



Universität Hamburg

Sandra Greiner

Lokale Agenda für globale Probleme?

Zur Entwicklung und Umsetzung von
Nachhaltigkeitsstrategien aus
institutionenökonomischer Sicht

Hamburg University Press

Lokale Agenda für globale Probleme?

**Zur Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien aus
institutionenökonomischer Sicht**

Sandra Greiner



Universität Hamburg

Lokale Agenda für globale Probleme?

**Zur Entwicklung und Umsetzung von
Nachhaltigkeitsstrategien
aus institutionenökonomischer Sicht**

Sandra Greiner

Hamburg University Press ~ Hamburg

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Greiner, Sandra V.:

Lokale Agenda für globale Probleme? : zur Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien aus institutionenökonomischer Sicht / Sandra Greiner. [Universität Hamburg]. - Hamburg : Hamburg Univ. Pr., 2002

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2002

ISBN 3-9808223-3-8

2002 Hamburg University Press, Hamburg
Rechtsträger: Universität Hamburg

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH Hamburg, www.ew-gmbh.de

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 8 |
| Übersichtsverzeichnis | 9 |
| Abkürzungsverzeichnis | 10 |
| Vorwort | 13 |
| 1 Einführung | 15 |
| 1.1 Nachhaltige Entwicklung: Gemeinsame Vision ohne Institutionalisierung | 15 |
| 1.2 Dezentralisierung von Nachhaltigkeitsaufgaben: Neue Offenbarung oder Irrweg in der internationalen Politikgestaltung? | 18 |
| 1.3 Nachhaltigkeit im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Aufgabenkompetenz | 23 |
| 1.4 Gang der Untersuchung | 24 |
| 2 Grundzüge der Debatte um Nachhaltigkeit | 27 |
| 2.1 Von der Forstwirtschaft zum Brundtland-Bericht | 29 |
| 2.2 Die Agenda 21 als politische Richtungsvorgabe | 33 |
| 2.3 Ökonomische Operationalisierungen | 36 |
| 2.4 Verfahrenszentrierte Deutungsmuster | 45 |
| 2.5 Kritische Würdigung | 49 |
| 3 Begründungen für eine Kommunalisierung der Aufgabezuständigkeit | 51 |
| 3.1 Kommunale Handlungsfelder | 52 |
| 3.2 Argumente für eine lokale Nachhaltigkeitspolitik | 56 |
| 3.2.1 Lokale Problemverursachung | 56 |
| 3.2.2 Lokale Problemnähe | 57 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.2.3 | Transparenz und lokale Erfahrbarkeit | 58 |
| 3.2.4 | Flexibilität und Kreativität | 59 |
| 3.2.5 | Zielfindung als gesellschaftlicher Prozess | 60 |
| 3.2.6 | Kommunen als Ort der Daseinsvorsorge | 61 |
| 3.2.7 | Nachhaltigkeit und Urbanität | 62 |
| 3.3 | Global vs. lokal orientierte Interpretationen kommunaler Nachhaltigkeit | 63 |
| 4 | Die Herausforderung der ökonomischen Theorie öffentlicher Güter und des Fiskalföderalismus durch die Lokale Agenda 21 | 69 |
| 4.1 | Nachhaltigkeit und die Theorie öffentlicher Güter | 70 |
| 4.2 | Zum Problem der Kompetenzverteilung | 73 |
| 4.3 | Empirische Entwicklungstendenzen der Lokalen Agenda 21 – ein Widerspruch zur Theorie? | 77 |
| 4.4 | Das „Agendaparadoxon“ | 82 |
| 5 | Ansätze für eine institutionenökonomische Reinterpretation | 85 |
| 5.1 | Öffnung der Rationalitätenfalle: Kommunale Nachhaltigkeit als Mischgut | 87 |
| 5.2 | Heterogenität der lokalen Akteure und ihrer Präferenzen | 92 |
| 5.2.1 | Kommunalpolitiker | 94 |
| 5.2.2 | Kommunalverwaltung | 98 |
| 5.2.3 | Produzenten | 101 |
| 5.2.4 | Bildungseinrichtungen, Kirchen, Vereine und Bürgerinitiativen | 105 |
| 5.2.5 | Medien | 107 |
| 5.2.6 | Bürger | 109 |
| 5.2.7 | Zusammenfassung | 112 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.3 | Zur Bedeutung „weicher“ Steuermechanismen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit | 115 |
| 5.3.1 | Steuerungselemente der Lokalen Agenda 21 | 117 |
| 5.3.2 | Wissensentstehung durch Partizipation: Informations- und transaktions-kostenökonomische Argumente | 122 |
| 5.3.3 | Vorteile aus Vernetzung und Standardisierung | 129 |
| 5.3.4 | Der Einfluss von Leitbildern und <i>moral suasion</i> | 136 |
| 5.4 | Fallbeispiele erfolgreicher lokaler Projekte im Lichte der institutionenökonomischen Analyse | 142 |
| 5.4.1 | Das Fifty-fifty-Projekt | 143 |
| 5.4.2 | Das Quartier Vauban | 147 |
| 5.5 | Resümee: Die Lokale Agenda 21 als Wegbereiter von <i>best practices</i> | 151 |
| 6 | Perspektiven intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der globalen Ebene | 155 |
| 6.1 | Umsetzungserfordernisse im Spannungsfeld: Top-down vs. Bottom-up | 158 |
| 6.1.1 | Nachhaltigkeit als „Bewegung von unten“ | 159 |
| 6.1.2 | Notwendigkeit zentraler Steuerung | 166 |
| 6.2 | Partnerschaft zwischen Kommunen und der globalen Ebene als Motor für Veränderung | 171 |
| 6.2.1 | Bedingungen globaler Nachhaltigkeitspolitik | 172 |
| 6.2.2 | Zur Interaktionsdynamik kommunaler und globaler Handlungsstrategien | 176 |
| 6.3 | Ansätze für die institutionelle Weiterentwicklung | 182 |
| 7 | Zusammenfassung der Ergebnisse und Politikempfehlungen | 191 |
| | Interview | 199 |
| | Literaturverzeichnis | 201 |
| | Zitierte Internetseiten | 221 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Kommunale Agendabeschlüsse in Deutschland | 79 |
| Abbildung 2: Schwerpunkte des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21 | 81 |
| Abbildung 3: Club-, Misch- und öffentliche Gutsanteile von kommunaler Nachhaltigkeit | 90 |
| Abbildung 4: Beteiligte Akteure am kommunalen Nachhaltigkeitsprozess | 93 |
| Abbildung 5: Agenda-Organigramm | 128 |
| Abbildung 6: Das Entscheidungsverhalten des Homo oeconomicus | 138 |
| Abbildung 7: Habituelles Verhalten als Grundlage individueller Entscheidungen | 139 |

Übersichtsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Übersicht 1: Stationen der Herausbildung des Leitbildes Nachhaltigkeit im Vorfeld des Brundtland-Berichts | 31 |
| Übersicht 2: Politikziele in der Agenda 21 | 35 |
| Übersicht 3: Managementregeln der Nachhaltigkeit | 43 |
| Übersicht 4: Handlungsfelder und Instrumente einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik | 53 |
| Übersicht 5: Verhältnis von globaler und lokaler Nachhaltigkeit | 67 |
| Übersicht 6: Optimale Kompetenzverteilung für Nachhaltigkeitsthemen | 75 |
| Übersicht 7: Nachhaltigkeit und die Interessen kommunaler Akteure | 114 |
| Übersicht 8: Partizipationsverfahren im Konsultationsprozess | 126 |
| Übersicht 9a: Kommunale Vernetzungsinitiativen: Bundesrepublikanische Organisationen | 131 |
| Übersicht 9b: Kommunale Vernetzungsinitiativen: Internationale Organisationen | 132 |
| Übersicht 10: Die Gegenüberstellung von Kommunen und der globalen Ebene in Analogie zur Diskussion um Markt vs. zentraler Planer | 168 |
| Übersicht 11: Kommunal-globale Interaktionsgewinne | 181 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|---|
| AG | Arbeitsgruppe |
| ANIS | Agenda-Netzwerk der aktiven Initiativen deutscher Städte |
| BUND | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland |
| CAF | Clearinghouse for Applied Futures |
| CCP | Cities for Climate Protection Campaign |
| CO ₂ | Kohlendioxid |
| CSD | Commission on Sustainable Development (UN) |
| DG | Directorate Generale (EU) |
| DIFU | Deutsches Institut für Urbanistik |
| E ⁵ | European Business Council for a Sustainable Energy Future |
| ECOSOC | Economic and Social Council (UN) |
| FCKW | Fluorchlorkohlenwasserstoff |
| GEF | Global Environment Facility |
| HdF | Handbuch der Finanzwissenschaft |
| HEW | Hamburgische Electricitäts-Werke AG |
| ICLEI | International Council for Local Environmental Initiatives |
| IFOK | Institut für Organisationskommunikation |
| INSEAD | Institut Européen d'Administration des Affaires |
| IPCC | International Panel on Climate Change |
| IPSEP | International Project for Sustainable Energy Paths |
| IUCN | International Union for Conservation of Nature |
| IULA | International Union of Local Authorities |
| IWÖ | Institut für Wirtschaft und Ökologie (Universität St. Gallen) |

| | |
|--------|---|
| LIFE | EU Finanzierungsinstrument für die Umwelt |
| MIPS | Material Intensity Per Service Unit |
| MPS | Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e. V. |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NIÖ | Neue Institutionenökonomie |
| NIMBY | Not In My Backyard |
| NPÖ | Neue Politische Ökonomie |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| ÖPNV | Öffentlicher Personen-Nahverkehr |
| REMM | Resourceful Evaluating Maximising Man |
| RGRE | Rat der Gemeinden und Regionen Europas |
| UN | United Nations |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development |
| UNCHS | United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UN-ECE | Economic Commission of the United Nations for Europe |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| WACLAD | World Association of Cities and Local Authorities Coordination |
| WBCSD | World Business Council for a Sustainable Development |
| WBGU | Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen |
| WCED | World Commission on Environment and Development (Brundtland-Kommission) |

| | |
|------|---|
| WHO | World Health Organisation |
| WiSt | Wirtschaftswissenschaftliches Studium |
| ZAU | Zeitschrift für angewandte Umweltforschung |
| ZfU | Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht |
| ZWS | Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften |

Vorwort

Diese Arbeit ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg entstanden und – trotz besserer Vorsätze – auch noch einige Zeit danach. Danken möchte ich zunächst meinem Doktorvater Prof. Gunther Engelhardt für die gute und engagierte Betreuung sowie Prof. Dr. Thomas Straubhaar für die Zweitbegutachtung. Für hilfreiche Diskussionen und viele Impulse danke ich allen Teilnehmern unserer Oberseminare sowie ganz besonders Horst Hegmann, Isabel Guillén-Pinto, Peter Henning Feindt, Astrid Denker, Axel Michaelowa, Jan-Paul Ritscher, Christoph Schweizer und Peter Dörsam. Ein spezieller Dank gebührt meinen Eltern, die den Entstehungsprozess stets aufmunternd begleitet haben, sowie Nicola Brandt und Isabel Guillén-Pinto für die fotografische Aufarbeitung meiner Promotionszeit.

Einführung

1.1 Nachhaltige Entwicklung: Gemeinsame Vision ohne Institutionalisierung

Knapp 30 Jahre nach Erscheinen des ersten Berichts des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums hat sich eine globale Sicht der Umweltproblematik fest im Bewusstsein vieler Menschen etabliert. Dass sich etwa die Erwärmung des Weltklimas, die Reduktion der Biodiversität oder die zunehmende Erschöpfung nicht erneuerbarer Ressourcen auf Menschen aller Kontinente negativ auswirken und unter Umständen sogar langfristig das Überleben der Spezies Mensch gefährden kann, ist inzwischen eine weltweit verbreitete Überzeugung. Mit der sich seit Mitte der 80er-Jahre etablierenden Globalisierung der umweltpolitischen Problemsicht¹ trat gleichzeitig die Abhängigkeit ökologischer Krisenbewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. Die Einsicht, dass es sich bei der „ökologischen Krise“ nicht um ein isoliert zu behandelndes Phänomen handele, sondern diese vielmehr Teil einer Art Negativ-Spirale aus globalen Umweltproblemen und wirtschaftlicher Armut bilde, ist die auf breite Zustimmung stoßende Botschaft des Brundtland-Berichts.² Mit ihr wurde die entwicklungspolitische Problematik einer international drastisch ungleichen Verteilung von Ressourcen und Wirtschaftskraft ebenso wie viele ökologische Probleme in den Rang einer globalen Bedrohung erhoben. Die Benachteiligung einzelner Regionen gilt nicht mehr nur als ein Problem der Armen und damit lediglich aus ethischen Gründen als ein Problem, um das sich auch prosperierende Industrienationen kümmern sollten. Sie wirkt sich nach heutiger Auffassung vielmehr real auf das Wohlergehen aller Staaten aus. Solange die Grundbedürfnisse der Menschen nicht in

¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995. Berlin, Heidelberg: Springer 1996, S. 69 f.; Heins, B.: Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft. Berlin: Analytica 1997, S. 30 ff.

