbeiten (Thema der internationalen Konferenz „Urban Futures“ der Heinrich Böll Stiftung im Juli 2009). Kurzum, der zentrale Akteur in der „Deutsche(n) Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ (Bundesregierung 2008 A) sind die die Kommunen.

## 2.2 Reduktion verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen

Im Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ (RSU 2005) hat der RSU ausführlich die bestehenden Auswirkungen des Straßenverkehrs auf Menschen und Umwelt in den Bereichen Gesundheit und Lebensqualität, Natur und Landschaft, sowie Klima behandelt. Er gab Prognosen zur Verkehrsentwicklung ab und erarbeitete nach der Analyse von Akteursverhalten sowie den Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik unter Berücksichtigung ihrer normativen Grundlagen und Ziele, verkehrspolitische Strategien. Sie umfassen Maßnahmen wie bei-

spielsweise die Reduktion von Lärmemissionen, eine Verringerung klassischer Luftschadstoffe, die Senkung des Kraftstoffverbrauchs sowie die Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Nutzung der Potentiale alternativer Kraftstoffe zur Emissionsreduktion. Besondere Bedeutung haben nach dem RSU Maßnahmen der Verkehrswege- und Raumplanung, der Verkehrslenkung sowie der Korrektur verkehrserzeugender Anreize. In diesen Maßnahmenbereichen sind die kommunalen Akteure von besonderer Wichtigkeit, zumal ihre Aufgabenfelder vor allem im innerörtlichen Verkehr und in der örtlichen Verkehrsplanung liegen.

Auf der Basis europäischer Richtlinien (Erbguth & Schlacke 2008: 144–146) und ihrer Umsetzung im Bundesimmissionsschutzgesetz erarbeitete der DST eine Arbeitshilfe, um die verkehrsbedingten Schadstoffbelastungen in den Städten zu vermindern (DST 2004A). In ihr spiegelt sich als weiteres Beispiel für die Komplexität der Arbeitsfelder nachhaltiger Kommunalpolitik die Vielzahl der Organisationsaufgaben und der Umsetzungsfelder wider, die dem Ziel der Reduktion verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen dienen sollen. Zu den Organisationsaufgaben zählen Bereiche, die im Zusammenhang mit der Erstellung von Luftreinhalte- und Maßnahmeplänen sowie innerkommunale und regionale Koordination fallen.

Zu den Organisationsaufgaben gehören die Erstellung von Luftreinhaltungs- und Maßnahmeplänen sowie ihre Abstimmung auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Umsetzungsfelder umfassen die strategische Rahmenplanung, die Verzahnung der Regional-, Kommunalentwicklungs-, Bauleit- und Verkehrsplanung zu einer integrierten Gesamtverkehrsplanung; Maßnahmen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs (Verkehrs- und Mobilitätsmanagement), Förderung des ÖPNV und des Radverkehrs sowie der intelligente Umgang mit dem ruhenden Verkehr. Weitere Umsetzungsfelder beziehen sich auf ordnungspolitische Maßnahmen sowie solche zur verbesserten Abwicklung und/oder Reduktion des Güterverkehrs.

### 2.3 Ausblick

Mit diesen Beispielen der kommunalen Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes und bei der Reduktion verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen ist hinreichend belegt, wie komplex kommunale Aufgabenpakete sind und was sich hinter einfach klingenden Begriffen wie „Klimaschutz“ und „Schadstoffminderung“ in der kommunalen Wirklichkeit verbirgt. Dabei sind hier im Verfahren der isolierenden Abstraktion diejenigen Herausforderungen nicht genannt worden, die sich z.B. aus den Interessenlagen unterschiedlicher Einwohner und unterschiedlicher Akteure aus den produzierenden und verarbeitenden Gewerben sowie aus dem Dienstleistungssektor ergeben. Das Thema der „sich verändernden institutionellen Arrangements zwischen Rat, Verwaltung und Kommunalwirtschaft einerseits, zwischen Kommune, ortsansässiger Wirtschaft sowie der Bürgerschaft andererseits“ (Libbe, Tomerius & Trapp 2001: 88ff.), wirft Fragen der Strategien kommunaler umweltpolitischer Steuerung auf und stellt möglicherweise auch „die Rolle und Funktion von Kommunen als Orte lokaler Demokratie“ (ebd.) infrage.

### 3. Der Fall „Stadtökologie“

Die Stadt als die vorherrschende Siedlungsform des industriellen und postindustriellen Zeitalters sowie andere hoch verdichtete kommunale Siedlungsregionen mit ihren sozialen, wirtschaftlichen, technischen, kulturellen, administrativen sowie infrastrukturellen Strukturen und Prozessen stehen vor besonderen Herausforderungen (Ritter 1996). Mit dem Befund: „Die Weltbevölkerung verstädert“, macht das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) darauf aufmerksam, dass derzeit mehr als drei Milliarden Menschen, also knapp die Hälfte der Weltbevölkerung, in Städten leben. Den höchsten Verstädterungsgrad weisen die Industrieländer Europas und Nordamerikas mit 72 Prozent bzw. 81 Prozent urbaner Bevölkerung auf, gefolgt von den Ländern Lateinamerikas sowie der Karibik mit einem Anteil von 77 Prozent. Beachtet man zusätzlich die tendenziellen Entwicklungen in Afrika und Asien mit derzeit noch geringerem, jedoch schnell wachsendem Anteil der Stadtbevölkerung, so ergibt sich der Befund: „Das Weltbevölkerungswachstum wird (...) fast ausschließlich ein Wachstum der Stadtbevölkerung sein“ (BfB 2008: 75).

Vor diesem Hintergrund entstanden in den Anfängen des 17.–19. Jahrhunderts aus dem Denken in biotischen und abiotischen Systemen einerseits sowie in urbanen Systemen andererseits, Denkansätze zu verdichteten Stadtregionen „als Ökosystemkomplexe. Ihre Erforschung verband die verschiedenen naturwissenschaftlichen Disziplinen und wirkte in die Sozial-, Kultur- und Humanwissenschaften hinein (Ritter 1996: 12f.; 147–220).

