

Forschungszentrum Karlsruhe GmbH
Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
(Hrsg.)

**HGF-Projekt:
„Untersuchung zu einem integrativen Konzept nachhaltiger
Entwicklung: Bestandsaufnahme, Problemanalyse, Weiterent-
wicklung“**

Abschlußbericht

Band 2

Umsetzung des Leitbildes auf unternehmerischer, regionaler und kommunaler
Ebene

Materialienband 2.F

**“Der Lokale Agenda 21-Prozeß in Deutschland: einige wirtschaftswis-
senschaftliche Anmerkungen”**

R. Krumm
UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle

*Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung
FKZ 07OWI 12/8*

März 1999



FZK, DLR, FZJ, GMD, UFZ

Inhalt

1.	Das kommunale Ziel- und Indikatorensystem.....	1
2.	Die kommunale Kommunikation und Konsenssuche	6
3.	Das kommunalpolitische Instrumentarium.....	7
4.	Defizitfelder der kommunalen Handlungsebene	12
5.	Zusammenfassung.....	13
	Literatur	15

Auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro wurde in der dort verabschiedeten „Agenda 21“ die Notwendigkeit des Übergangs zur einer global „Nachhaltigen Entwicklung“ festgeschrieben. Leitidee eines solchen Nachhaltigkeitskonzeptes ist das Prinzip der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit, auf dessen Grundlage bei der Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen ein fairer Interessenausgleich zwischen den Generationen sowie zwischen den einzelnen Weltregionen gewährleistet werden soll.¹ Bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsidee sollen ökologische, ökonomische und soziale Aspekte nicht mehr voneinander isoliert betrachtet, sondern als sogenannte Nachhaltigkeitsdimensionen simultan „optimiert“ werden. Die Kommunen in den einzelnen Ländern sind aufgerufen, sich an der Realisierung dieser Nachhaltigkeitsziele zu beteiligen, indem jede Kommune eine „Lokale Agenda 21“ verabschiedet, welche die in ihrem Kompetenzbereich zu veranlassenden Maßnahmen festschreibt.² Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit ausgewählten Fragestellungen und Problemen, die sich in Zusammenhang mit dem Lokale Agenda-Prozeß in Deutschland ergeben und analysiert diese aus einer vorwiegend wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive. Da die Untersuchung auf die Verhältnisse in Deutschland abstellt, sind die hier abgeleiteten Ergebnisse nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragbar.

1. Das kommunale Ziel- und Indikatorensystem

Analysiert man zunächst das einem Lokale Agenda-Prozeß zugrundeliegende kommunale Zielsystem, so ergibt sich unter Bezugnahme auf die für deutsche Kommunen gültigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen die folgende grundsätzliche Fragestellung: Ist durch den „traditionellen“ auf Wohlfahrtsmaximierung ausgerichteten kommunalpolitischen Ansatz sichergestellt, dass sich auf der lokalen Ebene eine ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Entwicklung einstellt, oder bedarf es in Ergänzung dazu der Festsetzung von Standards für einzelne Nachhaltigkeitsdimensionen, um auf diese Weise den von der Rio-Konferenz für die Kommunalebene vorgegebenen Zielvorstellungen gerecht zu werden.

Die Aktivitäten deutscher Kommunen spielen sich in einem durch die zentralstaatliche Ebene determinierten politischen Umfeld ab, das zumindest auf absehbare Zeit die Einhaltung bestimmter sozialer Mindestanforderungen erwarten lässt, sofern man dabei auf die sozialversorgerische Grundsicherung

¹ Zur Chronologie des Nachhaltigkeitskonzepts auf der internationalen politischen Ebene, vgl. beispielsweise UMWELTBUNDESAMT (1997), S. 3ff.

der Kommunalbevölkerung abstellt. Dies schlägt sich beispielsweise in der vom Staat induzierten materiellen Absicherung bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit nieder. Zielt der „Sozial“-Begriff dagegen auf den Sachverhalt der gesellschaftlichen „Teilhabe“ an kommunalpolitischen Entscheidungen ab, so ist vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen auch in diesem Sinne von einer aus sozialer Sicht nachhaltigen Entwicklung auszugehen. Damit würde sich die Fixierung kommunaler Mindeststandards bezüglich dieser Nachhaltigkeitsdimension erübrigen. Zu einer ähnlichen Einschätzung dürfte man in bezug auf die ökonomische Dimension des Nachhaltigkeitskonzepts gelangen: Die für die Kommunen von Bund und den Ländern vorgegebene „Wirtschaftsverfassung“ dürfte hinreichend hohe Anreize setzen, damit die kommunale Wirtschaftspolitik auf die Erlangung einer zufriedenstellenden Wertschöpfung und Beschäftigung abzielt. Dies manifestiert sich etwa in dem fiskalpolitischen Interesse seitens der Kommunen, die Ansiedlung von Unternehmen zu fördern. Somit dürften die durch externe Rahmensetzung induzierten Verhaltensmuster der Kommunalpolitik die Realisierung eines nachhaltigkeitskompatiblen „Wirtschaftsniveaus“ sicherstellen. Zieht man an dieser Stelle also ein Zwischenfazit, dann kann man davon ausgehen, dass für die deutschen Kommunen eine sowohl aus ökonomischer wie auch aus sozialer Sicht nachhaltige Entwicklung zu erwarten ist und somit bei diesen Nachhaltigkeitsdimensionen auf die Fixierung entsprechender Mindeststandards verzichtet werden kann.