² Vgl. Hauff, V. (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp 1987, S. 4 ff.

allen Gebieten der Erde angemessen gedeckt sind, werden kriegerische Auseinandersetzungen, übermäßige Bevölkerungszuwächse und ökologischer Raubbau die Entwicklungschancen aller Völker sowohl der heutigen als auch der nachfolgenden Generationen trüben.³

Mit dem Begriff der Nachhaltigkeit hat in den internationalen umwelt- und entwicklungspolitischen Debatten ein Konzept seinen Siegeszug angetreten, das sowohl der Globalität der Problemlagen als auch ihrer wechselseitigen Bedingtheiten Rechnung trägt. In der häufig zitierten Fassung des Brundtland-Berichts meint Nachhaltigkeit „eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.⁴ Dass es mit seiner Hilfe gelungen ist, die ehemals konfligierenden umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen unter dem gemeinsamen Dach der Nachhaltigkeit zu versöhnen, ist als große diplomatische Leistung der Begriffsschöpfung zu werten. Mit der Forderung nach gleichzeitiger Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen erscheinen umwelt- und entwicklungspolitische Probleme als zwei Seiten ein und derselben Medaille, die nur auf dem Wege gemeinsamer Problembekämpfung zu verwirklichen sind. Die Formulierung trägt dabei nicht nur den Interessen derjenigen Volkswirtschaften Rechnung, die am Beginn ihrer industriellen Entwicklung stehend auf ein starkes künftiges Wachstum hoffen. Auch der Bevölkerung in den Industrieländern, die umgekehrt fürchten, ihre Konsumgewohnheiten zukünftig einschränken zu müssen, kommt die Devise des Interessenausgleichs entgegen, suggeriert sie doch, dass der Schutz globaler Umweltgüter nicht zu Lasten von Wohlstand gehen darf. Diesem Anspruch auf Interessenausgleich ist zu verdanken, dass sich das Leitbild nachhaltiger Entwicklung heute zumindest deklamatorisch als Standard nationaler und internationaler politischer Diskurse etabliert hat. Den vorläufigen Höhepunkt entsprechender Bemühungen bildete die Verabschiedung der Agenda 21 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, mit der sich über 170 Staaten zu einer gemeinsamen Verantwortung für Umwelt und Entwicklung sowie zu einer globalen Partner-

³ Vgl. zu dieser Sichtweise: The Independent Commission on Population and Quality of Life: *Caring for the Future*. Oxford, New York: Oxford University Press 1996.

⁴ Hauff: *Unsere gemeinsame Zukunft*, S. 46.

schaft bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit bekannten.⁵ Im Jahr 2002 wird die Staatengemeinschaft 10 Jahre nach Verabschiedung der Agenda 21 in Johannesburg Bilanz ziehen und die Route für die nächste Dekade festlegen.

So fortgeschritten die Anerkennung globaler Nachhaltigkeitsprobleme und der hieraus abgeleiteten Handlungsbedarfe durch die globale Staatengemeinschaft auf der Ebene der Bekenntnisse und Absichtserklärungen auch sein mag, so gering ist demgegenüber die institutionelle Absicherung ihrer Wahrnehmung. Die Agenda 21 bleibt als völkerrechtlich nicht bindendes Dokument letztlich ein Ausdruck des guten Willens. Vor dem Hintergrund der breiten Zustimmung zur Bedrohlichkeit globaler Umwelt- und Entwicklungsprobleme und zur Dringlichkeit des Handelns erscheint diese lasche Form globaler Zielvereinbarung in höchstem Maße unzureichend und das Problem der Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung nicht hinreichend gelöst. Der globalen Einigung auf Handlungsprogramme fehlt das notwendige Komplement effektiver Gewährleistungsmechanismen.

Die geringe institutionelle Absicherung von Nachhaltigkeit und von anderen globalen Aufgaben wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur auf die einzigartige Situation globaler Politik zurückgeführt und als eine Folge mangelnder Steuerungsinstitutionen oberhalb der Ebene der Nationalstaaten erkannt.⁶ Verbindliche und verhaltensstabilisierende Regeln der Entscheidungsfindung, wie sie sich auf nationalstaatlicher Ebene historisch herausgebildet haben, fehlen im internationalen Kontext. Maßnahmen zur Lösung der globalen Probleme sind daher in jedem Einzelfall mit den souverän agierenden Nationalstaaten auszuhandeln. Sobald es um verbindliche Handlungsvereinbarungen geht, lassen diese häufig genug nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu und min-

⁵ Vgl. in deutscher Sprache: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn: 1992.

⁶ Vgl. stellvertretend für die große Anzahl an Beiträgen zur „Globalisierung“: Messner, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz 1998; Beck, U. (Hrsg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998; Altvater, E. / Mahnkopf, B.: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. 2. korr. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot 1997.

dem dadurch die Effektivität internationaler Entscheidungen.⁷ Aus der räumlichen Entstaatlichung der Probleme folge, so wird argumentiert, ein Verlust an politischer Steuerungsfähigkeit.⁸

1.2 Dezentralisierung von Nachhaltigkeitsaufgaben: Neue Offenbarung oder Irrweg in der internationalen Politikgestaltung?

Vor dem Hintergrund dringenden Handlungsbedarfs bei gleichzeitig geringer Aussicht auf hierarchische Steuerungssysteme im Sinne einer auch tatsächlich handlungsfähigen „Weltregierung“ konzentrieren sich die Hoffnungen vieler Sozialwissenschaftler und Praktiker in jüngerer Zeit auf Steuerungsansätze jenseits des tradierten Ordnungssystems Staat. Anstelle einer übergeordneten Entscheidungsinstanz wird die Zukunft der Weltumwelt- und Weltentwicklungspolitik vielmehr in einem Konstrukt aus Netzwerkbeziehungen von staatlichen und nichtstaatlichen, politischen, wirtschaftlichen, kommunalen und transnationalen Akteuren gesehen.⁹ Verhandlungen und Kooperationsvereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren treten an die Stelle klassischer regulativer Staats-tätigkeit. Dabei wird die „horizontale Selbstkoordination“ und damit die Dezentralisierung der Verantwortung vielfach als ein adäquates Substitut

⁷ Vgl. Sandler, T.: *Global Challenges. An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press 1997; Kirchgässner, G.: *Internationale Umweltprobleme und die Problematik internationaler öffentlicher Güter*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU)*, Jg. 8 (1995) H. 1, S. 34 ff.; Sebenius, J. K.: *Challenging Conventional Explanations of International Cooperation. Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities*, in: *International Organization*, Jg. 46, H. 1 (1992), S. 323 ff.; Letzgus, O.: *Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes*. Frankfurt a. M.: Peter Lang 1999, S. 99 ff.

⁸ Vgl. Messner, D.: *Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess*, in: derselbe (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz 1998, S. 18.

⁹ Vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A.: *Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. Münster: Westfälisches Dampfboot 2000; Brock, L.: *Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie*, in: Messner, D. (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz 1998, S. 53; Biermann, F. / Simonis, U. E.: *Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Policy Paper 9 der Stiftung Entwicklung und Frieden*, Bonn: 1998.

für eine hierarchische Steuerung im Bereich globaler Zukunftsaufgaben beschrieben.¹⁰

Besondere Aufmerksamkeit erfahren dabei in jüngerer Zeit die in ihrer politischen Reichweite stark begrenzten und einem globalen Regime gerade entgegengesetzten lokalen Gemeinschaften. Während nämlich mit der fortschreitenden Globalität der Problemlagen politisches Handeln immer bürgerferner, im Ergebnis schwerer abschätzbar und aufgrund der Vielzahl von Interessen, die bei international wirksamen Entscheidungen berührt werden, immer schwerer zu realisieren wird, offerieren die lokalen Gemeinschaften genau hier Abhilfe. Sie werden zunehmend der Ort, an dem sich die Bürger politisch engagieren können, Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und sichtbare Erfolge von Politik erzielt werden können. Vielen Autoren erscheint daher heute die Lokalisierung nicht nur als eine der Globalisierung parallele Entwicklungsrichtung, sondern sogar als ihr notwendiges Komplement.¹¹ Straubhaar (1999) charakterisiert die Situation, in welche die Nationalstaaten infolge der Globalisierung geraten, als eine Art „Sandwichposition“: Sie seien zu klein, um die anstehenden globalen Zukunftsfragen zu lösen, andererseits jedoch zu groß, um die lokalen Folgen globaler Fehlentwicklungen auffangen zu können. Hieraus folge ein Prozess der „Glokalisierung“, in dessen Verlauf sich die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zunehmend auf die lokalen Agglomerationen verlagere, die miteinander in Wettbewerb treten.¹² Das Plädoyer für eine stärkere Lokalisierung der Verantwortung für globale Aufgaben ist in den Augen vieler Sozialwissenschaftlicher eine wegweisende politische Innovation angesichts bestehender Regelungsdefizite auf globaler und nationalstaatlicher Ebene.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Jahresgutachten 2000. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 2000, S. 88; Scharpf, F.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich 1992; WBGU: Jahresgutachten 1995, S. 68 ff.; Wegner, G.: Kontextsteuerung. Alternative zu Dirigismus und Laissez-Faire? In: ORDO, Bd. 44 (1993), S. 271-290; Heins: Die Rolle des Staates, S. 74 ff.; Messner: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess.

¹¹ Vgl. Brock: Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, S. 54; Altvater / Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung, S. 27 ff.; Münch, R.: Globale Dynamik und lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998.

¹² Vgl. Straubhaar, T.: Glokalisierung. Die Champions League der Agglomerationen, in: Wirtschaftsdienst, H. 10 (1999b), S. 574-575.

In diesem Sinne vertrauten auch die Schöpfer der Agenda 21 auf die Problemlösungskapazität dezentraler Handlungsträger. Teil 3 der Agenda 21 enthält eine ausführliche Diskussion der Rolle einzelner gesellschaftlicher Gruppen, so genannter *major groups*, bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und fordert diese auf, in eigener Verantwortung zu den Zielen der Agenda 21 beizutragen.¹³

Erstmalig in der Geschichte internationaler Politikgestaltung wurde im Rahmen dieses Ansatzes auch den Kommunen eine Mitverantwortung für die Lösung globaler Politikaufgaben angetragen. Expliziert wird dies in Kapitel 28, welches die Kommunen weltweit dazu anhält, in enger Abstimmung mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eine Lokale Agenda 21 zu beschließen. Orbi et urbi soll auch auf kommunaler Ebene die Auseinandersetzung mit den globalen Nachhaltigkeitsthemen stattfinden und sollen kommunale Lösungsansätze für die globalen Problemlagen erarbeitet werden.

Die „Kommunalisierung“ der Aufgabenzuständigkeit für Nachhaltigkeit ist im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse und bildet zugleich deren zentralen Untersuchungsgegenstand. Betrachtet man, wie die Strategieempfehlung aus unterschiedlichen disziplinären Sichten und Zusammenhängen beurteilt wird, ergibt sich ein äußerst widersprüchliches Bild hinsichtlich der Sinnhaftigkeit dieser Neuausrichtung. Die Hoffnung, dass aufgrund der beschriebenen Handlungsmöglichkeiten von Kommunen gerade auf lokaler Ebene die Kapazitäten bestehen, jene unverorteten globalen Probleme zu lösen, wird implizit oder explizit von vielen Autoren geteilt.¹⁴ Prugh, Constanza und Daly (2000) sehen die lokalen Gemeinschaften sogar als die eigentliche Wurzel einer möglichen Umstrukturierung der Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit an. Da sich Nachhaltigkeit nicht auf diplomatischem Wege „verordnen“ lasse, sondern ihr Zustandekommen letztlich von den vielen Billionen von Alltagsentscheidungen ganz normaler Menschen abhängen, liege der Schlüs-

¹³ Im Einzelnen handelt es sich hierbei um so heterogene Gruppen wie Frauen, Kinder und Jugendliche, eingeborene Völker, Nichtregierungsorganisationen, Lokalbehörden, Arbeiter und Gewerkschaften, Handel und Industrie, Wissenschaftler und Bauern.

¹⁴ Dieses ist insbesondere Gegenstand vieler jüngerer Publikationen: Vgl. Hines, C.: *Localization. A Global Manifesto*. London: Earthscan 2000; O’Riordan, T.: *Globalism, Localism and Identity. New Perspectives on the Transition to Sustainability*. London: Earthscan 2000; Goldsmith, E. / Mander, J. (Eds.): *The Case Against the Global Economy and for Localization*. London: Earthscan 2001.

sel und damit die Verantwortung für die Umsetzung einer global nachhaltigen Entwicklung tatsächlich primär bei den Kommunen:

„But we believe communities are the primary locus of responsibility for creating a sustainable world. The admonition to Think Globally, Act Locally retains its wisdom despite years of bumper-sticker overexposure. Directed sustainability will come about in neighborhoods or not at all. Humans seem evolved for communities of manageable size, and most of the individual behaviors and attitudes that support sustainability are best nurtured at the community level. The political structure and process necessary for a regionally, nationally, and globally sustainable society must be built on a foundation of local communities.“¹⁵

Aus traditionell wohlfahrtsökonomischer Sicht erscheint die hier begründete und in Kapitel 28 der Agenda 21 verankerte Forderung nach einer Dezentralisierung von Nachhaltigkeitsaufgaben hingegen als Institutionalisierung einer Absurdität. Eine solche Forderung liegt quer zu den normativen Gestaltungsempfehlungen ökonomischer Föderalismustheorie. Um das Auftreten von externen Effekten zu vermeiden, sollte sich nach Maßgabe des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz die Größe des Bereitstellerkollektivs nach dem Streubereich der wohlfahrtsrelevanten Folgen eines Gutes richten.¹⁶ Für globale Umwelt- und Entwicklungsgüter bedeutet dies, dass ihre Bereitstellung in globaler Trägerschaft erfolgen sollte.¹⁷ Aus einer solchen Perspektive war das Zustandekommen des Erdgipfels gerade Ausdruck dafür, dass die Nationalstaaten als zu klein erschienen, um die globalen Probleme im „nationalen Alleingang“ zu bewältigen, und die globale Zusammenkunft als ein Versuch zu werten, den auf Seiten der Ökonomie erkannten *prisoners' dilemmata* und den sich hieraus für die Nationalstaaten ableitenden nicht kooperativen Strategien im Umgang mit globalen Kollektivgütern zu begegnen. Die Erwartung, Handlungseinheiten sogar unterhalb der Ebene der Nationalstaaten

¹⁵ Prugh, T. / Constanza, R. / Daly, H. E.: The Local Politics of Global Sustainability. Washington D. C.: Island Press 2000, S. XV-XVI.