Seit „Mitte der achtziger Jahre (des 20. Jahrhunderts, der Verf.), entwickelten die Kommunen ein gesamthaftes Verständnis für ihre ökologische Situation; sie begannen, Stadtökologie als eigenständige Aufgabe zu begreifen und dazu ihre eigenen Potentiale zu mobilisieren“ (Ritter a.a.O.: 280). Insoweit verbindet sich mit dem Begriff „Stadtökologie“ eine Wandlung des Selbstverständnisses in Bezug auf die umweltpolitische Rolle der Kommunen. Sie begreifen sich nicht mehr als verlängerter Arm des Staates (Vollzugsorgan), vielmehr sehen sie sich als eigenständiger Akteur, der sein kommunalökologisches Wirkungspotential im eigenen und übertragenen Wirkungskreis ganzheitlich begreift.

Parallel dazu entwickelten sich Forschungseinrichtungen, -fragen und -ziele, für die stellvertretend das Konzept des Departement Stadtökologie, Umweltplanung und Verkehr des Helmholtz Zentrums für Umweltforschung (UFZ) Leipzig, zitiert werden soll: „Mit dem Konzept der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung von Stadtregionen – als integrativem Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung – soll ... unerwünschten Auswirkungen“ ökologischer Belastungen und Umweltrisiken „begegnet bzw. ihrem Entstehen vorgebeugt werden“ (www.ufz.de, 27.08.2009).

Die Stadtökologie und das neue Selbstverständnis der kommunalen Ebene im Gesamtgefüge aller umweltpolitischen Handlungsträger haben zu einer zunehmenden Identifizierung der Besonderheiten kommunaler Umweltpolitik geführt. Dazu zählen ganzheitliches Denken und ganzheitlicher Einsatz des Arsenal an ökologisch wirksamen Instrumenten im regulativen sowie im fiskalisch-ökonomischen und im planerischen Bereich. Am Ende dieses Weges wird die ganz selbst-

verständlich wahrgenommene Aufgabe stehen, kommunalökologische Prozesse strategisch und operational zu gestalten und zu steuern, die Gestaltungsverantwortung für die je und je verschiedene kommunalökologische Politik bis zur ökologischen Gemeinde- und Stadterneuerung zu tragen, ohne die Restriktionen aus zu beachtenden unterschiedlichen Interessenlagen, widerstreitenden Anliegen und Spannungen zwischen einzelnen Umweltzielen aus dem Blick zu verlieren (Ritter a.a.O.: 281–300).

Dieses neue Selbstverständnis ist vor dem Hintergrund der oben dargestellten demografischen Entwicklungen in seiner Bedeutung für die ökologische Zukunftsfähigkeit kaum zu überschätzen. Es darf der Optimierung kommunaler Umweltpolitik z.B. durch interkommunale Zusammenarbeit und interkommunalen Clustern, nicht im Wege stehen. Eine Erarbeitung dafür notwendiger Optimierungskriterien gilt als zukunftsweisende Aufgabe im Rahmen einer Kooperation zwischen kommunalökologischer Praxis und Kommunalwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Stadtökologie-Wissenschaft.

#### 4. Standortfaktor Umwelt? – Standortfaktor Umwelt!

Durch die Finanzmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Realwirtschaft sowie auf die Beschäftigung wird die von der Deutschen Bundesbank im Rahmen einer Analyse der Entwicklung der Gemeindefinanzen seit 2000 festgestellte „weiterhin angespannte Haushaltslage in vielen Gemeinden“ sich erneut verschärfen (Bundesbank 2007: 29ff.)

Daher ist es u.a. mehr denn je notwendig, „die wirtschaftlichen Grundlagen für die örtlichen Unternehmen zu sichern und entsprechende Voraussetzungen für den Bestand an Unternehmen sowie für Neuansiedlungen/Neugründungen zu schaffen“ (DST 2004 B: 3). So kommt es immer wieder und besonders in Krisenzeiten zu Diskussionen über den Umweltschutz als Investitionshemmnis, als Verursacher von Sach-, Personal- und/oder Finanzkosten. Davon zu trennen sind Fragen der Überbürokratisierung der Strukturen und Verfahren sowie Fragen der Kosten durch Bürokratieüberwälzung.

Klemmer hat früh davor gewarnt, die Umweltpolitik unüberprüft zu einer Art Wachstumsmotor hoch zu stilisieren. Er riet davon ab, sich auf die positiven Beschäftigungswirkungen zu verlassen oder den umweltpolitisch induzierten Aufbau völlig neuer Beschäftigungszweige zu fördern und diese damit als Vehikel staatlicher Beschäftigungspolitik zu pervertieren. Er warnte vor der Gefahr, dass, losgelöst von den umweltpolitisch notwendigen Prioritätensetzungen einseitig jene umweltpolitischen Aktivitäten gefördert würden, die große Beschäftigungseffekte versprechen. Deshalb gilt auch für die kommunale Ebene der von ihm betonte Grundsatz: „Man muss den (...) Kosten des Umweltschutzes die vom praktischen Umweltschutz induzierten Nutzen gegenüberstellen und den Nachweis erbringen, dass der Nutzen des Umweltschutzes die Kosten des Umweltschutzes deutlich übersteigt, und die Kosten des unterlassenen Umweltschutzes über den Vermeidungskosten liegen“ (Klemmer 1992: 22). Dieser Grundsatz, sich strikt an Kosten-Nutzen-Kriterien zu halten, ist auch beim Umgang mit dem Stand-

ortfaktor „Umwelt“ stets zu beachten. Dabei sollten, nicht zu früh im jeweiligen Entscheidungsprozess, Standortfaktoren, insbesondere weiche, und Standortfaktoren im Bereich der Umweltqualität, als nicht quantifizierbar unbewertet gelassen werden. (Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt 2001: 187ff., 505ff.).