Betrachtet man dagegen die ökologische Nachhaltigkeitsdimension, so zeigt sich hier ein völlig anderes Bild. Auf diesem Gebiet existieren keine für die Kommunen vorgegebenen Rahmenbedingungen bzw. Anreizmechanismen, die gewährleisten, dass sich kommunalpolitische Entscheidungen an den Erfordernissen einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung orientieren. Dies lässt sich nicht zuletzt anhand der Unzulänglichkeiten der „traditionellen“ – der Nachhaltigkeitsidee zeitlich vorgelagerten – kommunalen Umweltpolitik dokumentieren.³ Aus diesem Grunde muss eine Kommune im Rahmen des Lokale Agenda-Prozesses bezüglich der ökologischen Dimension gewisse Standards festsetzen, welche die Einhaltung ökologiebezogener Nachhaltigkeitsanforderungen sicherstellen. Entscheidungstheoretisch gesehen impliziert dies, dass die Kommune im Rahmen ihrer Lokalen Agenda Mengenrestriktionen für die Inanspruchnahme von Umweltmedien und natürlichen Ressourcen festzulegen hat. Auf das Problem, dass für eine solche Fixierung weder eine exakte naturwissenschaftli-

² Einen ausführlichen Überblick über die Lokale Agenda 21-Aktivitäten der deutschen Kommunen vermitteln RÖSLER (1997) sowie ICLEI et al. (1998).

³ Eine Analyse politökonomisch bedingter Ursachen für eine „defizitäre“ kommunale Umweltpolitik findet sich etwa in JOSEPH (1995).

che Fundierung hinsichtlich der Quantifizierung der als gerade noch nachhaltigkeitskompatibel einzustufenden Naturverbräuche vorliegt noch eine an allgemein anerkannten Gerechtigkeitsprinzipien orientierte Regel für deren interkommunale Allokation existiert, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Indes dürfte eine gewisse Tendenz dahingehend zu vermuten sein, dass die von einer Kommune festzusetzenden Öko-Restriktionen um so strenger ausfallen werden, je besser die dort vorherrschenden sozio-ökonomischen Bedingungen und je schlechter die jeweiligen ökologischen Verhältnisse sind. Damit wären Interdependenzen zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen hier insofern relevant, als die mengenmäßige Ausprägung der kommunalen Öko-Standards durch die jeweilige sozio-ökonomische Situation mitdeterminiert werden.

Im Rahmen dieser Öko-Restriktionen kann dann von den Kommunen die Maximierung der lokalen Wohlfahrt angestrebt werden. Das Wohlfahrtsniveau bestimmt sich neben ökologischen Aspekten maßgeblich durch ökonomische und soziale Sachverhalte. Dabei wird unterstellt, dass intergenerative Gerechtigkeitsaspekte allein schon dadurch Berücksichtigung finden, dass der kommunalpolitischen Optimierung eine Langfristperspektive zugrunde liegt, was sich etwa – ganz im Interesse der zukünftigen Kommunalbevölkerung – in einer restriktiven Schuldenpolitik der Kommune niederschlagen dürfte. Berücksichtigt man überdies die von der Kommune einzuhaltenden Höchstgrenzen für Umwelt- und Ressourcenverbrauch, so dient dies der Erhaltung eines dauerhaft global nutzbaren „Öko-Reservoirs“ und damit einem intergenerativen wie auch interregionalen Fairnessausgleich. Letzterer lässt sich dadurch erweitern, indem die Kommune nichtprosperierenden Weltregionen via Transfer- und Außenhandelsbeziehungen eine monetäre bzw. handelspolitische Mindestunterstützung zukommen lässt. Diesem speziellen Aspekt der Nachhaltigkeitsidee soll nachfolgend jedoch nicht weiter nachgegangen werden.

Fasst man die vorstehend angeführten Grundüberlegungen noch einmal zusammen, dann stellt sich das kommunalpolitische Zielsystem in bezug auf eine Lokale Agenda wie folgt dar: Die Kommune optimiert das durch ökologische und sozio-ökonomische Determinanten bestimmte lokale Wohlfahrtsniveau, und zwar unter Berücksichtigung der von ihr fixierten Mengenrestriktionen für die Inanspruchnahme von Umweltmedien und Naturressourcen.⁴ Damit erscheint die ökologische, ökonomi-

⁴ Dieser Ansatz schließt nicht aus, daß im Einzelfall sogar die Übererfüllung einzelner Öko-Standards wohlfahrtsoptimal sein kann.

sche und soziale Nachhaltigkeitsdimension unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen jeweils in adäquater Weise berücksichtigt.