¹⁶ Vgl. Olson, M.: The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479-487; Kirsch, G.: Fiscal Federalism, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 3 (1984), S. 118 ff.

¹⁷ Vgl. Zimmermann, H.: Umweltföderalismus in globalem Maßstab, in: Zimmermann, K. / Hansmeyer, K.-H. / Henrichsmeyer, W. (Hrsg.): Umwelt und Umweltpolitik in Europa. Zwischen Vielfalt und Uniformität. Bonn: Europa Union 1995, S. 223.

würden hierzu Beiträge leisten, muss bei Vertretern dieser Position auf Unverständnis stoßen. Dass ausgerechnet von der eigentlich sinnvollen Zentralisierung Impulse für mehr Dezentralisierung ausgehen, setzt aus ökonomischer Sicht in Erstaunen.

Aus der Perspektive der traditionellen Wohlfahrtsökonomie erscheinen die Hoffnungen, das bestehende Vakuum staatlicher Entscheidungsgewalt auf globaler Ebene mittels der in jüngster Zeit gepriesenen Strategien der Selbststeuerung dezentraler Teilsysteme zu füllen, somit unbegründet. Aufgrund der in der ökonomischen Literatur beschriebenen Kollektivgüterproblematik ist nicht damit zu rechnen, dass Subkollektive des eigentlichen Nutzerkollektivs fähig und willens sind, einen hinreichenden Beitrag zur Bereitstellung eines globalen öffentlichen Gutes wie dem der Nachhaltigkeit zu leisten.

Diese Einschätzung ist mit Blick auf die gut dokumentierten empirischen Entwicklungen im Bereich der Lokalen Agenda 21 jedoch zu relativieren. Hier zeigen sich Erfolge, die in augenscheinlichem Widerspruch zu den theoretischen Erwartungen stehen und den geäußerten Hoffnungen zumindest teilweise Recht geben. So gelten gerade die Kommunen als die aktivste und erfolgreichste der in der Agenda 21 genannten Gruppen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit. Die von ihnen ausgehenden Initiativen überträfen nach Aussage maßgeblicher, wenn auch nicht interessensfreier Beobachter wie dem International Council for Local Environmental Initiatives (im folgenden mit ICLEI abgekürzt)¹⁸ sogar die in sie gesetzten Erwartungen. Dies muss von der ökonomischen Theorie zur Kenntnis genommen werden und fordert eine Anpassung der ökonomischen Problemsicht in Bezug auf dezentrale Beiträge zur globalen Nachhaltigkeit heraus.

¹⁸ ICLEI ist der von den Kommunen getragene Weltverband, der die Kommunen bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 und weiteren Einzelzielsetzungen, wie etwa dem kommunalen Klimaschutz, unterstützt. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt (Hrsg.): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. Bonn 1998, S. 9.

1.3 Nachhaltigkeit im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Aufgabenkompetenz

Ansetzend bei der Divergenz zwischen den ökonomisch-theoretischen Erwartungen einerseits und den realen Entwicklungen sowie den in der politischen Diskussion befindlichen Argumenten für die Lokale Agenda 21 andererseits stellt sich der vorliegenden Arbeit das zentrale Problem einer institutionenökonomischen Synthese der Argumentationsebenen. Da man sich weder der Logik verschließen kann, mit welcher aus ökonomischer Sicht die dezentrale Aufgabenkompetenz für globale Belange eigentlich abzulehnen wäre, noch auf der anderen Seite die zahlreichen positiven Erfahrungen mit lokalen Nachhaltigkeitsinitiativen ignorieren kann, erscheint es als relevante Aufgabe, den Widerspruch zwischen ihnen im Rahmen eines konsistenten Forschungsansatzes aufzulösen. Als integrierender Ansatz bietet sich die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) an. Diese baut auf der Annahme rational und eigennützig handelnder Individuen auf, erkennt aber zugleich die Bedeutung von Institutionen und Interaktionsstrukturen für ihr Verhalten an und ermöglicht auf diese Weise die Berücksichtigung der mit der Lokalen Agenda 21 neu geschaffenen Strukturen. Mit der NIÖ sollen die eklektisch zusammengeführten Argumente, die aus Sicht vieler Sozialwissenschaftler und Praktiker für die Dezentralisierungsstrategie sprechen, in einen entscheidungslogisch stringenten Rahmen eingebettet werden. Ziel ist es, die zu beobachtenden Initiativen auf kommunaler Ebene auf Basis der ökonomischen Verhaltensannahmen zu begründen.

Der institutionenökonomische Ansatz ist zudem geeignet, einen Beitrag zur Lösung des im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit besonders gravierenden Implementierungsproblems zu liefern. Mit seiner soziotechnologischen Ausrichtung sucht er Antworten auf die Frage, wie ein normativ gesetztes Ziel (globale Nachhaltigkeit) in Abwesenheit eines wohlwollenden Diktators (Weltregierung/„Ökodiktatur“) über die Schaffung geeigneter Institutionen bzw. Anreizstrukturen zu erreichen sei.

Ansätze zur Lösung der Implementierungsproblematik von globaler Nachhaltigkeit werden im Rahmen dieser Arbeit insbesondere in einem koevolutiven Zusammenspiel lokaler und globaler Initiativen erwartet. Diese Fokussierung orientiert sich an der Beschaffenheit der Lokalen Agenda 21 selbst, deren wesentliche Charakteristik die Einbettung lokaler Initiativen in einen größeren Kontext darstellt. Neben der Aufforderung

an die Kommunen, in eigener Verantwortung einen Beitrag zur globalen Zielsetzung zu leisten, beinhaltet Kapitel 28 der Agenda 21 die Aufforderung zur Vernetzung und zur Unterstützung der Kommunen durch höhere Regierungsebenen. An ihrem Beispiel lässt sich studieren, über welche Kanäle sich die globale Politik einerseits und die kleinräumigen lokalen Nachhaltigkeitsprozesse andererseits gegenseitig ergänzen und beeinflussen können. Das zentrale Anliegen der vorliegenden Arbeit im Sinne des soziotechnologischen Erkenntnisinteresses neuer institutionenökonomischer Analyseansätze besteht in der Formulierung geeigneter institutioneller Vorkehrungen, durch welche sich die Interaktionsdynamik lokaler und globaler Akteure in den Dienst zukunftsfähiger globaler Entwicklungsprozesse stellen lässt. Neben der methodischen erfolgt insofern auch eine inhaltliche Synthese, als dass die aus traditioneller föderalismusökonomischer Perspektive begründete Gestaltungsempfehlung, die Kompetenz für globale Aufgaben zu zentralisieren, mit den Vorteilen der Dezentralisierung kombiniert wird.

1.4 Gang der Untersuchung

Die vorhergehende kurze Bestandsaufnahme und Problemaufbereitung legt den folgenden Argumentationsgang nahe:

Teil I der Untersuchung umfasst Kapitel 2 und 3 und widmet sich zunächst der Begründung des Strategieansatzes, die Kommunen in die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen. Dies geschieht auf Basis der in der Diskussion um Nachhaltigkeit vorgetragenen Argumente, Konzepte und Begriffsdefinitionen. Kapitel 2 klärt im Sinne einer Bestandsaufnahme, welche Ziele und Interpretationsansätze sich hinter dem scheinbar einfachen Konzept Nachhaltigkeit verbergen und systematisiert die verschiedenen Ansätze in ökonomische und verfahrenszentrierte Konzepte. Letztere entstammen vor allem der politikwissenschaftlich-praktischen Diskussion. Im Gegensatz zu den eher normativ orientierten ökonomischen Operationalisierungen enthalten die politikwissenschaftlich-praktischen Interpretationen bereits Ansätze für die Implementierung von Nachhaltigkeit mit einer Neigung zugunsten dezentraler und direktdemokratischer Handlungsstrategien. Die ökonomischen Begriffsoperationalisierungen können dagegen mittelbar handlungsrelevant sein, indem sie die Diskussion um konkrete Nachhaltigkeitsziele strukturieren und den handelnden Akteuren als Tischvorlage dienen. Kapitel 3 diskutiert

vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interpretationsansätze von Nachhaltigkeit, welche Rolle den Kommunen bei ihrer Umsetzung zukommt. Hierzu werden die kommunalen Handlungsmöglichkeiten konkretisiert und aufgezeigt, welche spezifischen Vorteile die Kommunen gegenüber anderen Regierungsebenen bei der Implementierung von Nachhaltigkeit aufweisen.

Während sich Kapitel 3 in der Zusammenstellung der Argumente an der praktisch-politischen Diskussion orientiert, untersucht Teil II, Kapitel 4 und 5, die Beitragsmöglichkeiten der Kommunen zur globalen Nachhaltigkeit systematisch aus Sicht der ökonomischen Theorie. In Kapitel 4 erscheint das Plädoyer für dezentrale Nachhaltigkeitsinitiativen, das in der politischen Praxis auf die spezifischen Vorteile lokaler Politik abstellt, zunächst als normativistischer Fehlschluss; begründen doch der Rückgriff auf die Theorie öffentlicher Güter und die Erkenntnisse ökonomischer Föderalismustheorie die Vermutung durchgängiger Anreizinkompatibilität dieser Forderung. Diese traditionelle Problemsicht ist angesichts der realen Entwicklungen im Bereich der Lokalen Agenda 21 allerdings zu modifizieren. Kapitel 5 repräsentiert die Synthese aus politikwissenschaftlich-praktischer These und wohlfahrtsökonomischer Antithese. Mittels institutionenökonomischer Reinterpretation sollen durch modifizierende Annahmen bezüglich der tatsächlichen Abgrenzbarkeit global vs. lokal nutzenstiftender Güter, der Heterogenität von Akteursinteressen in Kommunen und der in institutionenökonomischen Analysen unterstellten dynamischen Wandelbarkeit von Präferenzen und Interaktionsstrukturen die kommunale Situation gegenüber Nachhaltigkeitsforderungen neu beschrieben und die widerstreitenden Problemsichten integriert werden. Diese neue Perspektive auf kommunale Nachhaltigkeitsbeiträge wird anhand von zwei Fallbeispielen erfolgreicher lokaler Projekte illustriert.

Aufbauend auf der institutionenökonomischen Problemsicht wird in Teil III (Kapitel 6) ein Institutionendesign für Nachhaltigkeit im Kontext lokal-globaler Zusammenarbeit entworfen. Ziel ist es, institutionelle Rahmenbedingungen zu entwickeln, unter denen sich langfristig die Interaktionsdynamik lokaler und globaler Handlungswelten in den Dienst nachhaltiger Entwicklungsprozesse stellen lässt. Die Lokale Agenda 21, in welcher die Vernetzung lokaler Gebietskörperschaften sowohl untereinander als auch mit höheren Regierungsebenen bis hin zu globalen Organisationen institutionell angelegt ist, dient als empirisches Anschauungs-

objekt. Dabei ist Kapitel 6 im Sinne der übergeordneten Fragestellung soziotechnologisch ausgerichtet. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit der Lokalen Agenda 21 wird untersucht, wie sich in Abwesenheit handlungsfähiger hierarchischer Steuerungssysteme auf Weltenebene die Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung mittels der Verschränkung lokaler und globaler Politikebenen weiter unterstützen lässt. In Analogie zur Markt-vs.-Staat-Diskussion der ordnungspolitischen Nachhaltigkeitsdebatte werden zunächst die spezifischen Handlungsmöglichkeiten globaler vs. lokaler Handlungswelten analysiert, um zu begründen, wie sich lokale und globale Initiativen interaktiv ergänzen und gegenseitig zu größeren Bemühungen um Nachhaltigkeit „stimulieren“ können. Das Kapitel schließt mit der Formulierung konkreter Politikempfehlungen, die den institutionellen Rahmen hierfür bieten könnten.

Kapitel 7 fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen und leitet für die weiterführende Umsetzung der Lokalen Agenda 21 Politikempfehlungen ab.