Ende der 1990er Jahre führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) die Untersuchung: „Ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik in den Städten“ durch. Ziel war es, „gemeinsam mit fünf Städten Ansatzpunkte, Instrumente und Chancen einer ökologisch orientierten Wirtschaftspolitik auf der kommunalen Ebene zu erfassen“ (DST 2004B: 5).

Der Deutsche Städtetag hat die Ergebnisse dieser Untersuchung und Beispiele für Kooperationsprojekte von Wirtschaft und Stadt für 12 Städte dokumentiert. Diese Arbeit liefert anhand praktischer Beispiele Belege für die Chancen einer ökologisch orientierten Kommunal-Wirtschaftspolitik (ebd.: 7–34).

Davon zu trennen ist die Frage, welche Bedeutung die Umweltschutz- und -erhaltungspolitik einerseits und die Umweltqualität einer Gemeinde oder Stadt samt ihrer Umgebung andererseits, als Standortfaktor haben. Die Antwort darauf geben die Befunde wirtschaftsgeografischer und anderer Untersuchungen zu den sog. harten und weichen Standortfaktoren. Inzwischen liegen, theoretisch plausibel und/oder empirisch bestätigte Befunde der Standortfaktorenforschung vor, um im Wettbewerb der Kommunen und Regionen die eigenen Standortfaktoren der Umweltqualität zu bewerben bzw. im kommunalen Marketing einzusetzen (Schätzl 2003; Schöler 2005). Allerdings wäre eine Erweiterung und Vertiefung der Forschungen zum Standortfaktor „Umwelt“ in Deutschland und Europa wünschenswert. Dabei kann es eine Frage sein, welche Bedeutung und Verbreitung EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), das Gemeinschaftssystem für das freiwillige Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung auf der Basis der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, für die Kommunen hat.

## 5. Zusammenfassung

Nachhaltigkeit ist mehr und mehr zum zentralen Leitbild von Kommunen geworden. Dazu hat auch die sog. Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben beigetragen. Die Teilaufgaben, die Felder wie Klimaschutz oder die Reduktion von Schadstoffbelastungen im kommunalen Bereich umfassen, sind von großer Komplexität. Auch dies hat dazu beigetragen, ein neues Selbstverständnis der Kommunen Ebene im Gesamtgefüge aller umweltpolitischen Handlungsträger zu entwickeln. Die Stärkung der Kommunen stellt einen Gegenentwurf zu ihrem Selbstverständnis als verlängertem Arm der staatlichen Bund-Länder-Ebene dar. Bund und Länder werden im zweiten Modell umweltpolitischer Praxis auch als Transformatoren der globalen und transnational-regionalen Verpflichtungen verstanden. Nach neuem Selbstverständnis ist die Kommune dafür zuständig, kommunalökologische Prozesse strategisch und operational ganzheitlich unter Beachtung des Kooperationsprinzips zu gestalten. Weiterhin beinhaltet das „neue“ kommunale Aufgabenspektrum die Optimierung kommunaler Umweltpolitik, sowohl durch interkommunale Zusammenarbeit in vielen möglichen Formen als auch durch die

Nutzung der Clusterpotentiale und der Möglichkeiten von Public-Private-Partnerships. Im Bereich der Optimierungskriterien besteht dringender Forschungsbedarf in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Praktische Belege für die Chancen einer ökologisch orientierten Kommunal-Wirtschaftspolitik sollten dazu ermuntern, dieses Politikfeld systematisch und theoretisch zu untermauern, auch durch die Weiterführung der Analyse von Best-Practice-Beispielen. Vor dem Hintergrund des intensiven Standortwettbewerbs in Deutschland und der EU bedarf eine bedeutsame Frage ebenfalls einer Klärung: Welche Bedeutung haben Umweltschutz- und Umwelterhaltungspolitik einer Stadt oder Gemeinde sowie die umfassend verstandene Umweltqualität unter Einbeziehung aller Umweltmedien wie Boden, Luft, Wasser, Klima und Landschaft als Standortfaktor. Diese Forderung gilt nicht nur für den primären und sekundären Sektor, sondern angesichts seiner stetig wachsenden Bedeutung gerade auch für den tertiären Sektor. Solche Forschungen sollten von vorneherein europäorientiert mit dem Ziel geplant werden, u.a. europaweit Standorte repräsentativ vergleichend zu untersuchen.

Nachhaltige Kommunalpolitik ist ein eigenständiges Politikfeld, in dem die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises ganzheitlich strategisch und operational geplant und gestaltet werden. Dabei ist eine periodische Fortschreibung, die der Dynamik des Feldes Rechnung trägt, unerlässlich. Die Komplexität dieses Politikfeldes erfordert eine hohe Managementqualität. Das Politikfeld sollte einen gewichtigen Schwerpunkt des bewährten Zusammenwirkens von Wissenschaft und kommunaler Praxis bilden.

### *Abkürzungen*

BfB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BT	Bundestagsdrucksache
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EG	Europäische Gemeinschaft
IPCC	International Panel on Climate Change
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgen-Forschung
RSU	Sachverständigenrat für Umweltfragen (vormals: Rat der Sachverständigen für Umweltfragen)
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung

## 6. Literatur

### Zeitschriften

- Deutsche Bundesbank. (Juli 2007). Monatsbericht. *Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000*. Frankfurt a. Main.
- Gawel, E. (Hrsg.). (1996). *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik*. Berlin: Analytika (Sonderheft 8/1996 ZAU).
- Jensen, H. (2009). *Der Klimawandel ist ein globales Thema, aber seine Folgen sind immer lokal*. Regionen und Gemeinden Europas. Nr. 65.
- Klemmer, P. (1992). *Nutzen des Umweltschutzes – ausgewählte Ergebnisse und methodische Zwischenbilanz eines Forschungsprogramms*, in: Junkernheinrich, M. & Klemmer, P. (Hrsg.). (1992). *Wirtschaftlichkeit des Umweltschutzes*. Berlin: Analytika (Sonderheft 3/1992 ZAU).
- Libbe, J., Tomerius, St. & Trapp, J.H. (2001). *Kommunale Umweltpolitik im Zeitalter von Liberalisierung und Privatisierung*. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 14 (1–4).
- Ritter, E-H. (Hrsg.). (1996). *Stadtökologie*. Berlin: Analytika (Sonderheft 6/1995 ZAU).
- Röper, E. (2004). *EU-Demokratisierung mittels der EU-Regionen/Euregios*. Verwaltungsarchiv 95(3).
- Welge, A. (2008). *Europäische, nationale und städtische Klimapolitik*. Eildienst Städtetag Nordrhein-Westfalen. Heft 9.