Die Operationalisierung des kommunalpolitischen Zielsystems setzt die Entwicklung eines Indikatorensets voraus, welches die „Zielbeiträge“ der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen erfassen kann.⁵ Stellt man zunächst auf die ökologische Dimension ab, dann greifen folgende Überlegungen: Für den Öko-Sektor muss die Kommune Mengenrestriktionen festsetzen, welche – idealtypisch formuliert – die für sie maximale, d.h. gerade noch als nachhaltig anzusehende, Inanspruchnahme von Umweltmedien und natürlichen Ressourcen abbilden. Da eine solchermaßen fundierte Fixierung der Höchstmengen an Naturverbrauch aus den an früherer Stelle angeführten Gründen strenggenommen nicht möglich ist, verfügt die Kommune in bezug auf die Bemessung des von ihr geplanten Nachhaltigkeitsbeitrags über relativ hohe Freiheitsgrade. Ungeachtet dessen sollte sie sich aber dazu durchringen, exakte Maximalvorgaben für die Verbräuche der diversen Öko-Medien zu fixieren. Denn nur auf dieser Grundlage kann die Kommune im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs überhaupt überprüfen, inwieweit sie sich – in dem von ihr spezifizierten Sinne – nachhaltigkeitskonform verhält. Dies setzt natürlich voraus, dass in bezug auf die Öko-Restriktionen quantifizierbare Indikatoren herangezogen werden und deren mengenmäßige Ausprägungen auch messbar sind. Dies wird mangels Datenmaterial jedoch nicht immer möglich sein. Die Verwendung von „relativen“ Indikatorgrößen, die etwa einen Öko-Sachverhalt auf einen Aspekt der ökonomisch-sozialen Sphäre beziehen (z.B. Schadstoffemission/Wertschöpfung), erscheint ungeeignet, da beispielsweise Emissionshöchstmengen absolut – und etwa nicht relativ zu ökonomischen Merkmalsausprägungen – zu realisieren sind. Im Hinblick auf den Grad der Willkürlichkeit, welcher der Bemessung des „angemessenen“ Nachhaltigkeitsbeitrags zugrunde liegt, scheint es gerechtfertigt nicht Punktziele, sondern Zielkorridore (weiche Punktziele mit Bandbreiten) vorzugeben, die eine gewisse Flexibilität für die Kommunalpolitik sicherstellen. Dabei sind die Zielbereiche auch in ihrer zeitlichen Dimension zu spezifizieren. Ein besonderer Aspekt ergibt sich aus der sogenannten interregionalen Externalitätenproblematik. So wird ein Teil der lokalen Öko-Indikatoren nicht ausschließlich von kommunalinternen Aktivitäten beeinflusst werden, und zwar dadurch, dass die Kommune von außen Schadstoffimporte „bezieht“ und damit bis zu einem gewissen Grad „Potentialinsuffizienzen“ in bezug auf die Realisierbarkeit kommunaler Immissi-

⁵ Ein Beispiel für ein entsprechendes Indikatoren-System sowie dessen Anwendung im lokal-regionalen Kontext findet sich z.B. in DIEFENBACHER et al. (1997). Verschiedene Fragen in Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsindikatoren werden auch in MAJER (1996) behandelt.

onsrestriktionen unterworfen ist. Insoweit können Indikatorwerte unzuverlässige „Wirkungsanzeiger“ kommunalpolitischen Handelns sein, sofern Fremdeinflüsse rechnerisch nicht isolierbar sind. Andererseits ist zu prüfen, inwieweit das System der Öko-Indikatoren der Tatsache Rechnung trägt, dass die Kommune ihrerseits Schadstoffexporte ins Umland realisiert. Zu den Öko-Indikatoren abschließend noch die folgende Anmerkung: Sie sollen nicht nur die Kontrolle der Einhaltung der Öko-Restriktionen gewährleisten, sondern auch die Abbildung der ökologiebedingten Wohlfahrtswirkungen ermöglichen. Die Öko-Indikatoren haben damit eine Doppelfunktion.

Betrachtet man die Indikatoren zur Abbildung der wirtschaftlich und sozial induzierten Wohlfahrtswirkungen der Kommunalpolitik, so sind mehrere Aspekte von Interesse: Erstens, eine strikte Trennung der Indikatoren in solche der ökonomischen und solche der sozialen Nachhaltigkeitsdimension erscheint oft unmöglich, da viele relevante Indikatorgrößen gleichzeitig zu beiden Dimensionen Bezug aufweisen. Zweitens, aufgrund ihrer spezifischen Stellung innerhalb des kommunalen Zielsystems sind für die ökonomisch-sozialen Indikatoren keine Zielwerte bzw. Zielkorridore festzusetzen, da der sozio-ökonomische Entscheidungsraum - im Gegensatz zur ökologischen Dimension – keinen Mengenrestriktionen unterliegt. Die sozio-ökonomischen Indikatoren sind lediglich Zeigergrößen für das kommunale Wohlfahrtsniveau, wobei die einzelnen Indikatoren (zusammen mit den Öko-Indikatoren) Determinanten abbilden, deren Richtungs- und Intensitätseinfluss auf die Wohlfahrt recht unterschiedlich ausfallen kann. Je nachdem, ob ein sozio-ökonomischer Positiv- oder Negativindikator vorliegt, wird im Rahmen der Wohlfahrtsoptimierung die Realisierung einer Maximal- bzw. Minimalausprägung angestrebt. Drittens ist zu bedenken, dass auch auf der sozio-ökonomischen Ebene ein Externalitätenphänomen existiert, und zwar insoweit, als das kommunale Wohlfahrtsniveau nicht unwesentlich durch externe ökonomische und soziale Sachverhalte mitbestimmt wird (etwa durch die gesamtwirtschaftliche Lage oder die zentralstaatliche Sozialgesetzgebung), die sich in den kommunalen Indikatorwerten niederschlagen.