Grundzüge der Debatte um Nachhaltigkeit

Kaum ein Begriff ist in jüngerer Zeit zu weltweit vergleichbarer Popularität gelangt wie der Begriff der nachhaltigen Entwicklung oder kurz Nachhaltigkeit. Akteure aller gesellschaftlichen Gruppen machen sich den Begriff zu eigen und bekennen sich zu dem Postulat, dass die natürlichen Ressourcen nicht sinnlos verschleudert, sondern unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für spätere Generationen möglichst effizient und schonend, eben „nachhaltig“, genutzt werden sollten. Auch dass soziale, wirtschaftliche und ökologische Zielsetzungen grundsätzlich nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern, wie es das Konzept Nachhaltigkeit als Idee verkörpert, gleichzeitig Berücksichtigung finden müssen, ist ein mittlerweile von allen Gruppen anerkanntes Paradigma. Auf der Ebene der Rhetorik herrscht damit sowohl zwischen nationalen als auch zwischen internationalen Konfliktparteien eine große prinzipielle Einigkeit über die anzustrebende Entwicklungsrichtung. Fragt man jedoch nach den praktischen Implikationen oder Handlungsanweisungen, die sich hieraus für eine konkrete Entscheidungssituation ergeben, verschwimmen die Konturen des Konzepts. Ob z. B. eine politische Maßnahme als nachhaltig einzustufen ist oder nicht, liegt mangels universell anerkannter Kriterien im Auge des Betrachters und führt in der Praxis häufig zu höchst unterschiedlichen Beurteilungen.¹⁹ Hier zeigt sich, dass ein Konzept, das den Ausgleich von Interessen zum Maßstab erhebt, als konkrete Entscheidungshilfe wenig taugt. Dies gilt sowohl als Stärke als auch als Schwäche des Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung: Als Minimalkonsens schafft es zwar ein Bewusstsein für die Gemeinsamkeit des Anliegens und die Verantwortung aller heute lebenden Individuen, bleibt je-

¹⁹ Sehr deutlich tritt dieser Konflikt bei der Bewertung der Atomenergie zu Tage. Während die Atomwirtschaft ihre Form der Energieerzeugung als nachhaltig einstuft, da es sich um eine saubere, CO₂-freie Energieproduktion mit großen Brennstoffvorräten handelt, verweisen Atomkraftgegner auf das Risiko von austretender Strahlung, nuklearen Unfällen und auf die ungelöste Frage der Entsorgung.

doch andererseits zu oberflächlich, um wirkliche Veränderungen zu evozieren.²⁰ Wegen seiner „Leerformelhaftigkeit“ kritisieren einige Diskussionsbeobachter den Begriff „Nachhaltigkeit“ sogar als eher kontraproduktiv, da er als Legitimationsinstrument missbraucht werden und tatsächliche Konflikte verschleiern könnte.²¹

Die unbefriedigende Definition von Nachhaltigkeit und vor allem die Unklarheit über die hieraus abzuleitenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen haben zu einer Vielzahl von wissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzungen mit dem Ziel einer näheren Begriffsbestimmung geführt.²² Als Grundlage der Auseinandersetzung zeichnet Abschnitt 2.1 zunächst die Herausbildung des Begriffs vom Gedanken der Bestandswahrung natürlicher Ressourcen bis hin zum Brundtland-Bericht nach. Aufgrund ihrer besonderen Stellung im Kontext dieser Arbeit beschäftigt sich Abschnitt 2.2 mit der Nachhaltigkeitskonzeption der Agenda 21, die zwar thematisch einen Rahmen für die mit Nachhaltigkeit assoziierten Problemlagen absteckt, aber keine klare Operationalisierung des Begriffs leistet. Ihr Schwerpunkt liegt vielmehr handlungsbezogen auf der Benennung erforderlicher Maßnahmen und einzubeziehender Akteure.

Für die Fragestellung dieser Arbeit von besonderem Interesse ist die Tatsache, dass sich in der Diskussion um eine Begriffsbestimmung von Nachhaltigkeit zwei fundamental verschiedene Zugänge ausmachen lassen, die dennoch beide in der Tradition des Brundtland-Berichts stehen. Die hier als ökonomische Operationalisierungen (2.3) gekennzeichneten Ansätze gehen der Frage nach, wie sich die Forderungen des Brundtland-Berichts nach intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit ökonomisch ausdrücken lassen und welche Handlungsanweisungen hieraus folgen.

²⁰ Vgl. Luks, F.: Der Steady-State als Grundlage eines Sustainable Development. Dissertationsschrift. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg 1998, S. 33 f.

²¹ Vgl. Kastenholz, H. G. / Erdmann, K.-H. / Wolff, M. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996, S. 2.

²² Vgl. zur Übersicht über die ökonomischen Ansätze: Goldin I. / Winters, L. A. (Eds.): The Economics of Sustainable Development. Cambridge: Cambridge University Press 1995; Pearce, D. W. / Atkinson, G.: Measuring Sustainable Development, in: Bromley, D. (Ed.): The Handbook of Environmental Economics. Oxford: Blackwell 1995, S. 166-181; Pearce, D. W. / Barbier, E. B.: Blueprint for a Sustainable Economy. London: Earthscan 2000; Kreibich, R. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. Weinheim, Basel: Beltz 1996.

Einflussreich sind hierbei vor allem die Beiträge aus dem Bereich der Ökologischen Ökonomie, der bereits das Attribut einer „Wissenschaft von der Nachhaltigkeit“²³ verliehen wurde. Entgegen der normativ-preskriptiven Orientierung der ökonomischen Operationalisierungen konzentrieren sich die unter den verfahrenszentrierten Deutungsmustern (2.4) zusammengefassten Ansätze auf den Umsetzungsprozess und seine Voraussetzungen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die im Brundtland-Bericht verankerte Forderung nach einer Integration sozioökonomischer und umweltpolitischer Maßnahmen und nach einem Ausgleich unterschiedlicher Interessen mittels Partizipation. Die Dichotomie von normativ-preskriptiven und prozessorientierten Ansätzen im Umgang mit Nachhaltigkeit ist im Rahmen dieser Arbeit ein wiederkehrendes Motiv. Sie bildet den Grundstein bei der Untersuchung, welche Rolle der globalen respektive der lokalen Ebene bei der Implementierung von Nachhaltigkeit zukommen kann. Während den ökonomischen Operationalisierungen eine globale Problemsicht bei der Formulierung von Gestaltungsempfehlungen zugrunde liegt, richtet sich die Aufmerksamkeit der Vertreter verfahrenszentrierter Ansätze primär auf kleine Kollektive. Die kritische Würdigung (2.5) zeigt, inwiefern beide Ansätze für die Implementierungsproblematik relevant sind.

2.1 Von der Forstwirtschaft zum Brundtland-Bericht

Ehemals aus der Forstwirtschaft stammend, bezeichnete der Begriff Nachhaltigkeit ursprünglich einen dauerhaft aufrechtzuerhaltenden Holzeinschlag, bei dem die Menge des entnommenen Holzes pro Jahr höchstens so groß sein durfte, dass sie im Rahmen der natürlichen Reproduktion des Waldes ersetzt werden konnte; entnommen werden durften also nur die „Zinserträge“, nicht aber Teile des Bestandes. Bereits ab dem 16. Jahrhundert finden sich mit dem Grundsatz des „ewigen Waldes“ erste Zeugnisse einer Festschreibung dieses Prinzips in den deutschen Forstordnungen, das vermutlich im Jahr 1713 vom sächsischen Oberberghauptmann v. Carlowitz den Namen „Nachhaltigkeit“ verliehen bekam.²⁴

²³ Vgl. Luks: Dissertationsschrift, S. 57.

²⁴ Vgl. Radkau, J.: Beweist die Geschichte die Aussichtslosigkeit von Umweltpolitik? In: Kastenholz, H. G. / Erdmann, K.-H. / Wolff, M. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996, S. 34 f.

Die Bestandserhaltung des Waldes war dabei weniger ökologisch als vielmehr wirtschaftlich motiviert: Da Brennholz ein unverzichtbarer Rohstoff für die Gewinnung von Salz darstellte und die Salinen über lange Perioden in den Händen einer Familie verblieben, bildete der nachhaltige Umgang mit der elementaren Ressource Wald die Voraussetzung für eine dauerhafte Einkommenssicherung der Familie und entsprach insofern dem Prinzip klugen Wirtschaftens.²⁵

Den Gedanken der Substanzerhaltung griff die International Union for Conservation of Nature (IUCN) zusammen mit verschiedenen UN-Organisationen auf, als sie 1980 in ihrer „World Conservation Strategy“ den Begriff Nachhaltigkeit in *sustainability* übersetzte und seinen Anwendungsbereich gleichzeitig auf den Umgang mit allen natürlichen Ressourcen erstreckte. Paradoxe Weise gelang die Rückübersetzung ins Deutsche weniger eindeutig, und so finden sich neben dem Begriff Nachhaltigkeit die Synonyme Zukunftsfähigkeit, Tragfähigkeit, dauerhafte Entwicklung und viele andere mehr.

Zu weltweiter Popularität gelangte der Begriff Nachhaltigkeit durch seine Verwendung im 1987 erschienenen Bericht der Weltkommission Umwelt und Entwicklung (WCED) „Our Common Future“, der nach seiner Vorsitzenden, der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, als Brundtland-Bericht bekannt ist.²⁶ Die von der UN-Generalversammlung eingesetzte Kommission hatte zur Aufgabe, auf Basis einer Analyse der globalen umwelt- und entwicklungspolitischen Problemstellungen langfristige und wirklichkeitsnahe Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die den gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Völkern und den einzelnen Systemen (Umwelt, Wirtschaft, Soziales) Rechnung tragen.

Schwerpunkte der Kommissionsarbeit, die inhaltlich den Begriff Nachhaltigkeit ausfüllten, bildeten die Themen Bevölkerungsentwicklung und Verteilung von Ressourcen, Welternährung, Artenvielfalt und Schutz von Ökosystemen, Energie- und Industrieproduktion sowie die Urbanisierung. Thematisch knüpft der Brundtland-Bericht damit an die mit dem Bericht des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“ (1972) entfachte internationale Diskussion über globalen Umweltschutz, Ressourcen-

²⁵ Vgl. Radkau: Beweist die Geschichte die Aussichtslosigkeit von Umweltpolitik? S. 34 f.

²⁶ Hauff: Unsere gemeinsame Zukunft.

verbrauch und Entwicklung an. Übersicht 1 vermittelt eine Übersicht über die wichtigsten Stationen der Entstehung des Nachhaltigkeitskonzepts.

Übersicht 1: Stationen der Herausbildung des Leitbildes „Nachhaltigkeit im Vorfeld des Brundtland-Berichts“

| Konferenz/Studie | Ort und Jahr | Beschreibung |
|---|-------------------|---|
| Bericht des Club of Rome: „Die Grenzen des Wachstums“ | Rom 1968-1972 | Der Bericht zeigt das exponentielle Wachstum von Bevölkerung, Umweltzerstörung und Rohstoffabbau auf und macht auf die Gefahr einer ökologischen Selbstzerstörung aufmerksam. |
| UNEP-Konferenz „Human Environment“ | Stockholm 1972 | Erstmalig gemeinsame Thematisierung von Umwelt- und Entwicklungsfragen auf internationaler Politikebene. |
| UNCTAD und UNEP: Symposium über Rohstoffnutzung, Umweltschutz und Entwicklung | Cocoyok 1974 | Die in Anlehnung an das Konzept des Ecodevelopment ²⁷ von Maurice Strong verfasste Cocoyok-Erklärung erkennt die Existenz arbeitsbedingter Umweltzerstörung und Bevölkerungsexplosion an. Für die Industrieländer wird ein „Überkonsum“ konstatiert. |
| Bericht Dag Hammarskjöld: „What now – Another Development?“ | Schweden 1975 | Vertiefung und Ergänzung der Cocoyok-Erklärung um Minimum- und Maximumstandards der Entwicklung für Entwicklungs- und Industrieländer. |
| IUCN: World Conservation Strategy | 1980 | Erstmalige Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs zur Charakterisierung eines dauerhaft tragfähigen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen. |
| WCED: Brundtland-Bericht | 1987 | Betonung der Verflechtung von Umwelt- und Entwicklungskrisen, gleiche Wertschätzung der Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Generationen. |

Ihre bis heute andauernde und wegweisende Bedeutung für das Verständnis von Nachhaltigkeit erhielt die Kommission vor allem aufgrund ihrer

²⁷ *Ecodevelopment* betont die Nutzung der regionalspezifischen Potenziale für den Schutz der ökologischen Systeme und die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen. Vgl. Kreibich: Nachhaltige Entwicklung, S. 22.

Betonung der wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen ökologischen und sozialen Problemkategorien.²⁸ Unter dem Eindruck der insbesondere in den Ländern Afrikas und Lateinamerikas zu beobachtenden Abwärtsspirale aus Verschuldung, Überbeanspruchung der natürlichen Ressourcen, ökologischen Folgewirkungen und Zerstörung der wirtschaftlichen Grundlagen betont die Kommission die Verflechtung umwelt- und entwicklungspolitischer Probleme zu einer einzigen, umfassenden Krise.²⁹ Sozioökonomische und ökologische Faktoren bilden gemeinsam die Ursache für die konstatierten Misereen. Auch wenn die Einsicht in ihre gegenseitige Bedingtheit bereits in früheren Berichten erkannt wurde (z. B. im Rahmen der Cocoyok-Erklärung), ist es als Verdienst der WCED anzusehen, dass soziale, ökonomische und ökologische Zielsetzungen untrennbar im Konzept der Nachhaltigkeit vereint wurden. Vor dem Hintergrund, dass im Vorwege des Berichts gerade die Unvereinbarkeit von Umwelt- und Entwicklungsinteressen verstärkt Beachtung fand, als in den 80er-Jahren das Konzept der nachholenden Entwicklung populär wurde, ist dies vor allem als eine politisch bedeutsame Neuakzentuierung zu sehen.³⁰ Im Gegensatz zu früheren Konzeptionen, insbesondere zum einflussreichen Bericht des Club of Rome, zeichnet sich der Brundtland-Bericht durch eine eher optimistische, lösungsorientierte Sichtweise aus. So sieht er trotz der diagnostizierten Problemlagen Chancen für eine neue Ära wirtschaftlichen Wachstums, das nach Ansicht der Kommission als *nachhaltiges* Wachstum durchaus mit den ökologischen Erfordernissen kompatibel sei.³¹ Diese ursprünglich auf die Belange der Entwicklungsländer gemünzte Schlussfolgerung hat sich im Laufe der Beschäftigung mit dem Nachhaltigkeitskonzept zu der auch für die Industrieländer gültigen Einsicht verdichtet, dass der Schutz der globalen Umweltgüter generell nur mit und nicht gegen die Interessen der Menschen umzusetzen ist.