### Bücher

- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung & Statistisches Bundesamt (2008). *Bevölkerung – Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel in Deutschland*. Wiesbaden: Eigenverlag.
- Bundesumweltministerium & Umweltbundesamt (2001). *Handbuch Umweltcontrolling*. 2. Aufl. München.
- Erbguth, W. & Schlacke, S. (2008). *Umweltrecht*. 2. Aufl. Baden-Baden.
- Knodt, M. & Große Hüttmann, M. (2006). *Der Multi-Level Governance-Ansatz*. In: H.-H. Bieling, M. Lerch (Hrsg.). (2006). *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Schätzl, L. (2003). *Wirtschaftsgeografie 1. Theorie*. 2. Aufl. Paderborn.
- Schöler, K. (2005). *Raumwirtschaftstheorie*. München.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change*. Cambridge.

### Gutachten, Berichte, Dokumente

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.). (1997). *Umweltpolitik Agenda 21*. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.). (2008A). *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. Berlin. BT 16/11595.
- Dies. (Hrsg.). (2008B). *Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2001). *Zukunft des kommunalen Umweltschutzes*. Umdruck U 5291. Köln.
- Ders. (Hrsg.). (2004A). *Arbeitshilfe: Reduzierung verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen in den Städten*. Köln.
- Ders. (Hrsg.). (2004B). *Standortfaktor Umwelt – Ziele, Voraussetzungen und Beispiele einer ökologisch orientierten Wirtschaftspolitik in den Städten*. Köln.

- Ders. (2008). *Positionspapier „Klimaschutz in den Städten“*. Eildienst Städtetag Nordrhein-Westfalen. Heft 9.
- Deutscher Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2008): *Global denken – lokal handeln. Politische Erklärung der kommunalen Spitzenverbände und des Bundesumweltministeriums vom 19. Juni 2008*. in: Welge, a.a.O.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2006). *Intelligenter Energieeinsatz in Städten und Gemeinden*. Berlin: DStGB Dokumentation Nr. 55.
- Ders. (2007). *Chance Solarenergie*. Berlin: DStGB Dokumentation Nr. 71.
- Deutscher Städtetag & Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007). *Städte und Gemeinden aktiv für den Klimaschutz*. DStGB Dokumentation Nr. 69.
- IPCC.Working Group I (2007). *Climate Change 2007. The Physical Science Basis*. Cambridge.
- IPCC.Working Group II (2007). *Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge.
- IPCC Working Group III (2007). *Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change*. Cambridge.
- PIK (2009). *Kippelemente bleiben „heißes“ Thema*. Potsdam: Pressemitteilung 24.08.2009.
- RSU (2002). *Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle*. Berlin. BT 14/8792.
- Ders. (2004). *Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*. Berlin. BT 15/3600.
- Ders. (2005). *Umwelt und Strassenverkehr*. Berlin. BT 15/5900.
- Ders. (2007). *Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven*. Berlin. BT 16/4690.
- Ders. (2008). *Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels*. Berlin. BT 16/9990.

Paul Kevenhörster

# Wann ist Politik nachhaltig? Anforderungsprofile in sieben Politikfeldern

## 1. Wann ist Politik nachhaltig?

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich auf der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro zum Leitbild der *Nachhaltigen Entwicklung* bekannt und dieses mit der Agenda 21 in ein globales Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert umgesetzt. Zuvor hatte die Brundtland-Kommission im Jahr 1987 die Strategie einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial gerechten und ökologisch verträglichen Entwicklung umrissen. Eine dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung verpflichtete Politik soll die Bedürfnisse der heutigen Generation mit den Lebenschancen zukünftiger Generationen so verknüpfen, dass die langfristige Entwicklung beiden gerecht wird (Bundesregierung 2002; Deutscher Bundestag 2002; Weltkommission 1987; Kevenhörster 2006). Diese Politik versteht den Grundsatz der Nachhaltigkeit nicht nur im Sinne ökologischer Herausforderung, sondern als „Handlungsanleitung für eine umfassende zukunftsfähige Politik, um der Generationen übergreifenden Verantwortung für eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Entwicklung gerecht zu werden.“ (Bundesregierung 2002: 4).

Die Bilanzen der Politik sollen daher im Folgenden in sieben unterschiedlichen Politikfeldern am *Leitbild nachhaltiger Entwicklung* gemessen werden (Bundesregierung a.a.O.: 5). Kernfrage der Nachhaltigkeit ist der *Interessenausgleich zwischen den Generationen*, der auch künftigen Generationen gute Voraussetzungen für die Gestaltung ihres Lebens schaffen soll. Darum geht es insbesondere in der Debatte um die Staatsverschuldung, die Reform der Renten, die Kosten des Gesundheitswesens und den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen.

Der dem Leitbild der Nachhaltigkeit zugrunde liegende ethische Grundsatz lautet: Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht kommenden Generationen aufbürden.

Im Folgenden geht es daher darum, die Politikbilanzen führender Industriestaaten, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, auf die Verwirklichung der jeweils eigenen Ziele im Lichte der Maßstäbe *nachhaltiger Entwicklung* zu prüfen. Dies soll in grundsätzlichen Umrissen in der Wirtschafts-, Haushalts-, Sozial-, Gesundheits-, Energie-, Bildungs- und Entwicklungspolitik geschehen.