2. Die kommunale Kommunikation und Konsenssuche

Die Rio-Erklärung zum Nachhaltigkeitspostulat fordert für den Lokale Agenda 21-Prozeß die Konsultation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen. Eine solche Einbindung zieht aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht eine Reihe wichtiger Wirkungen nach sich: Zum einen steigt damit das allgemeine Umweltbewusstsein in der Kommune, mit der Folge, dass strengere Öko-Restriktionen akzeptiert und die damit regelmäßig verbundenen (zumindest kurzfristig) höheren Wohlfahrtseinbußen sozio-ökonomischen „Ursprungs“ in Kauf genommen werden. Zum zweiten kann die Kommunalpolitik nun auch eher solche Instrumente einbeziehen, die lediglich an das „umweltethische“ Verantwortungsgefühl der kommunalen Akteure appellieren und damit weder auf ordnungsrechtliche Normen noch auf finanzielle Anreizmechanismen zurückgreifen. Zudem ist im Hinblick auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsidee mit einer verstärkten Eigeninitiative der privaten Haushalte sowie mit Selbstverpflichtungen der örtlichen Wirtschaft zu rechnen. Darüber hinaus könnte es zu einer Erhöhung der ökonomischen Effizienz des Agendaprozesses kommen, einmal durch Offenlegung sogenannter „privater Informationen“ über ökorelevante (und sozio-ökonomische) Sachverhalte, zum anderen durch die Aufdeckung zusätzlicher Handlungsoptionen für den Übergang zu einem nachhaltigeren Produktions- und Konsumtionsverhalten. In welchem Maße solche Überlegungen tatsächlich zum Zuge kommen, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit die ortsansässigen Unternehmen in der Lage sind, sich strategisch so zu verhalten, dass deren Teilnahme bzw. Nichtteilnahme am Agenda-Prozeß allein auf die Abwehr materieller Nachteile ausgerichtet ist.

Im Hinblick auf die von der Rio-Agenda für den lokalen Nachhaltigkeitsprozess intendierte Konsenslösung seien die folgenden Anmerkungen gemacht: Die communalinterne Konsenssuche vor der Verabschiedung einer Lokalen Agenda sollte sich in einem vertretbaren Rahmen vollziehen, der sich zum einen durch Akzeptanzaspekte, zum anderen durch Effizienzüberlegungen determiniert. Die Zustimmung aller Beteiligten als dem idealtypischen Grenzfall wird i.d.R. nicht möglich sein und ist damit aus Gründen der Entscheidungseffizienz auch nicht mit letzter Konsequenz anzustreben. Die letztendliche Entscheidungskompetenz über das communalpolitische Zielsystem und die zu ergreifenden Politikmaßnahmen muss im Rahmen einer repräsentativen Demokratie sinnvoller weise bei den gewählten politischen Kommunalvertretern verbleiben. Der solchermaßen abgesteckte „Raum“ für die Konsenssuche kann insoweit effizienzsteigernd ausgenutzt werden, indem auf der konsultationstechnischen Ebene neutrale externe Moderatoren einbezogen werden.

Für die Kommunalverwaltung ergeben sich im Rahmen des Konsultationsprozesses und der Konsenssuche spezifische Anforderungen.⁶ Im Gegensatz zu der sonst üblichen administrativen Vorgehensweise geht es bei einer Lokalen Agenda nicht um die verwaltungsinterne Ausarbeitung eines beschlussfähigen Politikkonzepts, sondern um die kontinuierliche konzeptionelle Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Institutionen und Individuen. Dabei erfordert das mit der Nachhaltigkeitsidee verfolgte Konzept die Überwindung des traditionellen Ressortdenkens. Das Agendakonzept erweist sich als Querschnittsaufgabe, das nicht etwa nur das Umweltamt angeht, sondern die Kooperation einer Vielzahl kommunaladministrativer Stellen erfordert. Zudem scheint die Kommunalverwaltung die effektivste Einrichtung für die Koordination des Lokale Agenda-Prozesses zu sein. Es empfiehlt sich die Einrichtung einer speziellen Koordinierungsstelle, die als Ansprechpartner für die kommunalen Akteure fungiert. Des weiteren kann die Bestellung eines Beirats sinnvoll sein, der den Agendaprozeß in einem weitgefassten Sinne wissenschaftlich begleitet und Personen einbezieht, die die Funktion gesellschaftlicher „Multiplikatoren“ ausüben und damit zur „Verbreitung“ der Nachhaltigkeitsidee beitragen. Eine zentrale Rolle sollte die Kommunalverwaltung auch bei der Bereitstellung von Informationen spielen. Dies betrifft zum einen die Darlegung der kommunalpolitischen Handlungsoptionen und der damit verbundenen nachhaltigkeitsrelevanten Wirkungen. Außerdem ist sie in besonderer Weise bei der Kontrolle des Agendaprozesses gefordert, da im administrativen Bereich am ehesten Datenmaterial zu den Nachhaltigkeitsindikatoren verfügbar sein wird.⁷

3. Das kommunalpolitische Instrumentarium

Die Umsetzung des in der Lokalen Agenda festgelegten Zielsystems vollzieht sich in Zusammenhang mit dem Einsatz des kommunalpolitischen Instrumentariums.⁸ Damit leitet sich unmittelbar folgende Fragestellung ab: Welchen Beitrag leisten die einzelnen Instrumente der diversen kommunalen Politikbereiche, zum einen, hinsichtlich der Realisierung der Öko-Restriktionen, zum zweiten, in bezug auf die Maximierung der von sozio-ökonomischen und ökologischen Determinanten bestimmten kommunalen Wohlfahrt. Der Zielbeitrag der einzelnen Instrumente lässt sich an der entsprechenden Wirkung auf die Indikatoren der ökologischen sowie der ökonomisch-sozialen Dimension ablesen.