Die zweite Kernaussage des Berichts, die seine herausragende Stellung in der Nachhaltigkeitsdiskussion begründet, ist normativer Art. Mit der Einführung des ethischen Postulats prinzipiell gleichberechtigter Generationen stellt die Kommission nachhaltige Entwicklung nicht nur als einen Interessenausgleich zwischen den heute lebenden, sondern auch als

²⁸ Vgl. Heins: Die Rolle des Staates, S. 42.

²⁹ Vgl. Hauff: Unsere gemeinsame Zukunft, S. 4 f.

³⁰ Vgl. Heins: Die Rolle des Staates, S. 41 f.

³¹ Vgl. Luks: Dissertationsschrift, S. 34.

eine Verpflichtung gegenüber späteren Generationen heraus. Der Erhalt einer lebenswerten Umwelt folgt aus dem Gebot intergenerationaler Gerechtigkeit. Dieses kommt in der klassischen und häufig zitierten Formulierung zum Ausdruck:

„Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“³²

2.2 Die Agenda 21 als politische Richtungsvorgabe

Ein weiterer Schritt zur Konkretisierung von Nachhaltigkeit wurde 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro mit der Verabschiedung der Agenda 21 unternommen. Sie gilt landläufig als das „Aktionsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung“, als eine umfassende „Anleitung für Geschäfts- und Regierungspolitiken und für persönliche Entscheidungen“.³³ Dabei stellen die in ihr aufgeführten Politikziele nicht so sehr das Ergebnis wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Konzept dar als vielmehr eine Integration der verschiedenen Problemsichten und Bedürfnisanmeldungen, wie sie in interaktiver Denkarbeit der Regierungen und unter Einbeziehung vieler gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen in der Agenda 21 zusammengeführt wurden. Wichtigste Klammer um die Einzelthemen bildet der Aufruf zu einer globalen Partnerschaft im Bereich von Umwelt und Entwicklung. Ihre Bedeutung verdankt die Agenda 21 der breiten politischen Zustimmung in Form ihrer Unterzeichnung durch 170 Regierungsvertreter und ihres konsensualen Entstehungsprozesses. Letzterer erforderte auf der anderen Seite aber auch die Beschränkung der Forderungen auf ein für alle tragfähiges Maß. Einige Themen, die noch im Brundtland-Bericht als Problemfeld identifiziert wurden und die von vielen implizit als Bestandteil nachhaltiger Entwicklung angesehen werden, wie beispielsweise der Ausstieg aus der Kernenergienutzung, finden aus Rücksicht auf politische Sensibilitäten keine Erwähnung.

³² Hauff: Unsere gemeinsame Zukunft, S. 46.

³³ Keating, M.: Agenda für eine nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. (Herausgegeben vom) Centre for Our Common Future: Genf 1993, S. VII.

Gegliedert in 40 Kapitel benennt die Agenda 21 die in der ihr vorausgegangenen Debatte als wesentlich empfundenen Politikdimensionen. Entsprechend der von der Brundtland-Kommission begründeten Sichtweise zählen hierzu sowohl ökologische, soziale als auch wirtschaftliche Ziele (vgl. Übersicht 2). Als diplomatisches Dokument unternimmt sie zudem den Versuch, neben der Konkretisierung von Einzelzielen auch die jeweils möglichen Maßnahmen zu ihrer Erfüllung aufzuzeigen und den Finanzierungsbedarf zu beziffern. Spezielle Beachtung finden die Umsetzungskosten der Agenda 21 in den Entwicklungsländern. Diese beliefen sich in der ersten Phase der Umsetzung (1993-2000) schätzungsweise auf 561,5 Mrd. Dollar jährlich, wovon die reicheren Länder ca. ein Drittel durch zusätzliche Transfers übernehmen sollten. Gleichzeitig bekräftigten die Industrienationen ihre Absicht, entsprechend dem von den Vereinten Nationen formulierten Ziel, 0,7% ihres Bruttonationalprodukts für Entwicklungshilfe bereitzustellen.³⁴ Dass beide Vereinbarungen nicht in die Tat umgesetzt wurden, ist jedoch ein Indiz für die geringe politische Verbindlichkeit der Agenda 21. Im Rio-Nachfolgeprozess kommen die Ländervertreter und akkreditierten Organisationen zu regelmäßig stattfindenden Sitzungen der zur Förderung ihrer Umsetzung etablierten Commission on Sustainable Development (CSD) zusammen, um das weitere Vorgehen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten abzustimmen. Eine Aktualisierung und Überarbeitung der Agenda 21 soll im Jahr 2002 auf der Rio+10-Konferenz erfolgen. Beobachter erwarten, dass hierbei vor allem die institutionelle und organisatorische Stärkung der internationalen Umweltpolitik auf der Tagesordnung stehen wird.³⁵

³⁴ Vgl. Keating: Agenda für eine nachhaltige Entwicklung, S. 52 f.

³⁵ Vgl. Pilardeaux, B.: Internationale Umweltpolitik durch UN-Reform stärken. Das neue Gutachten des WBGU. Ein Beitrag zur Rio+10-Debatte, in: Entwicklungspolitik, H. 1 (2001), S. 20.

Übersicht 2: Politikziele in der Agenda 21

| Soziale und wirtschaftliche Dimension | Ökologische Dimension |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern • Armutsbekämpfung • Veränderung der Konsumgewohnheiten • Berücksichtigung der Bevölkerungsdynamik • Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit • Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung • Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung • Förderung der Rechte der Frauen • Stärkung der Rolle von Kindern und Jugendlichen zur Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung • Anerkennung und Stärkung der Rolle der eingeborenen Bevölkerungsgruppen • Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen | <ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Erdatmosphäre • Nachhaltige Bodenbewirtschaftung • Bekämpfung der Entwaldung • Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürren • Nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten • Nachhaltige Landwirtschaft • Erhalt der biologischen Vielfalt • Umweltverträgliche Nutzung der Biotechnologie • Schutz der Ozeane, Meere und Küstengebiete sowie ihrer lebenden Ressourcen • Schutz der Süßwasserressourcen • Umweltverträglicher Umgang mit toxischen Chemikalien • Umweltverträgliche Entsorgung gefährlicher Abfälle • Umweltverträglicher Umgang mit festen Abfällen und Klärschlämmen • Sicherer und umweltverträglicher Umgang mit radioaktiven Abfällen |
| <p>Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Schriftenreihe Forschung. Heft 499. Bonn: 1996, S.11 sowie Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt- und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn: 1992.</p> | |

Einen prägenden Einfluss auf die Diskussion um Nachhaltigkeit hat vor allem die Betonung zivilgesellschaftlicher und partizipatorischer Elemente im Rahmen des *major-group*-Konzepts der Agenda 21 hinterlassen. In ihrem dritten Teil „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“ werden neun Gruppen und Organisationen benannt, die mit ihrem Engagement und ihrer Beteiligung wichtige Impulse liefern können und die insofern partnerschaftlich von ihren jeweiligen Regierungen in die Suche nach nach-

haltigen Entwicklungsmustern einbezogen werden sollen (vgl. Fußnote 13 in Kapitel 1). Hierdurch gewinnt das Konzept einen prozessualen Charakter: Anstelle einmaliger starrer Definition sind nachhaltige Handlungsweisen ständig unter Berücksichtigung der verschiedenen Bedürfnisse und Interessenlagen neu zu verhandeln. Die partizipative Einbindung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist zur Generierung einer breiten Zustimmung Grundvoraussetzung für den langfristigen Erfolg des Nachhaltigkeitskonzepts.

2.3 Ökonomische Operationalisierungen

Das zunächst rein politisch definierte Nachhaltigkeitskonzept ist auch zum Gegenstand ökonomischer Auseinandersetzungen geworden, die sich vor allem mit der Frage befassen, wie sich die Brundtland-Forderung eines Interessenausgleichs zwischen der heute lebenden und künftigen Generationen theoretisch-konzeptionell fassen lässt. Die im Folgenden vorgestellten Beiträge der neoklassischen Umwelt- und Ressourcenökonomie und der Ökologischen Ökonomie versuchen aus unterschiedlicher Perspektive, das abstrakte Gebot der Nachhaltigkeit zu spezifizieren. Während die neoklassischen Beiträge darauf abzielen, die Nachhaltigkeitsforderung in das bestehende Theoriegebäude zu integrieren, bemühen sich die Vertreter der Ökologischen Ökonomie um eine Konkretisierung der hieraus folgenden Handlungsanweisungen, und zwar unter Einbeziehung des Wissens über ökologische Zusammenhänge. Beide Interpretationsansätze wirken ihrerseits auf die politische Diskussion zurück.

Die neoklassische Umwelt- und Ressourcenökonomie übersetzt Nachhaltigkeit gemäß ihrer Gründung auf dem normativen Individualismus in ein Problem universeller Wohlfahrtsmaximierung. Ziel ist die effiziente Allokation der gegebenen Umweltressourcen. Die durch die Konkurrenz um knappe Ressourcen entstehenden negativen Externalitäten der Umweltnutzung müssen internalisiert, das heißt dem Verursacher der Externalität als Kosten angelastet werden, damit dieser eine optimale Verwendung der Umweltressource realisiert. Dies geschieht unter anderem mittels des umweltökonomischen Instrumentariums der Pigousteuer und ihrer pragmatischeren Variante des Preis-Standard-Ansatzes oder in direkter Verhandlung zwischen Schädiger und Schadensträger (Coase-

Lösung).³⁶ Dem ökologischen System und seiner Funktionsweise wird durch die neoklassische Umweltökonomie keine besondere Aufmerksamkeit zuteil, noch wird der Natur ein Wert an sich beigemessen. Modelliert werden lediglich die Funktionen, welche sie als Ressourcenlieferant einerseits sowie als Aufnahmemedium für Rest- und Schadstoffe andererseits für das ökonomische System übernimmt.³⁷ Als „optimal“ kann daher auch eine Verschmutzung jenseits der ökologischen Tragfähigkeit oder im Falle der Ressourcenökonomie der vollständige Abbau einer Umweltressource gelten.³⁸

Die entwicklungspolitischen Forderungen nach Verteilungsgerechtigkeit zwischen Nord und Süd sowie die vom Brundtland-Bericht geforderte Chancengleichheit späterer Generationen werden als Postulate intragenerationeller und intergenerationeller Gerechtigkeit aufgenommen und zu Randbedingungen des Maximierungsproblems erhoben.³⁹ Dabei hat die Forderung nach intragenerationeller Gerechtigkeit in der neoklassischen Theorie mit Ausnahme der Formulierung der Rawls'schen Wohlfahrtsfunktion wenig Tradition.⁴⁰ Anstelle einer modelltheoretischen Verarbei-

³⁶ Vgl. Blankart, Ch. B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen 1998, S. 487 ff.

³⁷ Vgl. Vornholz, G.: Die neue Sicht der Nachhaltigkeit und die neoklassische Ressourcen- und Umweltökonomie, in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 14. Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie. Frankfurt, New York: Campus 1997, S. 36.

³⁸ Dies veranlasst Hampicke zu der Polemik: „Man stelle sich spätere Generationen in Not vor, denen wir eine zerstörte Erde hinterlassen haben, wie sie beim Stöbern in alten Fachzeitschriften von der Unvermeidlichkeit ihrer Not belehrt werden, da ihre Vorfahren sich durch die Divergenz von Integralen gezwungen sahen, mehr zu konsumieren als mit der Integrität des Planeten vereinbar gewesen wäre.“ Schlussbemerkung von U. Hampicke zu: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991.

³⁹ Für eine Diskussion möglicher symbiotischer, aber auch antagonistischer Beziehungen der im Nachhaltigkeitskonzept vereinten Umwelt- und Gerechtigkeitszielsetzungen vgl. Dobson, A.: Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice. Oxford, New York: Oxford University Press 1998.

⁴⁰ „Wenn man das Problem der Gerechtigkeit auf der Ebene abstrakter Konzeptionen und Bedeutungsaspekte diskutiert, muss man zweifellos zugeben, dass die ökonomische Theorie seit Adam Smith für verschiedene Aspekte der Gerechtigkeitsproblematik ‚blind‘ geworden ist; ja, man kann sogar sagen, dass die Emanzipation der modernen Ökonomik von der sie vorher begrenzenden Moralphilosophie nicht ohne eine Restriktion des zulässigen Bedeutungsgehalts von Gerechtigkeit im Rahmen dieser Wissenschaft [...] möglich gewesen wäre.“ Nutzinger, H. G.: Nachhaltigkeit und Standardökonomik. Komplementär

tung finden sich die Forderungen nach „Überwindung des enormen Reichtumsgefälles zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern“ und der „Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerungsschichten“⁴¹ nur direkt als Ad-hoc-Zielsetzungen und bleiben in der neoklassischen Modellwelt ein Fremdkörper.

Für die Forderung nach intergenerationeller Gerechtigkeit liefert die neoklassische Ressourcenökonomie Ansatzpunkte. Hier wird der Verzehr der natürlichen Umweltressourcen als intertemporales Allokations- oder *cake-eating*-Problem gedeutet. Seit Hotelling (1931)⁴² gilt, dass der optimale Abbau einer endlichen natürlichen Ressource den intertemporalen Nutzenstrom maximiert. Dabei werden zukünftige Nutzenströme geringer geschätzt und mit einem sozialen Diskontfaktor abgezinst.⁴³ Entspricht der soziale Diskontsatz dem Marktzins, gewährleistet der Marktmechanismus automatisch eine optimale Abbaurate der natürlichen Ressource, da das Gewinnmaximierungskalkül der privaten Investoren der Bestimmung der wohlfahrtsmaximierenden Abbaurate der Form nach gleicht.⁴⁴

oder substitutiv? In: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 14. Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie. Frankfurt, New York: Campus 1997, S. 47.