Ganz im Sinne der Grundwerte Gleichheit und Gerechtigkeit schließt das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung das Ziel der *Generationengerechtigkeit* ein.

Kernfrage nachhaltiger Entwicklung ist ein neuer Generationenvertrag, wie der notwendige Interessenausgleich zwischen den Generationen in der Debatte um Staatsverschuldung, Rentenreform und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen unterstreicht.

International hat ein analytisches Modell Verbreitung gefunden, das als *Nachhaltigkeitsdreieck* bezeichnet wird und *Umwelt*, *Soziales* und *Wirtschaft* als gleichrangige Elemente nachhaltiger Entwicklung betrachtet (Fues 1998: 8; Empacher, Wehling 2002). Aus ganzheitlicher Perspektive müssen deren Handlungserfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden. Gelegentlich werden diese drei Dimensionen – wie etwa vom UN-Indikatorenprogramm – um eine Kategorie „Institutionen/Partizipation“ erweitert.

## 2. Wie nachhaltig ist die Wirtschaftspolitik?

Im Bereich der Wirtschaftspolitik zielt Nachhaltigkeit auf die Schaffung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die der Erhaltung und Weiterentwicklung des individuellen Arbeitsvermögens und des gesellschaftlichen Beschäftigungspotentials zugute kommen (Institut Arbeit und Technik 2003). Dabei geht es einerseits um die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen betrieblichen Handelns und die Gestaltungsmöglichkeiten von Arbeitsprozessen, andererseits um Erfordernisse zukünftiger Arbeitszeitregulierung bei der Beschäftigungssicherung und der Verbindung von Erwerbstätigkeit und Qualifikation. Fundamentale Herausforderungen stellen dabei der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft dar, ferner die Folgen einer alternden Gesellschaft und der ständige Wandel der Organisationsformen von Unternehmen. Von einer neuen Balance von Arbeitsanforderungen und Ressourcen hängen sowohl Umfang als auch Qualität zukünftiger Beschäftigung ab. Der Beschäftigungspolitik stellt sich die Aufgabe, die Entwicklung von Arbeitssystemen zu fördern, die nicht nur die maximale Ausschöpfung des Potentials der Beschäftigten anstreben, sondern auch die Regeneration des Arbeitsvermögens und den Aufbau neuer Ressourcen in den Arbeitsprozess integrieren. Daraus ergibt sich die Frage nach dem Sinn und den möglichen Konturen künftiger gesellschaftlicher Arbeitszeitstandards und darüber hinaus nach notwendigen Reformen der Regulierung von Arbeit.

Eine *nachhaltige Wirtschaftspolitik* zielt auf eine langfristig wirksame wirtschaftliche Zukunftsvorsorge (Bundesregierung 2002 a.a.O.: 105). Entscheidende Voraussetzung dieser Politik ist die Schaffung günstiger Investitionsbedingungen. Nur wenn diese und leistungsfähiges Humankapital vorhanden sind, ist eine Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus und einer innovativen Wirtschaftsstruktur auf Dauer möglich. Im internationalen Vergleich werden die Investitionsbedingungen in Deutschland aber eher ungünstig eingeschätzt: Vom Jahr 1992 bis zum Jahr 2001 ist hier der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen (d.h. Ausrüstungen, Bauten und sonstige Anlagen der Unternehmen und des Staates) am Bruttoinlandsprodukt von 23,4 Prozent auf 21,3 Prozent zurückgegangen.

Weitere Merkmale einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik sind eine kontinuierliche, umwelt- und sozialverträgliche Steigerung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner und die effektive Nutzung des vorhandenen Beschäftigungspotenzials. Die Erwerbstätigenquote ist in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre mit 65,4 Prozent (2000) in etwa konstant geblieben. Eine Erhöhung auf 70 Prozent wird politisch angestrebt – setzt aber in erheblichem Umfang die Schaffung neuer Arbeitsplätze voraus. Andererseits weist die Bundesrepublik die höchste interne Flexibilität bei der Umsetzung von Arbeitskräften innerhalb des Unternehmens im internationalen Vergleich auf.

Als Barrieren einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik sind die hohe Staatsquote (Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand an der gesamtwirtschaftlichen Leistung von fast 50 Prozent), der Spitzensteuersatz, vielfältige Marktzugangsbarrieren für Unternehmensgründer und die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge zu nennen. Finanzwissenschaftler weisen auf einen Grundsatzkonflikt einer langfristigen wirksamen, wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik hin: Aus einer kurzfristigen Perspektive, die durch den Zeitpunkt der nächsten Wahl bestimmt werde, eignen sich *Verteilungsziele* besser für eine erfolgreiche Ansprache von Wählern als Wachstumsziele. Verteilungspolitische Ziele seien sofort, *Wachstumsziele* aber nur über eine längere Frist zu verwirklichen (Zimmermann 2003: 11). Chancen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik eröffneten sich nur bei einer stärkeren *Selbstbindung der Politik* auf der Grundlage eines breiten demokratischen Konsensus etwa durch verfassungsrechtlich verankerte Regelwerke zur Kontrolle der Staatsverschuldung.

Eine nur nachsorgende Arbeitsmarktpolitik reicht in der Wissensgesellschaft nicht mehr aus. Denn die Wirtschaftspolitiker stehen vor der Aufgabe, Beschäftigten, die durch den wirtschaftlichen Wandel, die Folgen der Globalisierung oder eine ökologische Steuerreform ihren Arbeitsplatz verlieren, einen Zugang zu neuen Beschäftigungsverhältnissen zu verschaffen (Bosch a.a.O.: 50). Die Politik hat nicht allein die Aufgabe, beschäftigungsfördernde Rahmenbedingungen zu setzen, sondern sollte durch die Förderung von Modelllösungen und unterstützenden Dienstleistungen Innovationen ermöglichen. Zu starre Institutionen büßen schnell an Effizienz und Legitimität ein. Daher müssen offensive Formen der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt – durch höhere Innovation und Qualifikation – verstärkt werden. Dazu zählen die Überprüfung von Lohn- und Gehaltsstrukturen, die Reorganisation von Unternehmen und die Verankerung neuer Leitbilder für neue Arbeitsformen und Unternehmensstrukturen in der Aus- und Weiterbildung (Bosch a.a.O.: 239).