⁶ Zu den durch den Lokale Agenda 21-Prozeß bedingten Anforderungen an die Kommunalverwaltung vgl. STARK (1997) sowie FISCHER/RÖSLER (1997).

⁷ In bezug auf die administrative Kontrolle der Wirksamkeit von nachhaltigkeitsbezogenen Politikmaßnahmen sei auf das in MAJER (1996) vorgestellte Konzept „Regionaler Nachhaltigkeitslücken“ hingewiesen.

Im folgenden sollen insbesondere die nachhaltigkeitsbezogenen Wirkungen der „originär“ umweltpolitischen Instrumente erörtert werden, da diese in ihrer Ausrichtung explizit auf den im Zielsystem erfassten Engpassfaktor „ökologische Dimension“ abstellen. Zunächst zum Instrument der sogenannten „kommunalen Eigenvornahme“. Dieser Begriff stellt darauf ab, dass es sich dabei um solche Maßnahmen der Kommune handelt, die sie quasi in eigener Regie vornehmen kann. Dies umfasst etwa die folgenden Fragestellungen: Wie „ökologisch“ soll das Beschaffungswesen der Kommunalverwaltung ausgerichtet sein, insbesondere wenn in bezug auf die zu beschaffenden Verbrauchs-, Gebrauchs- und Investitionsgüter Zielkonflikte zwischen Kosteneffizienz und Öko-Verträglichkeit bestehen. Wie werden Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes innerhalb des sehr umfangreichen Komplexes des kommunalen Planungswesens – etwa der Bauleitplanung – berücksichtigt, der regelmäßig langfristige Rahmenbedingungen für die kommunale Entwicklung und damit deren Nachhaltigkeitsverträglichkeit determiniert. Kann der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) attraktiver gestaltet werden, was ökologisch und sozialpolitisch angezeigt erscheint, jedoch aus fiskalischer Sicht Probleme aufwirft. Soll sich die kommunale Wasserversorgung entsprechend dem Konzept der bkal-regionalen Nachhaltigkeit eher auf die Verwendung von Eigenwasser beschränken oder die überregionale Fremdwasserversorgung in Anspruch nehmen, um damit die mit der Ausweisung von Wasserschutzgebieten verbundenen ökonomischen Opportunitätskosten zu vermeiden.⁹

Ein anderer Aspekt der potentiellen „kommunalen Eigenvornahme“ soll nun beispielhaft näher erörtert werden, nämlich die Frage, ob eine Kommune für die ortsansässigen Verbraucher weiterhin elektrischen Strom von überregionalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen beziehen oder die Stromversorgung durch Eigenproduktion selbst betreiben soll. Die Übernahme der Elektrizitätserzeugung durch die Kommune würde die Einhaltung der kommunalen Öko-Restriktionen erleichtern, da diese Maßnahme aus verschiedenen technischen Gründen einen Rückgang bei CO₂-Emissionen und Ressourcenverbrauch impliziert. Zudem würde in bezug auf die Tarifgestaltung ein von der Kommune gewählter linearer Stromtarif nachhaltigkeits-kompatibel wirken, da dieser aufgrund fehlender Mengenrabatte keine Anreize zur Energie-verschwendung setzt. Für die ökonomisch-soziale Dimension wären u.a. folgende Wirkungen relevant: Bei der Kommune würden Einnahmen aus der sogenannten Konzessionsabgabe wegfallen, dafür ergäben sich aber Gewinne aus dem Stromverkauf. Der daraus

⁸ Einen ganzen Kanon kommunaler Handlungsoptionen in Zusammenhang mit der Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts erörtern TEICHERT et al. (1998).

⁹ Zur Diskussion diverser Aspekte einer auf lokaler bzw. regionaler Ebene nachhaltigen Wasserversorgung vgl. beispielsweise SANDER (1997).

resultierende kommunale Fiskalsaldo, der sich auch in einem sozio-ökonomischen Indikator „Verschuldungsgrad“ niederschlagen könnte, ist jedoch einzelfallabhängig, so dass die Wirkung auf den finanzpolitischen Rahmen der Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik unbestimmt wäre. Insofern stünde dem eindeutig positiven ökologischen Effekt eine unsichere Wohlfahrtswirkung gegenüber, soweit diese über sozio-ökonomische Indikatoren erfasst wird. Eine instrumentelle Ergänzung bestünde in der Anwendung des Konzepts des „Least Cost-Planning“, welches explizit ökologische und ökonomische Aspekte miteinander verknüpft.