⁴¹ Vornholz: Die neue Sicht der Nachhaltigkeit, S. 24.

⁴² Hotelling, H.: The Economics of Exhaustible Resources, in: Journal of Political Economy, No. 39 (1931), S. 137-175.

⁴³ Für eine Diskussion der unterschiedlichen Begründungen für die Abzinsung späteren Nutzens vgl. Hampicke, U.: Ökologische Ökonomie. Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, S. 283-297.

⁴⁴ Die wohlfahrtsökonomisch optimale Abbaurate einer endlichen natürlichen Ressource löst das intertemporale Maximierungsproblem:

$$(I) \quad W = \int U(q_t) e^{-rt} dt \Rightarrow \max!$$

mit q_t als der in der Periode t abgebauten Rohstoffmenge, $U(q_t)$ als Periodennutzen, r als dem sozialen Diskontfaktor und W als der zu maximierenden sozialen Wohlfahrtsfunktion. Mit p_t als dem zeitabhängigen Ressourcenpreis, i als dem am Markt herrschenden Zinssatz und PV als dem zu maximierenden Barwert seiner Verkaufserlöse stellt sich dem privaten Investor unter Vernachlässigung der Abbaukosten folgendes Problem:

$$(II) \quad PV = \int p_t q_t e^{-it} dt \Rightarrow \max!$$

Die optimale Abbaumenge q_t^* aus Gleichung (I) entspricht der gewinnmaximierenden Menge q_t^* aus Gleichung (II), unter den folgenden Bedingungen:

- Der Preis der Ressource entspricht in jeder Periode auch ihrem sozialen Grenznutzen, d. h. $p_t = U(q_t)$.
- Die im Modell vernachlässigten privaten Abbaugrenzkosten stimmen mit den sozialen Opportunitätsgrenzkosten der Produktionsfaktoren überein.
- Der Marktzins i ist mit dem sozialen Diskontfaktor r identisch.

Die für die Nachhaltigkeitsthematik relevante Kritik am traditionellen ressourcenökonomischen Modell richtet sich gegen dessen unzulässige Verteilungsimplicationen. Die zugrunde liegende Nutzenmaximierungsregel wäre zulässig, wenn ein einzelnes Individuum ein unendlich langes Leben hätte und seinen Nutzen über die gesamte Lebenszeit maximierte. Tatsächlich fallen die Nutzen in unterschiedlichen Perioden aber bei unterschiedlichen Individuen an, so dass eine zeitliche Konsumverlagerung verteilungspolitische Konsequenzen hat. Eine Nutzenmaximierung auf Kosten anderer Generationen ist nach liberalem Verständnis problematisch.⁴⁵ Vor allem von Seiten der Ökologischen Ökonomen wird daher vorgeschlagen, zur Berücksichtigung des Postulats intergenerationaler Gerechtigkeit den utilitaristischen durch einen Maximin-Pfad nach Rawls zu ersetzen. Der soziale Diskontfaktor ist so anzupassen, dass die Wohlfahrt der bei unterschiedlichen Diskontsätzen jeweils ärmsten Generation maximal wird.⁴⁶

Welche Menge an natürlichen Ressourcen eine Generation verzehren kann, ohne die Konsummöglichkeiten späterer Generationen einzuschränken, hängt entscheidend davon ab, inwieweit das natürliche Kapital durch künstliches Kapital substituierbar ist. An diesem Punkt hat sich die Diskussion um schwache vs. starke Nachhaltigkeit entzündet.⁴⁷ Während das Kriterium der strikten Nachhaltigkeit verlangt, dass die natürlichen Ressourcen in ihrer Gesamtheit erhalten bleiben, verpflichtet das Konzept schwacher Nachhaltigkeit die heutige Generation lediglich zur Überlassung eines *gleichwertigen* Kapitalstocks. Der Verzehr von natürlichen Ressourcen ist legitim, sofern hieraus künstliches Kapital geschaffen wird, das späteren Generationen vergleichbare Nutzenmöglichkeiten stif-

Vgl. Endres, A. / Querner, I.: Die Ökonomie natürlicher Ressourcen. Eine Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992, S. 25-43; Hampicke: Ökologische Ökonomie, S. 98 f.

⁴⁵ „Es erstaunt, wie eine Theorie, die es vehement ablehnt, den Nutzen gleichzeitig lebender Menschen zu vergleichen, geschweige denn zu summieren, anscheinend keine Schwierigkeiten damit hat, dies bei nacheinander lebenden Menschen zu tun.“ Hampicke: Ökologische Ökonomie, S.130 f.; vgl. auch Kirchgässner, G.: Nachhaltigkeit in der Umweltnutzung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), H. 1 (1997), S. 20 f.

⁴⁶ Vgl. Hampicke: Ökologische Ökonomie, S. 263 ff.

⁴⁷ Vgl. Pearce, D. W. / Turner, K. R.: Economics of Natural Resources and the Environment. New York u. a.: Harvester Wheatsheaf 1990, S. 44-58; Neumayer, E.: Weak Versus Strong Sustainability. Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms. Cheltenham: Edward Elgar 1999.

tet. Mit der Unterstellung der Substituierbarkeit von natürlichem und künstlichem Kapital neigt die neoklassische Position zu einer Auslegung im Sinne schwacher Nachhaltigkeit: „It is the aggregate quantity that matters and there is considerable scope for substituting man-made wealth for natural environmental assets.“⁴⁸ Allerdings sehen auch die Vertreter eines schwachen Nachhaltigkeitskonzepts die Notwendigkeit, einzelne Naturgüter aus dem Pool substituierbarer natürlicher Ressourcen auszunehmen:

„The weak sustainability rule does not encapsulate many crucial concerns about sustainable development. Essentially what is being argued is that some components of natural capital are unique and that their loss has uncertain and potentially irreversible effects on human wellbeing.“⁴⁹

Ob im Falle nicht nachwachsender natürlicher Ressourcen die schwache Nachhaltigkeitsbedingung überhaupt realisierbar ist oder ob nicht irgendwann die natürlichen Ressourcen ohne die Hinterlassenschaft nutzenäquivalenter künstlicher Substitute (*backstop technology*) aufgebraucht sind, ist nach Solow (1974) technologisch determiniert. Wenn die *backstop technology* mindestens genauso produktiv in Bezug auf die produzierten Konsumgüter ist (die Outputelastizität des künstlichen Kapitals ist mindestens so groß wie die des natürlichen) und sich die Substituierfähigkeit nicht zu stark reduziert aufgrund des sich ändernden Faktorverhältnisses (die Substitutionselastizität zwischen natürlichen und künstlichen Einsatzfaktoren beträgt mindestens eins), kann durch die Transformation von natürlichem in künstliches Kapital der Konsumstandard einer konstanten Bevölkerung dauerhaft aufrechterhalten werden.⁵⁰

Während die Umwelt von den Neoklassikern lediglich als Spenderin von Ressourcen bzw. als Aufnahmemedium für Reststoffe modelliert wird, betonen die Ökologischen Ökonomen die Vielzahl bekannter und unbekannter Leistungen des ökologischen Systems, ohne die weder das menschliche Leben an sich noch eine Wirtschaftstätigkeit möglich wären.

⁴⁸ Pearce, D. W. / Barbier, E. B. / Markandya, A.: *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan 1989, S. 48.

⁴⁹ Atkinson, G. et al.: *Measuring Sustainable Development. Macroeconomics and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar 1997, S. 16.

⁵⁰ Vgl. Solow, R. M.: *The Economics of Resources or the Resources of Economics*, in: *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2 (1974), S. 11.

So ist nicht die Umwelt als „Produktionsfaktor“ Teil des Wirtschaftskreislaufs, sondern umgekehrt: die Ökonomie ist durch ihre physischen Begrenzungen und Abhängigkeiten von natürlichen Gesetzen Teil der natürlichen Umwelt. Grundbedingung allen Wirtschaftens sowie Ausgangspunkt der Theoriebildung ist damit der Erhalt der ökologischen Tragfähigkeit. Nachhaltige Entwicklung wird von Daly (1996) mit „development without growth beyond carrying capacity“ gleichgesetzt.⁵¹ In der Auseinandersetzung um schwache vs. starke Nachhaltigkeit neigen die Ökologischen Ökonomen der Position zu, dass aufgrund der fortgeschrittenen Umweltzerstörung die starke Nachhaltigkeit maßgeblich für das Handeln sein sollte. Angesichts vieler Unbekannter im Umgang mit natürlichen Systemen wie beispielsweise möglicher Schwelleneffekte dürften gemäß des Vorsichtsprinzips keine Risiken eingegangen werden. Nachhaltiges Wirtschaften erfordere die Identifikation wichtiger ökologischer Ressourcen und Funktionen, die durch die gegenwärtige Wirtschaftsweise bedroht seien, sowie die Umsetzung geeigneter politischer Schutzmaßnahmen, wobei auch der Schutz übergeordneter Ökosysteme einzubeziehen sei.⁵² Diese Auslegung entspricht in der Idee den forstwirtschaftlichen Erhaltungsgrundsätzen. Eine Substituierbarkeit zwischen natürlichem und künstlichem Kapital, wie sie die Neoklassiker unterstellen, halten die Vertreter der Ökologischen Ökonomie angesichts der Eigengesetzlichkeiten des ökologischen Systems für nicht gegeben:

„Aufgrund der Absolutheit dieser Grenzen [der Umweltnutzung, S. G.] darf die Nutzung der Umwelt nicht gegen den materiellen Wohlstand abgewogen werden; vielmehr sind die ökologischen Belange den ökonomischen und (gegebenenfalls auch) den sozialen Belangen im Konfliktfall voranzustellen.“⁵³

Auch die Gerechtigkeitsimplikationen des Begriffs sind insofern den ökologischen Zielsetzungen untergeordnet, als bereits die Auslegung von Gerechtigkeit auf Fragen der Verteilung von Umweltgütern beruht. Intragenerationelle Gerechtigkeit stellt sich demnach als eine gerechte Verteilung von Umweltgütern zwischen Arm und Reich dar. Intergenerationelle Gerechtigkeit beinhaltet die Pflicht der heutigen Generation, gemäß dem

⁵¹ Daly, H. E.: *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*. Boston: Beacon Press 1996, S. 45.

⁵² Vgl. Pearce / Barbier: *Blueprint for a Sustainable Economy*, S. 46.

⁵³ Gerken, L. / Renner, A.: *Nachhaltigkeit durch Wettbewerb*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996, S. 57.

Vorsorgeprinzip den späteren Generationen alle Handlungsmöglichkeiten zu erhalten und irreversible Schäden strikt zu vermeiden.⁵⁴ Da die Konsequenzen dieser Forderung zu konkretisieren sind, kommt aus Sicht der Ökologischen Ökonomen eine problemadäquate Theoriebildung nicht ohne die Einbeziehung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse aus. In der bloßen Ausweitung der herkömmlichen ökonomischen Methoden auf das Problem Nachhaltigkeit wird die Gefahr gesehen, „das Spezifische am Umwelt- und Ressourcenproblem zu übersehen, weil es in der traditionellen ökonomischen Analyse nicht oder nur rudimentär seinen Ausdruck findet“.⁵⁵ In der Kritik steht das ökonomische Kreislaufdenken, das Zeitlosigkeit vorgaukelt und damit den Aspekt einer möglichen Irreversibilität von Prozessen ausblendet.

Unter den Vorschlägen der Ökologischen Ökonomie finden die von Daly (1990)⁵⁶ begründeten Managementregeln für nachhaltige Entwicklung besondere Beachtung. Diese geben Belastungsgrenzen der Umwelt vor, die sich auf jedes ökologische Teilsystem übertragen lassen. In ihnen drückt sich am unmittelbarsten der forstwirtschaftliche Gedanke der Bestandswahrung aus, ergänzt um die Möglichkeit der Funktionssicherung mittels geeigneter Substitute. Dieser „Kernbereich“ der Operationalisierung von Nachhaltigkeit, an den sich die meisten Arbeiten über nachhaltige Entwicklung anlehnen,⁵⁷ findet sich auch im Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages, die Dalys Regeln um die zeitliche Dimension und die Abwehr von Gefahren und Risiken ergänzt.⁵⁸

⁵⁴ Vgl. Gerken / Renner: Nachhaltigkeit durch Wettbewerb, S. 58.

⁵⁵ Stephan, G.: Was kann ein entropie-theoretischer Ansatz leisten? In: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991, S. 326.

⁵⁶ Daly, H. E.: Towards Some Operational Principles of Sustainable Development, in: Ecological Economics 2 (1990), S. 1 ff.

⁵⁷ Vgl. Kreibich: Nachhaltige Entwicklung, S. 41.

⁵⁸ Sehr ähnlich ist das aus naturwissenschaftlicher Sicht entwickelte Critical Loads Concept der Economic Commission of the United Nations for Europe (UN-ECE): Critical Loads definieren die jeweils kritischen Mengen, unterhalb derer Einträge in die Umwelt unbedenklich bleiben. Vgl. Rennings, K.: Economic and Ecological Concepts of Sustainable Development. External Costs and Sustainability Indicators, in: Hohmeyer, O. / Ottinger, R. L. / Rennings, K. (Eds.): Social Costs and Sustainability. Valuation and Imple-

Das prinzipielle Problem dieser Konkretisierung besteht allerdings darin, dass es bisher nur in wenigen Fällen gelungen ist, die Aufnahme- und Regenerationsfähigkeit von Ökosystemen tatsächlich zu ermitteln.