### 3. Das Nachhaltigkeitsprofil der Entwicklungspolitik

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird unter *Nachhaltigkeit* das Ausmaß verstanden, in dem Projektziele auch nach dem Ende des Projektes fortbestehen und von der Zielgruppe bzw. dem Partner aufrechterhalten werden. Dabei geht es um zwei Fragen:

1. In welchem Umfang wurde das Projekt nach der Beendigung der Hilfeleistungen fortgesetzt?
2. Welches waren die Hauptfaktoren, die die Erreichung der Nachhaltigkeit förderten oder gefährdeten?

In der wissenschaftlichen Diskussion ist das Ziel der Nachhaltigkeit weiter präzisiert und konkretisiert worden, damit es für die Prüfung und Bewertung entwicklungspolitischer Programme und Projekte herangezogen werden kann (Stockmann 1996: 74ff.; Caspari 2004). Die neuere Evaluationsforschung fragt nach der *projektorientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Zielgruppe die Neuerung im eigenen Interesse durch?“), der *output- bzw. produktionsorientierten Nachhaltigkeit* („Verfügt die Zielgruppe über eine Struktur, die den Nutzen für andere dauerhaft sichert?“), der *systemorientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Innovation zu Diffusionsprozessen im gesamten Zielsystem?“) und der *innovationsorientierten Nachhaltigkeit* („Besitzt die Zielgruppe ein Innovationspotential, mit dem sie auf veränderte Umweltbedingungen flexibel reagieren kann?“). Verschiedene Kombinationen dieser Nachhaltigkeitsdimensionen sind zulässig. Zwar weist ein Projekt im Idealfall nachhaltige Wirkungen auf *allen* vier Ebenen auf, aber auch eine positive Bewertung nach nur *einer* Dimension erlaubt es, von einer *bedingten Nachhaltigkeit* zu sprechen.

Haben die Projekte darüber hinaus im Sinne ihrer eigentlichen entwicklungspolitischen Legitimation die Armut in den Partnerländern wirksam bekämpft? Die Armutsorientierung der von einer Forschergruppe im Auftrag der Bundesregierung untersuchten 32 Projekte technischer und finanzieller Zusammenarbeit erwies sich als eindrucksvoll: Mehr als die Hälfte der Projekte richtete sich an arme Bevölkerungsgruppen, und mehr als ein Drittel der untersuchten Vorhaben waren in ressourcenarmen ländlichen oder städtischen Gebieten angesiedelt. Auf der Habenseite der Armutsorientierung der Projekte sind folgende Punkte zu vermerken: Fast alle erreichten ihre Zielgruppen, drei Viertel der neu geschaffenen Einrichtungen wurden den Projektzielen entsprechend genutzt, und mehr als jedes dritte Projekt trug konkret und unmittelbar nachvollziehbar zur Bekämpfung der Armut und zur Erhöhung des Lebensstandards der Zielgruppe bei. Andererseits zeigt die Sollseite der Projektevaluationen folgende Schwachpunkte: Viele Verbesserungen waren nur punktuell wirksam und lösten keine zusätzlichen Innovationsprozesse aus. Nur wenigen Projekten gelang es zudem, das Selbsthilfepotential der Zielgruppen zu stärken. Allerdings waren die meisten Projektkonzeptionen nicht auf das Ziel der Selbsthilfeförderung hin angelegt.

Welche Impulse haben die untersuchten Vorhaben dem jeweiligen Sektor der Entwicklungszusammenarbeit gegeben? Etwa zwei Drittel der Projekte haben neue Produkte, neue Technologien und neue Organisationsstrukturen eingeführt, aber nur wenige Projekte konnten dieses Innovationspotential auch in die Praxis umsetzen. Trotz dieser Einschränkung gingen die Sektorwirkungen über die Laufzeit der Projekte hinaus. Weiterhin nutzten Projektträger und Zielgruppe die neu geschaffene Infrastruktur, Technik, Ausrüstungsgüter und die neuen Institutionen. Auch wenn die Kapazität des jeweiligen Sektors dadurch gestärkt wurde, so gelang es andererseits nur in wenigen Fällen, neue Strukturen mit Breiten-

wirkung aufzubauen. Bemerkenswert ist, dass die Projekte zusätzliche Wirkungen erzielten, die über die unmittelbare Förderung der Sektoren – Grundbildung, Landwirtschaft, Wasserversorgung und Basisgesundheitsdienste – hinausreichen. Auch regional und national wurden unter dem Einfluss der Projekte mehr und vielfältigere Nahrungsmittel produziert. So wurden der Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln erhöht, die Devisenbilanz entsprechend entlastet und darüber hinaus positive Beschäftigungseffekte verursacht.

Worin sind nach den Befunden dieser Breitenuntersuchung die wichtigsten Schlüsselgrößen für Entwicklungserfolge zu sehen? Die Ziele der Projektarbeit werden nur erreicht, wenn der Projektträger sie von Beginn an voll akzeptiert; denn ein zu Beginn der Projektdurchführung fehlender Zielkonsens lässt sich später nicht mehr herstellen. Eine reine Billigung der Ziele reicht nicht aus. Ist der Zielkonsens mangelhaft, so ist mit entsprechenden Defiziten der Personalausstattung, der Entscheidungskompetenz, der Durchführungsorganisation vor Ort und mit Finanzengpässen zu rechnen. Ein weiteres kommt hinzu: Für den Projekterfolg sind fundierte Zielgruppenanalysen und umfassende Zielgruppenbeteiligungen vor Projektbeginn ausschlaggebend. Mit nachhaltigen Wirkungen auf die Zielgruppe ist nur dann zu rechnen, wenn die Zielakzeptanz schon zu Projektbeginn gegeben war und das Ende der Förderung überdauerte. Für die Zielgruppen waren die Projektleistungen attraktiver, wenn die damit verbundenen staatlichen Versorgungsleistungen zuverlässig angeboten wurden und die entsprechende Kostenbelastung tragbar war.