Eine andere Gruppe umweltpolitischer Instrumente zielt auf eine Beeinflussung des Verhaltens der Privaten ab (Instrumente der Fremdverhaltenssteuerung). Man unterscheidet hier insbesondere zwischen den „Ordnungsrechtlichen Instrumenten“, bei denen eine direkte Verhaltenssteuerung durch Ge- und Verbote erfolgt, und den sogenannten „Ökonomischen Instrumenten“, welche die Nutzen-Kosten-Relation von Handlungsalternativen beeinflussen und damit durch finanzielle Anreizmechanismen das Verhalten indirekt steuern. Dies sei anhand einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Verkehrspolitik erörtert.¹⁰ Ziel sei eine mit der Reduzierung des Innenstadtverkehrs einhergehende Minderung bei Luft- und Klimaschadstoffemission sowie beim Verbrauch nichterneuerbarer Ressourcen. Es stünden dazu die beiden folgenden Handlungsalternativen zur Verfügung: erstens, eine ordnungsrechtliche Verbotslösung „Partiell autofreie Innenstadt“ und, zweitens, eine innenstädtische Parkraumbewirtschaftung auf der Basis von Parkgebühren. Geht man idealtypisch davon aus, dass man die Parkgebühren auf einem solchen Niveau fixieren könnte, dass sich dieselbe Öko-Wirkung ergäbe, wie bei einer entsprechend dosierten Partialverbotslösung hinsichtlich der Kfz-Benutzung, dann lassen sich für den ökonomisch-sozialen Nachhaltigkeitsbereich folgende Wirkungen ausmachen: Bei beiden Instrumenten käme es zu Umsatzeinbußen beim innerstädtischen Einzelhandel, resultierend aus der Abwanderung von Kunden zu den i.d.R. flächenintensiven Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“, möglicherweise verbunden mit einem ökologisch unerwünschten Pendleraufkommen. Aufgrund solcher räumlicher Ausweichreaktionen könnte die ökologische Zielsetzung der Maßnahme gänzlich verfehlt werden. Des weiteren könnte die Verlagerung der Konsumnachfrage über die Kommunalgrenze hinaus erfolgen, so dass mit nachteiligen Fiskal- und Beschäftigungswirkungen zu rechnen ist, die sich negativ bei den sozio-ökonomischen Nachhaltigkeitsindikatoren „Arbeitslosenquote“ und „Verschuldungsgrad“ niederschlagen würden. Verteilungspolitisch würde die Verbotslö-

¹⁰ Theoretisch-konzeptionelle sowie empirische Aspekte einer aus lokaler Perspektive nachhaltigen Verkehrspolitik werden in OECD (1995) behandelt.

sung zumindest bei oberflächlicher Betrachtung alle gleich treffen, während bei der Parkgebührenlösung die Höherverdienenden bessergestellt würden (vgl. verteilungspolitische Indikatoren). Die ordnungsrechtliche Lösung würde die individuelle Wertschätzung in bezug auf einen Innenstadteinkauf mit Kfz außer acht lassen und damit wohlfahrtsmindernd wirken, während die Gebührenlösung eine individuelle Nutzen-Kosten-Abwägung ermöglichen würde (Indikator „Persönlicher Freiheitsgrad“). Eine potentiell flankierende Politikmaßnahme „Attraktivere Gestaltung des ÖPNV-Angebots“ könnte aus den Parkgebühren (mit)finanziert werden, während eine solche Gegenfinanzierungsoption beim ordnungsrechtlichen Ansatz fehlt. Ein weiteres Instrument zur Steuerung von Fremdverhalten wird mit dem Begriff „Moral Suasion“ umschrieben. Suasorische Instrumente zielen darauf, die Wertvorstellungen der Privaten dahingehend zu beeinflussen, dass deren geändertes Verhalten im Einklang mit den jeweiligen politischen Zielen steht. Im vorliegenden Kontext impliziert dies den freiwilligen Verzicht auf die Innenstadtfahrt mit dem Pkw zugunsten der Verwendung des ÖPNV. Dieses Instrument zeichnet sich zwar durch positive Werte beim sozio-ökonomischen Indikator „persönlicher Freiheitsgrad“ aus, ist jedoch in seiner ökologischen Wirkung recht unsicher.

Eine weitere Maßnahmengruppe, die zwar nicht dem kommunalpolitischen Instrumentarium zuzurechnen ist, gleichwohl in diesem Kontext aber angesprochen werden sollte, erfasst die sogenannten „Privaten Eigeninitiativen“. Ihre Erwähnung erklärt sich aus der Tatsache, dass die Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeit von den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen nicht nur akzeptiert, sondern auch durch eigene private Maßnahmen unterstützt werden soll, so dass sich die Intensität des öffentlichen Handlungsbedarfs nach Maßgabe des Umfangs der Privatinitiativen definiert. Derartige Eigeninitiativen setzen keinen umfangreichen Prozess der Konsenssuche voraus, wenn man unterstellt, dass bei solchen Maßnahmen keine Lastabwälzung auf Dritte erfolgt. Solche nichtstaatlichen Initiativen können zum einen von privaten Haushalten ausgehen, die auf einer Änderung der „Lebensstile“ entsprechend dem nachhaltigkeits-bezogenen Suffizienzgedanken basieren (und ökonomisch betrachtet eine Änderung in der Wertschätzung von Gütern im weitesten Sinne implizieren). Sie können auch auf den verstärkten Kauf von Gütern ausgerichtet sein, die im lokal-regionalen Umfeld produziert werden und damit dem Konzept regionaler Stoffkreisläufe entsprechen (Indikator „lokaler-regionaler Selbstversorgungsgrad“). Ein alternativer Ansatz bezieht sich auf organisatorische Innovationen, wie dem Car-Sharing zwischen privaten Haushalten, um so Schadstoffemission und Ressourcenverbrauch zu mindern. Private Unternehmen könnten ökologische Selbstverpflichtungen eingehen, indem sie staatliche Umweltstandards übererfüllen oder verstärkt regionale Vorleistungs- und Liefer-

optionen in Anspruch nehmen. Dies könnte aus betriebswirtschaftlicher Sicht zum einen zu Imagegewinnen bei den Firmen führen, zum zweiten potentielle öko-restriktive Maßnahmen der Kommunalverwaltung gegenüber der örtlichen Wirtschaft abwenden.

An dieser Stelle sollen nun noch die nachhaltigkeitsrelevanten Wirkungsweisen des Einsatzes von Instrumenten erörtert werden, die nicht der Umweltpolitik zuzuordnen sind. Dies sei beispielhaft am kommunalpolitischen Instrument „Wirtschaftsförderung“ demonstriert. Bietet die Kommunalverwaltung potentiellen Newcomern kostengünstig Gewerbegebiete an, dann kann dies zur Ansiedlung zusätzlicher Unternehmen führen. Dies hat im ökonomisch-sozialen Bereich folgende Wirkungen: Es kommt zu einem Anstieg des Gewerbesteueraufkommens und einer Entlastung bei den kommunalen Sozialhilfeausgaben. Damit verbessert sich die fiskalische Situation der Kommune, wie sie etwa stellvertretend durch den Indikator „Verschuldungsgrad“ gemessen wird. Zudem zeigen die sozio-ökonomischen Indikatoren „Arbeitslosenquote“ und „Anteil der Sozialhilfeempfänger“ eine verbesserte Wohlfahrtssituation an. Gleichzeitig aber ergibt sich mit großer Wahrscheinlichkeit eine Verschlechterung in bezug auf die Realisierung der Öko-Restriktionen. Diese Problematik ließe sich beispielsweise an den Werten für „CO₂-Emission“ und „Flächenverbrauch“ festmachen. Die Kommune könnte jedoch versuchen, diesen Zielkonflikt zu entschärfen, indem sie nur öko-kompatible Unternehmensansiedlungen zulässt: etwa durch die Zurverfügungstellung bisheriger Brachflächen, um so die Erschließung neuer Gewerbegebiete und möglicherweise auch noch pendlerinduzierte Umweltbelastungen und Ressourcenverbräuche zu vermeiden. Des Weiteren könnten Auflagen hinsichtlich der mit der Produktion verbundenen Schadstoffemission gemacht werden. Auf diese Weise ließen sich bei den Nachhaltigkeitsindikatoren „CO₂-Emission“ und „Flächenverbrauch“ günstigere Ergebnisse erzielen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob in Anbetracht des interkommunalen (und internationalen) Standortwettbewerbs solche Öko-Anforderungen durchsetzbar sind, d.h. ob unter diesen Bedingungen Unternehmensansiedlungen überhaupt erfolgen. Damit wird einer der gravierendsten Zielkonflikte bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit deutlich, nämlich der durch die interkommunale Standortkonkurrenz verursachte Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie: Ansiedlungswillige Unternehmen können die Kommunen in bezug auf betriebliche Umweltschutzstandards gegeneinander ausspielen, so dass es tendenziell zu einem kommunalen Öko-Dumping kommt. Insofern könnte man von der Gefahr eines „öko-ruinösen Standortwettbewerbs“ der Kommunen sprechen.

4. Defizitfelder der kommunalen Handlungsebene

Im Hinblick auf die kommunalpolitischen Möglichkeiten bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele offenbart sich eine Reihe von Defizitfeldern. Die Kommunalebene bedingt durch ihre Kleinräumlichkeit, dass dort in hohem Maße Externalitätenphänomene auftreten. Dies führt zu einem niedrigen Internalisierungsgrad in bezug auf öko-fördernde Aktivitäten und wirft damit die Frage auf, ob im Einzelfall bestimmte Maßnahmen nicht besser auf höherer – etwa zentralstaatlicher – Ebene durchgeführt werden sollten, da dort ein höheres Maß an Internalisierung realisierbar ist. Andererseits können kommunale Öko-Ziele deshalb verfehlt werden, weil man konterkarierenden Wirkungen von außen ausgesetzt ist. Selbst bei einer für den kommunalpolitischen Einsatz ungünstigen Konstellation kann kommunales Handeln dann angezeigt sein, wenn zentralstaatliche Maßnahmen ausbleiben und kommunales Aktivwerden damit den Charakter eines „second-best“-Vorgehens hat. Des weiteren stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines erweiterten kommunalpolitischen Instrumentariums. So wäre zu prüfen, ob den Kommunen nicht der verstärkte Einsatz sogenannter „Ökonomischer Instrumente“ ermöglicht werden sollte, damit diese die Einhaltung ihrer Öko-Restriktionen (volkswirtschaftlich betrachtet) kostengünstiger bewerkstelligen können.

Der Lokale Agenda-Prozeß würde dadurch erleichtert, wenn von zentralstaatlicher Seite eine gewisse flankierende Koordinierung erfolgen würde. Zum einen ließen sich dadurch bei den Kommunen Skalenerträge realisieren. Darüber hinaus könnte eine durch die zentralstaatliche Ebene vorgenommene ökologisch ausgerichtete Modifikation der Rahmenbedingungen für den interkommunalen Standortwettbewerb dazu beitragen, einige der auf lokaler Ebene angesiedelten Zielkonflikte zwischen Ökologie und Ökonomie zu entschärfen. Eine Ergänzung bestünde darin, dass die Bundesländer den kommunalen Finanzausgleich in der Weise umgestalten, dass nachhaltigkeitskompatibles Verhalten der Kommunen finanziell belohnt und ökoschädliche Aktivität entsprechend „bestraft“ wird. Ein weiteres Problem lässt sich unter dem Begriff „Datendefizit“ zusammenfassen. Hier sei nur ein Beispiel angeführt werden, nämlich das der oft fehlenden Datenbasis für die Anwendung sinnvoller Nachhaltigkeitsindikatoren.