#### 4. Wann ist die Haushaltspolitik nachhaltig?

Eine nachhaltige Haushaltspolitik setzt die *dauerhafte Sicherung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit* voraus, damit die Grundlagen wirtschaftlichen Wachstums durch die Finanzpolitik gesichert werden. Wird dieser Grundsatz nicht beachtet, treten immer wieder Finanzierungslücken auf, die nur durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen geschlossen werden können (Rebbe 2003). Entsprechend fordert Art. 20a GG:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen 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.“

Während das Nachhaltigkeitsprinzip im Hinblick auf den Umgang mit den *natürlichen Ressourcen* seit dem 27. Oktober 1994 Verfassungsrang hat, entfaltet es im Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft bislang keinerlei rechtliche Bindungskraft: Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind auch solche Etats unproblematisch, die den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit eindeutig zuwiderlaufen. Vor einiger Zeit hat sich eine interfraktionelle Initiative (zumeist jüngerer) Mitglieder des Deutschen Bundestages das Ziel gesetzt, dieses Strukturdefizit des Grundgesetzes – und zudem der Finanzverfassung – zu behe-

ben: Diese Abgeordneten von SPD, CDU, FDP und Grünen streben eine Grundgesetzänderung in zwei Punkten an: Zum einen soll ein neuer Artikel 20 b (als neue Staatszielbestimmung) in die Verfassung eingefügt werden: „*Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Rechte künftiger Generationen zu berücksichtigen*“ (Boettcher 2005: 3). Darüber hinaus soll der für die öffentliche Haushaltswirtschaft maßgebliche Art. 109 II GG ergänzt werden: „*Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.*“

In Anbetracht der geltenden Rechtslage kann es nicht überraschen, dass die deutsche Haushaltspolitik dem Anforderungsprofil der Nachhaltigkeit nach dem Urteil des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen nicht gerecht wird; denn diese Politik liefere keine ausreichende Vorsorge für die Zukunft (Sachverständigenrat 2001; Wissenschaftlicher Beirat 2001). Die am kurzen Zeithorizont der Legislaturperioden orientierten Entscheidungsträger reagierten auf wirtschaftliche Engpässe und Strukturbrüche nur mit großen Verzögerungen. Nicht oder zu spät ergriffene Maßnahmen aber verursachten negative externe Effekte für künftige Regierungen und Generationen. Insbesondere die wachsende Zinslast steigender Verschuldung und die verspätete Reaktion auf die Auswirkungen des demographischen Wandels engten die Haushaltsspielräume immer mehr ein.

Entscheidende Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik sind die *Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit des Staates* und die *Verwirklichung der Generationengerechtigkeit*. Eine nachhaltige Haushaltspolitik wird darauf bedacht sein, haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu beachten und den Staat von langfristigen Belastungen freizuhalten, die seine Handlungsfähigkeit einschränken. Niveau und Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben sollten vielmehr ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen und fördern. Werden diese Anforderungen nicht beachtet, entstehen *Nachhaltigkeitslücken*, d.h. Finanzierungslücken staatlicher Ausgaben, die nur durch neue Staatsschulden oder Steuererhöhungen geschlossen werden können.

Wie weit entspricht die Haushaltspolitik in der Praxis und in ihren jetzt erkennbaren Auswirkungen diesen Anforderungen? Hierbei müssen vor allem die Auswirkungen auf die zukünftige Haushaltsentwicklung betrachtet werden. Zwei Analyseinstrumente bieten sich hierbei an: das Konzept der „*fiskalischen Nachhaltigkeit*“ (fiscal sustainability) der OECD und die Methode der *Generationenbilanzierung*. Das von der OECD entwickelte Konzept der *fiskalischen Nachhaltigkeit* betrachtet staatliche Einnahmen und Ausgaben über einen sehr langen Zeitraum. Unterstellt wird dabei die Fortsetzung bisheriger Finanzpolitik. Nachhaltig ist diese Politik dann, wenn ihre langfristige Fortsetzung zur Folge hat, dass die Schuldenstandsquote trotz fiskalischer Mehrbelastungen am Ende des Betrachtungszeitraums den gegenwärtigen Stand nicht überschreitet (Wissenschaftlicher Beirat 2001: 49). Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, ist die Haushaltspolitik nicht nachhaltig. Die erwähnte *Nachhaltigkeitslücke* stellt dar, in welchem Umfang der Haushalt konsolidiert werden muss, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten (OECD 1998).

Unter den von der OECD untersuchten Ländern gehört Deutschland zu denjenigen Staaten mit der höchsten Nachhaltigkeitslücke. Auf lange Sicht können ein Ausgleich des Haushaltes und eine Reduzierung der Schuldenstandsquote auf 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nur gelingen, wenn eine Primärüberschussquote erzielt wird – durch eine Anhebung der staatlichen Abgaben um mindestens bis zu vier Prozentpunkte oder eine entsprechende Senkung der Staatsausgaben. Die budgetären Folgelasten der weltweiten wirtschaftlichen Rezession in den Jahren 2008 und 2009 haben diesen politischen Handlungsdruck noch weiter verstärkt: In den Jahren 2004 bis 2010 wird sich die Nettokreditaufnahme des Bundes nach Prognosen von 39,5 auf 86,1 Mrd. Euro erhöhen – ohne die Berücksichtigung von Schattenhaushalten. Entgegen den Vorschriften des Maastrichter Vertrages wird die Defizitquote des Staatshaushaltes auf vier Prozent anwachsen. Darin ist die verdeckte Nachhaltigkeitslücke der Schattenhaushalte (Beamtenpensionen, Leistungsversprechungen der Sozialversicherungen) nicht einmal enthalten. Diese wird von Experten auf bis zu sechs Billionen Euro veranschlagt.