5. Zusammenfassung

Die Gestaltung des Lokale Agenda 21-Prozesses in deutschen Kommunen vollzieht sich im Rahmen der für sie maßgeblichen – von der zentralstaatlichen Ebene fixierten – politischen und rechtlichen Regelungen. Auf dieser Grundlage ergeben sich für die Kommunen hinsichtlich der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen unterschiedliche entscheidungstheoretische Anforderungen. So erscheint im Hinblick auf die relevanten Rahmenbedingungen bzw. Anreizmechanismen die Annahme gerechtfertigt, dass eine im ökonomischen und sozialen Sinne nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen im Prinzip gewährleistet ist. Dies gilt jedoch nicht in bezug auf die ökologische Nachhaltigkeitsdimension. Der Mangel an entsprechenden institutionell-technischen „Vorkehrungen“ bedingt für die einzelne Kommune, eigenverantwortlich Öko-Restriktionen festzulegen, die deren nachhaltigkeitskompatible Inanspruchnahme von Naturressourcen determinieren. Das kommunalpolitische Kalkül besteht damit in der Maximierung der durch ökologische, ökonomische und soziale Aspekte bestimmten lokalen Wohlfahrt, und zwar in dem Maße, wie dies mit der Realisierung der Öko-Restriktionen vereinbar ist.

Die Operationalisierung des kommunalen Zielsystems erfordert die Aufstellung eines Indikatorensets. Akzeptiert man die Notwendigkeit der Festsetzung von Restriktionen für Umwelt- und Ressourcenverbrauch, dann sind (soweit dies technisch möglich ist) Öko-Indikatoren aufzustellen, die nicht nur quantifizierbar, sondern auch messbar sind, um auf dieser Grundlage einen nachhaltigkeitsbezogenen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen. Die Öko-Indikatoren dienen zusätzlich als Anzeiger für ökologisch induzierte Wohlfahrtswirkungen. Sozio-ökonomische Indikatoren sollen dagegen solche Wohlfahrtseffekte abbilden, die aus der Entwicklung im ökonomischen und sozialen „Raum“ resultieren. Standardbezogene Zielwerte sind hier nicht vorzugeben, da der sozio-ökonomische Entscheidungsraum der freien Optimierung unterliegt, was je nachdem, ob ein Positiv- oder Negativindikator vorliegt, das Anstreben von Maximal- bzw. Minimalausprägungen impliziert. Sowohl hinsichtlich der ökologischen als auch der sozio-ökonomischen Nachhaltigkeitsdimension sind Potentialinsuffizienzen zu beachten, und zwar insoweit, als die Kommunalebene Einflüssen von außen unterliegt, auf die sie keinen Einfluss hat und die damit die Realisierbarkeit der kommunalen Nachhaltigkeitsziele in Frage stellen können.

Die für den Lokale Agenda 21-Prozeß geforderte Kommunikation aller gesellschaftlichen Gruppen ist aus verschiedenen Gründen positiv zu beurteilen. Im Hinblick auf die Intensität der Konsenssuche muss allerdings eine sinnvolle Abwägung zwischen Akzeptanz- und Effizienzaspekten erfolgen. Für die Kommunalverwaltung ergeben sich eine Reihe wichtiger Anforderungen, die durch die Stichworte „Querschnittsaufgabe, Koordination sowie Erfolgskontrolle“ angedeutet werden können. Die Eignung des kommunalpolitischen Instrumentarium beurteilt sich vor dem Hintergrund der Frage, welchen Beitrag einzelne Instrumente der Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Umsetzung des kommunalen Nachhaltigkeitsziels leisten können, d.h. zum einen, zur Sicherstellung der Öko-Restriktionen, und zum zweiten, zur Maximierung der kommunalen Wohlfahrt auf der Basis der sozio-ökonomischen und ökologischen Dimension. Schließlich lässt sich eine Reihe von Defizitaspekten identifizieren, die den Lokale Agenda-Prozeß behindern. Die Hemmnisse beziehen sich unter anderem auf die Kompetenz-, die Koordinations- und die Instrumentalebene.

Literatur

DIEFENBACHER, H. et al.:

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. Ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren, Heidelberg 1997.

FISCHER, A. und C. RÖSLER:

Lokale Agenda. Kommunen aktiv für die Zukunft, Hannover 1997.

ICLEI et al. (Hrsg.):

Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Berlin und Heidelberg 1998.

JOSEPH, M.:

Die Analyse kommunaler Umweltpolitik aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Ffm. 1995.

MAJER, H. et a.:

Regionale Nachhaltigkeitslücken. Ökologische Berichterstattung für die Ulmer Region, Berlin 1996.

OECD:

Urban travel and sustainable development, Paris 1995.

RÖSLER, C. (Hrsg.):

Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustausches, Berlin 1998.

SANDER, R. (Hrsg.):

Wassermanagement in großstädtischen Regionen, Berlin 1997.

STARK, S.:

Lokale Agenda 21. Hemmnisse – Risiken – Chancen (Wuppertal Papers Nr. 73), Wuppertal 1997.

TEICHERT, V. et al.:

Lokale Agenda 21 in der Praxis. Kommunale Handlungsspielräume für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1998.

UMWELTBUNDESAMT:

Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997.