Der Anstieg der öffentlichen Verschuldung beruht nicht nur auf fiskalischen Gesetzen oder der aktuellen Weltwirtschaftskrise, sondern auf der politischen *Eigendynamik staatlicher Aufgabenübernahme in der Wettbewerbsdemokratie* (Gerlach u.a. 1996: 216). In komplexen interaktiven Prozessen, an denen Parteien und Interessengruppen, Politiker, Beamte und Berater beteiligt sind, wird das parlamentarische Muster der Mehrheitsentscheidung durch konsensuale Verfahren ersetzt, um allen Beteiligten vergleichbare Vorteile zu verschaffen. Die Folge sind systematische Fehllenkungen von Haushaltsmitteln, denn Allokationsentscheidungen folgen nicht in erster Linie politisch-gesellschaftlichen Nutzenkalkülen, sondern zeigen die Handschrift von Kompromissen zwischen zahlreichen divergierenden Einzelinteressen. Langfristig sind diese Entscheidungen aber – von einer raschen Ausweitung staatlicher Verschuldung begleitet – mit erheblichen und nur schwer zu (er)tragenden Lasten verbunden. Der Staat steht somit vor dem strukturellen Dilemma, die Ausgabenentwicklung langfristig zu steuern. Die Öffentlichkeit hat sich inzwischen an Nachhaltigkeitslücken gewöhnt; „denn das Stigma von Haushaltsdefiziten hat „weitgehend seine handlungsbestimmende und orientierende Kraft verloren.“ (dies. a.a.O.: 217). In den Politikfeldern Raumplanung, Wohnungsbau und Energiepolitik gibt es zahlreiche Beispiele für Wirkungen von Förderungsmaßnahmen, die den deklarierten politischen Zielen langfristig widersprechen. Die Finanzwissenschaftler bezeichnen diese Programme auch als „*perverse subsidies*“, deren „Perversität“ darin besteht, dass sie die Umwelt schädigen und den Maßstäben nachhaltiger Entwicklung zuwiderlaufen (Vorholz 2003: 20).

Derzeit hält es die politische Klasse in den Industriestaaten für opportun, die Öffentlichkeit über die Nachhaltigkeitslücken der Haushaltsplanung und damit über den Umfang der intergenerativen Einkommensumverteilung zu Lasten künftiger Generationen möglichst im Unklaren zu lassen (ders. a.a.O.: 13; 20). Das Festhalten an etablierten Besitzständen lässt es den Regierungen zudem angeraten erscheinen, Reformen der staatlichen Ausgaben auf eine ungewisse Zukunft zu verschieben; denn das Durchforsten der Ausgaben würde – so die Befürchtung – Stimmenverluste in den jeweils nächsten Wahlen zur Folge haben.

Wie lassen sich die Nachhaltigkeitslücken auf Dauer schließen? (Hamm 2002: 17)

- Die Haushaltsbelastungen von Gesetzesvorhaben müssen ausreichend, d.h. über einen langen Zeitraum, dokumentiert werden. Die Belastung kommender Generationen sollte aus diesen Angaben deutlich hervorgehen.
- Die Durchforstung staatlicher Vorschriften, Deregulierung und Entstaatlichung sind notwendige Voraussetzungen für eine Senkung der Staatsausgaben.
- Die Anreizstrukturen im Bereich stark expandierender Sozialausgaben wie Kranken- und Arbeitslosenversicherungen sind zu überprüfen.
- Die Neuverschuldung muss abgebaut werden. Die kleineren Staaten der Europäischen Union haben unter Beweis gestellt, dass dies ein durchaus realistisches Ziel ist.
- Langfristig ist die Nachhaltigkeitslücke am ehesten durch ein höheres wirtschaftliches Wachstum zu schließen. Am nachdrücklichsten lässt sich das Wirtschaftswachstum durch einen langfristig orientierten, ordnungspolitisch widerspruchsfreien Kurs der staatlichen Wirtschaftspolitik fördern.

## 5. Leitplanken nachhaltiger Energiepolitik

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ hat in seinem Bericht *„Energiewende zur Nachhaltigkeit“* wesentliche Probleme der bestehenden Energiesysteme dargestellt, Kriterien einer nachhaltigen Energiewende ermittelt und einen möglichen Pfad für die Transformation des globalen Energiesystems im 21. Jahrhundert aufgezeigt (Wissenschaftlicher Beirat 2003: 1f.). Diese *Energiewende* sei notwendig, um die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit zu schützen und die Energiearmut in den Entwicklungsländern zu beseitigen. Die Nutzung fossiler Energieträger (heute 80 Prozent der weltweiten Energienutzung) gefährde die natürlichen Lebensgrundlagen durch Emissionen, die Luftverschmutzung, Krankheiten und Klimaveränderungen auslösten. Zudem nehme das Risiko einer irreversiblen Schädigung von Ökosystemen mit zunehmender Erwärmung der Emission langlebiger Treibhausgase immer mehr zu. Etwa zwei Milliarden Menschen fehle derzeit ein Zugang zu modernen Energieformen. In Entwicklungsländern würden durchschnittlich 35 % der Energie aus Biomasse gewonnen. Eine Energiewende sei folglich auch notwendig, um die Probleme der Entwicklungsländer zu überwinden. Sie ist damit auch Voraussetzung für die Erreichung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen.

Der Wissenschaftliche Beirat hat im Interesse einer globalen Energiewende *„Leitplanken“* vorgeschlagen, mit denen nachhaltige Transformationspfade begrenzt werden sollen. Diese den Korridor nachhaltiger Energiepolitik sichernden Handlungsschranken legen die Schadensgrenzen fest, deren Verletzung schwere wirtschaftliche und soziale Verwerfungen zur Folge hätte. Auch kurzfristige Nutzenvorteile könnten diese Schäden nicht ausgleichen. Letztlich markieren die Leitplanken keine Garantien für die Realisierung energie- und umweltpolitischer Ziele, sondern lediglich *Minimalanforderungen einer nachhaltigen Energiepolitik*.