Übersicht 3: Managementregeln der Nachhaltigkeit

| Managementregeln der Nachhaltigkeit der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen (zum Beispiel Holz) soll ihre Regenerationsrate [...] nicht überschreiten. Dies entspricht der Forderung nach Aufrechterhaltung der ökologischen Leistungsfähigkeit, das heißt (mindestens) nach Erhaltung des von den Funktionen her definierten ökologischen Realkapitals. 2. Nicht erneuerbare Ressourcen (wie Erdöl, Erdgas, etc.) sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität (zum Beispiel Ausbeute) der erneuerbaren sowie der nicht-erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird. 3. Stoffeinträge (Einwirkungen durch Schadstoffe, organische Substanzen, chemische Verbindungen etc.) in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien (Luft, Boden, Wasser) orientieren, wobei alle Funktionen zu berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die „stille“ und empfindlichere Regulationsfunktion. 4. Das Zeitmaß anthropogener Einträge [...] bzw. Eingriffe in die Umwelt muss im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen. 5. Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden. |
| <p>Quelle: Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1998, S. 23 u. 32.</p> |

Eine ähnliche Stoßrichtung, aber auf regionale Handlungssysteme bezogen, verfolgt das von Hans Opschoor entwickelte und später im Bericht „Zukunftsfähiges Deutschland“ zu Popularität gelangte Umweltraum-Konzept. Der Umweltraum ist definiert als der Handlungsrahmen, „den die Menschen in der natürlichen Umwelt nützen können, ohne wesentli-

che Charakteristika nachhaltig zu beeinträchtigen“.⁵⁹ Das normative Gebot der Gleichberechtigung aller Menschen erfordert zum einen, dass der zur Verfügung stehende Umweltraum nicht überbeansprucht wird, um späteren Generationen die gleichen Nutzungsmöglichkeiten zu hinterlassen. Zum anderen folgt bei intragenerationeller Betrachtung der Anspruch auf gleiche Pro-Kopf Rechte am heutigen Umweltraum, was Spangenberg (1995) als eine Art „Menschenrecht auf Umweltraum“⁶⁰ charakterisiert. Mit dem Konzept lassen sich auf diese Weise die Nutzungsansprüche und -grenzen einzelner Nationen, Regionen oder beliebig kleinerer Handlungseinheiten definieren, wobei sich die „Rohstoffzusammensetzung“ in den einzelnen Teilgebieten durchaus unterscheiden kann. Mit dem Gedanken eines nutzbaren Umweltraums eng verwandt ist das sehr plakative Konzept des ökologischen Fußabdrucks. Dieser zeigt unter Berücksichtigung von Handelsströmen, welchen Anteil an den natürlichen Ressourcen eine Region faktisch beansprucht. Indem der Verbrauch an natürlichen Ressourcen in Relation zur eigentlichen Siedlungsfläche gebracht wird, demonstriert der ökologische Fußabdruck, in welchem Umfang eine Region „über ihre Verhältnisse lebt“. Eher als der Operationalisierung von Nachhaltigkeit dient das Konzept allerdings einer eingängigen Veranschaulichung der Zusammenhänge.⁶¹

Schließlich werden zahlreiche Versuche unternommen, den Begriff mittels geeigneter Indikatoren zu konkretisieren. Hierbei handelt es sich in der Regel nicht um Einzelwerte, sondern um Sätze von Indikatoren, die in ihrer Gesamtheit Aussagen über eine umweltverträgliche Entwicklung treffen sollen. Einflussreich in der Debatte sind das Indikatorensystem der OECD sowie die ökologischen Schutz- und Gestaltungsziele der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“. Ein viel diskutierter Einzelindikator ist z. B. das Konzept der Material Intensity

⁵⁹ BUND/Misereor (Hrsg.): *Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser 1997, S. 27.

⁶⁰ Spangenberg, J.: *Ein zukunftsfähiges Europa*, in: Wuppertal Institut, *Wuppertal Papers* Nr. 42 (1995), S. 8.

⁶¹ Zu Recht wird vielerorts angemerkt, dass sich diese Zusammenhänge besser durch das Bild der ökologischen Fingerabdrücke als durch einen Fußabdruck veranschaulichen ließen. Ökologische und soziale Auswirkungen von Siedlungen konzentrieren sich nicht auf eine zusammenhängende Fläche, sondern fallen vielmehr verstreut in ganz unterschiedlichen Regionen der Welt an.

Per Unit Service (MIPS) von Schmidt-Bleek, der „ökologische Rucksack“, den ein Produkt in Form der zu seiner Erstellung notwendigen Massenbewegung mit sich trägt. In der ökonomischen Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeitsindikatoren ist vor allem der Beitrag von Pearce und Atkinson relevant, der die gesellschaftliche Sparquote den kombinierten Abschreibungen bei künstlichem und bei natürlichem Kapital gegenüberstellt.⁶²

2.4 Verfahrenszentrierte Deutungsmuster

Einen fundamental anderen Zugang zur Interpretation von Nachhaltigkeit haben diejenigen Ansätze, welche die Idee einer gleichmäßigen Berücksichtigung divergierender Interessen und deren Ausgleich zum Bezugspunkt nehmen. Diese betonen vor allem den Prozesscharakter von Nachhaltigkeit. Was den Stempel „nachhaltig“ verdient, kann nicht per Expertenmeinung von außen vorgegeben werden, sondern muss erst unter Einbindung der verschiedenen Interessenträger in einem offenen Lern-, Such- und Gestaltungsprozess⁶³ ermittelt werden. Wo es zwischen den Zielkategorien ökologisch, wirtschaftlich und sozial zu Konflikten kommt, kann nur gemeinschaftlich ein Kompromiss gefunden werden, da es sich letztlich um eine Wertentscheidung handelt. Dieser Kompromiss kann auch in einem von allen als fair empfundenen Verfahren bestehen. Die gesellschaftlich relevanten Entscheidungen müssen daher offen, transparent und vor allem „herrschaftsfrei“ getroffen werden. Bereits im Brundtland-Bericht findet sich die Überzeugung, dass sich die Gesellschaft umgekehrt auch nicht von der Verantwortung für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung befreien kann:

„Bislang lag die Verantwortlichkeit für Umweltbelange bei Umweltministerien und Institutionen, die oft wenig oder keine Kontrolle hatten über Fehler, die durch Entscheidungen und Praktiken in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie- und Stadtentwicklung, Forstwirtschaft und Verkehr entstanden. Die Gesellschaft kann die Verantwortung dafür, Umweltschäden zu

⁶² Vgl. Rennings: Economic and Ecological Concepts of Sustainable Development, S. 49 f.

⁶³ Vgl. Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, Heidelberg, New York u. a.: Springer 1998, S. 19.

verhindern, nicht an einzelne Ministerien und Institutionen, die für diese Schäden die Verantwortung tragen, abgeben.“⁶⁴

Marion Caspers-Merk, Vorsitzende der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestags, formuliert hierzu: „Wenn wir die Zukunft meistern wollen, muss der Prozess der Nachhaltigkeit auf allen Ebenen von Staat und Gesellschaft gleichzeitig laufen – sowohl auf der Regierungsebene als auch im Kindergarten.“⁶⁵

Top-down-Formalisierungen von Nachhaltigkeit, die bei den ökonomischen Operationalisierungen die Regel sind, stehen die Anhänger verfahrenszentrierter Interpretationen im Grundsatz skeptisch gegenüber. Neben dem Argument, dass Werturteile nicht einem Expertengremium überlassen bleiben dürfen, werden die geringen Durchsetzungschancen solchermaßen definierter Wunschzustände sowie der Mangel an Regeln zur Konfliktlösung angeführt, da es sich bei Nachhaltigkeit ja nur um einen Konsens auf der Metaebene, nicht aber in den Einzelfragen handle.⁶⁶ Die gedankliche Zerteilung und Zweistufigkeit von Nachhaltigkeit in eine normative Zielfindungs- und eine umsetzungsorientierte Instrumentalebene, in der die Zielvorgaben operationalisiert und in politische Handlungsprogramme transformiert werden, lehnen sie aus den genannten Gründen ab.⁶⁷ Als prozessual orientierte Nachhaltigkeitsinterpretationen lassen sich trotz z. T. fließender Grenzen die folgenden vier Ansätze bzw. Argumentationslinien in der Debatte ausmachen:

Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit⁶⁸ bringt die Vorstellung dreier gleichgewichtiger Ziele zum Ausdruck. Die drei Säulen Ökologie,

⁶⁴ Hauff: Unsere gemeinsame Zukunft, S. 43 f.

⁶⁵ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Stichwort Nachhaltigkeit. Der Zukunft eine Chance. Berlin: 2000, S. 30.

⁶⁶ Vgl. Feindt, P. H. (unveröffentlichtes Manuskript): Policy-Lernen und die Institutionen des Nachhaltigkeitsrats in der Schweiz, Beitrag für: Minsch, J. / Schulz, T. / Wepler, C. (Hrsg.): Der Nachhaltigkeitsrat im Gespräch, S. 6.

⁶⁷ Vgl. Homann, K.: Sustainability. Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 34 ff.

⁶⁸ Dies wurde von P. Klemmer in den Bericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998) eingebracht.

Ökonomie und Sozialverträglichkeit tragen gemeinsam zum Leitbild nachhaltige Entwicklung bei, das, bildlich gesehen, in Form eines Daches auf ihnen ruht. Die Wechselwirkungen zwischen dem ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen System, die im Brundtland-Bericht plakativ für die Länder der Dritten Welt aufgezeigt werden,⁶⁹ verselbstständigen sich in dem Modell zu einer eigenständigen Interpretation des Begriffs: Nachhaltiges Handeln erfordert eine integrative Berücksichtigung der drei Dimensionen in allen Entscheidungen, die in dem Modell zu einem Ziel „verschmelzen“.⁷⁰ Hieraus folgt, dass nachhaltiges Handeln nicht einmalig und eindeutig zu definieren ist, sondern einen immerwährenden Abwägungsprozess zwischen den drei Bereichen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung erforderlich macht.⁷¹

Angesichts der Notwendigkeit, zwischen den verschiedenen, im Nachhaltigkeitskonzept prinzipiell gleichberechtigten Interessen zu vermitteln und Kompromisse herbeizuführen, stellen demokratietheoretische Deutungen den partizipativen Charakter des Nachhaltigkeitsprozesses heraus. Wie bereits in der Agenda 21 mit der Forderung nach „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“ enthalten, liegt der Schwerpunkt dieses Deutungsmusters auf der kontinuierlichen Einbindung aller betroffenen Gruppen in den Entscheidungsfindungsprozess. Zu der Ergebnisgerechtigkeit, wie sie in anderen Nachhaltigkeitsinterpretationen definiert wird, muss die Verfahrensgerechtigkeit hinzutreten.⁷² Die inhaltliche Spezifizierung der abstrakten Nachhaltigkeitsziele ist insofern untergeordnet, als sie sich erst unter der Voraussetzung einer hinreichenden Repräsentanz aller Interessen im Diskurs ergeben kann. Untersuchungsthemen, auf die sich daher das Augenmerk richtet, liegen in der Erforschung geeigneter außerparlamentarischer Institutionen der Interessenvertretung und der Konsensbildung, wie etwa Mediationsprozessen, Runden Tischen und ande-

⁶⁹ Vgl. Hauff: *Unsere gemeinsame Zukunft*, S. 4 f.

⁷⁰ Kopatz, M.: *Lokale Nachhaltigkeit. Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in Kommunen*. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg 1998, S. 23.

⁷¹ In einigen Darstellungen wird das Drei-Säulen-Modell als das überspannende Grundmodell von Nachhaltigkeit interpretiert, in das sich die ökologie-, ökonomie- und sozialzentrierten „Unter“-Ansätze einfügen, vgl. z. B. Kopatz: *Lokale Nachhaltigkeit*, S. 23.

⁷² Vgl. Feindt, P. H.: *Nachhaltigkeit, Urbanität, Identität und Partizipation*, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): *Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte*. Bonn: *Economica* 1997, S. 41.

ren Diskussionsforen. Ein prinzipielles Problem besteht in der Integration der Interessen zukünftiger Generationen in die gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren.

Gänzlich ohne eine konkrete Operationalisierung kommt auch Homanns Einschätzung von Nachhaltigkeit als regulative Idee aus.⁷³ Ähnlich wie Gesundheit, Freiheit und Wohlstand ist Nachhaltigkeit ein offener Begriff, dessen politische Wirksamkeit nicht eine operationale Definition voraussetzt. Vielmehr dient er als „Heuristik der Reflexion“ einer groben Richtungsvorgabe, die ohne den Anspruch auf konkrete Problemlösungen den gesellschaftlichen Suchprozess strukturiert, unter einem einheitlichen Fokus zusammenführt und Bewertungen ermöglicht. Eine intuitive Vorstellung dessen, was der Begriff beinhaltet, ist zur Übernahme dieser Funktionen ausreichend. Nachhaltigkeit als regulative Idee stellt zwar keine fertige Lösung in sich dar, schafft aber die notwendigen Voraussetzungen, derer es bedarf, um im Detail die richtigen Fragen zu stellen und in nicht autoritär verfassten Gesellschaften zu zustimmungsfähigen Einzellösungen zu gelangen.

Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgen Ansätze, welche die kulturelle Dimension von Nachhaltigkeit betonen. Als „vierte Säule“ – wie sie häufig bereits genannt wird – trägt sie vor allem zur Motivation von Menschen bei, sich für umwelt- und gerechtigkeitsorientierte Themen zu engagieren. Sie stellt somit eine Art Metavoraussetzung für die Suche nach zukunftsfähigen Lebensstilen dar. Werte, Wertbindungen und ethische Grundhaltungen bilden das gesellschaftliche Kapital, dessen es bedarf, um einem „rücksichtslosen individuellen Vorteilsstreben“ Einhalt zu gebieten. Als für eine nachhaltige Entwicklung relevante Wertbindungen führt Spitzer die Attribute Ehrlichkeit, Konsistenz von Reden und Tun, Bereitschaft zum Dienen ohne Unterordnung, Bereitschaft zum Geben und Nehmen sowie Respekt vor sich selbst, vor anderen und vor der ganzen belebten Welt an.⁷⁴

⁷³ Vgl. Homann: Sustainability, S. 33 ff.

⁷⁴ Vgl. Spitzer, H.: Fünf Ebenen der Nachhaltigkeit, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 66.

2.5 Kritische Würdigung

Wie uneinheitlich das Verständnis im Kern ist, wird aus der großen Bandbreite an unterschiedlichen Deutungsmustern von Nachhaltigkeit erkennbar. Die Deklaration von Nachhaltigkeit als „Konsensprinzip“ bleibt ein vordergründiger Versuch, bestehende Konflikte unter einem gemeinsamen Dach zu einen. Dies ist nicht allein ein Problem des praktischen Umgangs mit Nachhaltigkeit, bei dem, wie häufig als Grundsatzkritik vorgebracht, die in Einzelfragen widerstreitenden Interessen offen zu Tage treten und den Metaebenen-Konsens zur Leerformel werden lassen. Auch aus theoretischer Sicht lassen sich ökonomische und verfahrenszentrierte Konzeptionen nur schwer miteinander versöhnen. Wie sollen aus den auf die individuellen Bedürfnisse abstellenden verfahrenszentrierten Ansätzen die forstwirtschaftlichen Erhaltungsgrundsätze folgen und umgekehrt? Wenn, wie bei den Operationalisierungsansätzen der Ökologischen Ökonomen der Fall, der Ökologie extern ein Primat zugestanden wird, indem eine Nutzung der natürlichen Ressourcen nur innerhalb bestimmter, naturwissenschaftlich festgelegter Grenzen zulässig ist, so sind diese Grenzen nicht mehr verhandelbar. Umgekehrt lässt die Interpretation von Nachhaltigkeit als Konzept des Interessenausgleichs ex ante keine inhaltliche Spezifizierung zu, da sich diese erst im Diskurs ergibt.⁷⁵

Die begriffliche Mehrdeutigkeit kann und soll im Rahmen der Arbeit nicht aufgehoben werden. Vielmehr ist von Interesse, in welcher Weise die verschiedenen Konzeptionen zur Lösung der Implementierungsproblematik beitragen können. Vordergründig erscheinen lediglich die verfahrenszentrierten Auslegungen in dieser Hinsicht relevant. Sie weisen mit der Betonung von Partizipation und der gleichgewichtigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen den Weg, wie sich alle gesellschaftlichen Kräfte in das Bemühen um Nachhaltigkeit einbinden lassen und auf welche Weise sich ein dauerhafter Konsens über die gesellschaftspolitische Priorität der hiermit verknüpften Ziele herstellen lässt. Andernfalls würde die Gefahr einer Marginalisierung von Nachhaltigkeit als Partikularinteresse der besonders „bewussten“ Individuen bestehen. Zugleich enthalten die verfahrenszentrierten Interpretationen einen *bias* zugunsten einer dezentralen, auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Umsetzung. Die Verantwortung für Nachhaltigkeit ist nicht

⁷⁵ Vgl. Gerken / Renner: Nachhaltigkeit durch Wettbewerb, S. 38 f.

delegierbar, sondern muss bei allen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Nur durch einen im Einzelnen geführten Abwägungsprozess können alle Bedürfnisse gehört und Kompromisse geschlossen werden.

Die verfahrenszentrierten Interpretationen des Nachhaltigkeitsbegriffs lassen jedoch offen, wie in einem auf den Interessenausgleich beschränkten Verfahren die Interessen späterer Generationen sinnvoll repräsentiert werden können. Der gesellschaftliche Abwägungsprozess ist entscheidungsoffen und damit ungerichtet. Diese Richtungsvorgabe ist die Funktion ökonomischer Operationalisierungsansätze. Ohne die Einbettung in die Diskussion um Naturerhalt zum Schutz der Bedürfnisse späterer Generationen wäre Nachhaltigkeit ein beliebiges Konzept und würden alle Entscheidungen, die unter den Bedingungen breiter Partizipation zustande kämen, als nachhaltig zu bezeichnen sein. Um ein *anything goes* zu verhindern, sind die ökonomischen Begriffsoperationalisierungen sehr hilfreich. Obwohl rein normativ formuliert, üben sie eine indirekte Funktion für die Implementierung aus, indem sie den gesellschaftlichen Suchprozess anleiten.

Dass das Nachhaltigkeitsleitbild somit Weg und Ziel zugleich ist, ist im Rahmen der Arbeit von hoher Relevanz. Dieser argumentative Spagat spiegelt sich zum einen in der anschließenden Diskussion dessen, was unter „kommunaler Nachhaltigkeit“ zu verstehen sei, wider. Zum anderen stellt sich in Bezug auf die Umsetzungsproblematik der Arbeit das Problem, wie sich gesellschaftliche Ziele realisieren lassen, die erst im Umsetzungsprozess selbst definiert und dabei zudem kontinuierlich umformuliert werden. Der in Kapitel 6 erarbeitete Lösungsvorschlag basiert auf der Überlegung, dass hierzu im Sinne der obigen Diskussion sowohl Top-down-Formalisierungen als auch Bottom-up-Prozesse einbezogen werden müssen.

Begründungen für eine Kommunalisierung der Aufgabenzuständigkeit

Nach der allgemeinen Auseinandersetzung mit dem Nachhaltigkeitsbegriff soll in diesem Kapitel das Augenmerk auf den Bereich kommunaler Nachhaltigkeit gerichtet werden. Dass den Kommunen eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung globaler Umwelt- und Entwicklungsaufgaben zukommt, ist, wie bereits einleitend konstatiert wurde, inzwischen eine quer durch alle politischen und sozialwissenschaftlichen Fraktionen geteilte Überzeugung. Kommunen, so heißt es in der Agenda 21, spielen eine entscheidende Rolle bei der „Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung“.⁷⁶

Vor dem Hintergrund der globalen Problemdimension von Nachhaltigkeit erscheint eine Zuständigkeitsverlagerung auf die kommunalen Handlungsträger jedoch zumindest *contraintuitiv*. Stärker als alle anderen Regierungsebenen sind die Kommunen an Entscheidungen anderer gebunden und daher in ihrem Handlungsspielraum begrenzt. Bereits die Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist in Mehrebenensystemen an die von höherer Stelle geschaffenen Rahmengesetze gebunden und erfolgt in der Regel nicht ohne Fremdbestimmung. Entwicklungen von globaler Bedeutung liegen, so scheint es, erst recht außerhalb des kommunalen Einflussbereichs.

Definiert man Nachhaltigkeit im Sinne einer dauerhaft aufrechtzuerhaltenden Wirtschaftsweise (vgl. Abschnitt 2.3), zeigt sich eine weitere Eigentümlichkeit der Idee kommunaler Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit als einen dauerhaften Bestands- bzw. Funktionserhalt zu definieren, hat nämlich nur dann einen Sinn, wenn es sich bei der betrachteten Einheit um ein geschlossenes System handelt. Ob eine Kommune dauerhaft mit den

⁷⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Agenda 21, Kap. 28.1.

ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen haushaltet, ließe sich nur ermitteln, wenn keine weiteren Stoffe in sie ein- oder aus ihr abgeführt würden. Aufgrund ihres hohen Agglomerationsniveaus ist es insbesondere für die Städte ausgeschlossen, dass sie jemals einen solchen Zustand vollständiger Selbstversorgung erreichen könnten, noch erscheint dies erstrebenswert.⁷⁷ Es stellt sich daher die Frage, inwiefern das Nachhaltigkeitsleitbild überhaupt ein geeignetes Barometer für die Beurteilung der kommunalen Entwicklungen sein kann, beziehungsweise in welcher Form das Konzept für die Anwendung im kommunalen Bereich zu modifizieren ist.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ungleichheit zwischen globalen Problemen und lokalen Handlungsmöglichkeiten soll in diesem Kapitel untersucht werden, welchen Sinn die Forderung nach einer kommunalen Nachhaltigkeit haben kann. Hierfür werden zunächst positiv die Handlungsmöglichkeiten von Kommunen in Bezug auf Nachhaltigkeitsziele aufgezeigt (3.1) und mit den in der politischen Diskussion vorgetragenen Argumenten eine kommunale Zuständigkeit begründet (3.2). Da aufgrund ihrer unterschiedlichen Dimension ein global angelegtes Nachhaltigkeitskonzept nicht unverändert auf die Kommunen übertragen werden kann, werden abschließend die Inhalte und Besonderheiten von kommunaler Nachhaltigkeit sowie ihr Verhältnis zur globalen Nachhaltigkeit herausgearbeitet (3.3).

3.1 Kommunale Handlungsfelder

Als Ansatzpunkte für nachhaltiges Handeln bieten sich auf kommunaler Ebene eine große Anzahl möglicher Betätigungsfelder. Wie schon gesagt, unterliegen die Kommunen zwar auf vielfältige Weise Rahmenbedingungen, auf die sie keinen direkten Einfluss ausüben können, sei es in Form von gesamtgesellschaftlichen (systemischen) Entwicklungen oder aufgrund einer mangelnden Kompetenz- und Finanzausstattung. Auf der anderen Seite lassen sich aber eine Vielzahl von Handlungsoptionen speziell im kommunalen Entscheidungsumfeld ausmachen. Anstatt auf die Begrenzungen kommunaler Einflussmöglichkeiten einzugehen, lassen sich, positiv gewendet, diejenigen Bereiche aufzeigen, in denen die

⁷⁷ Die Forderung nach autarken Kommunen würde gleichzeitig beinhalten, dass auf die Vorteile der Arbeitsteilung zwischen den Kommunen verzichtet werden müsste.

Kommunen anerkanntermaßen Beiträge zu Nachhaltigkeitszielen leisten können.

Wenngleich die kommunalen Kompetenzen weltweit stark variieren, insbesondere zwischen Kommunen in föderal und in zentralistisch organisierten Staaten und zwischen demokratischen und autoritären politischen Systemen, gelten als klassische Betätigungsfelder der Kommunen vor allem die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und der Daseinsvorsorge ihrer Einwohner. In der Bundesrepublik ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben einschließlich der zu ihrer Erfüllung notwendigen Finanzausstattung grundgesetzlich in Artikel 28.2 (Kommunale Selbstverwaltungsgarantie) festgeschrieben. Ebenso vielfältig wie die hierunter fallenden Aufgabenbereiche sind auch die möglichen Ansatzpunkte für Nachhaltigkeitsbeiträge. Einen Eindruck von der Themenfülle der mit kommunalen Nachhaltigkeitsbeiträgen assoziierten Aktivitäten vermittelt die keineswegs erschöpfende Zusammenstellung des Deutschen Städtetages (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Handlungsfelder und Instrumente einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik

| Handlungsfelder für kommunale Nachhaltigkeitspolitik | Maßnahmen, Instrumente, Handlungsmöglichkeiten |
|---|---|
| Organisation der kommunalen Umweltverwaltung |  |
| Umwelt und Wirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> • Dialog mit der Wirtschaft • Neue Kooperationsformen • Kommunale Wirtschaftsförderung |
| Energie und Klimaschutz | <ul style="list-style-type: none"> • Energieeinsparung • CO₂-Reduktion |
| Natur und Landschaft | <ul style="list-style-type: none"> • Stadtgrün und Biotopverbundsysteme entwickeln • Öko-Konto aufbauen • Naturhaushaltswirtschaft |
| Flächeninanspruchnahme und Zuordnung der Nutzungen | <ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung des Flächenverbrauchs • Ökologische Stadterneuerung • Funktionsmischung |
| Bauen und Wohnen | <ul style="list-style-type: none"> • Flächenrecycling • Ökologisches Bauen • Kommunale UVP |

| Handlungsfelder für kommunale Nachhaltigkeitspolitik | Maßnahmen, Instrumente, Handlungsmöglichkeiten (Fortsetzung von S. 53) |
|---|---|
| Verkehr | <ul style="list-style-type: none"> • Ökologische und stadtverträgliche Verkehrspolitik • Verkehrsentwicklungsplan aufstellen |
| Abfallwirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Abfallvermeidung vor Verwertung und umweltverträglicher Entsorgung |
| Bodenschutz und Altlasten | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunales Bodenschutz-Programm aufstellen |
| Wasser und Abwasser | <ul style="list-style-type: none"> • Wasser sparen • Flächendeckende Grundwassergüte-Überwachung durchführen |
| Luftreinhaltung | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunales Aktionsprogramm Luftreinhaltung erarbeiten |
| Lärm | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunales Lärmschutzprogramm und Lärminderungspläne aufstellen |
| Kommunale UVP | <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer UVP-Leitstelle |
| Kommunale Umweltinformationssysteme | <ul style="list-style-type: none"> • Planungs- und Informationssysteme vernetzen |
| Beschaffung und Finanzierung | <ul style="list-style-type: none"> • Produktlinienanalysen und Ökobilanzen einbeziehen • Schlanke Verwaltung entwickeln |
| Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit | <ul style="list-style-type: none"> • Umweltberichterstattung • Bürgerbeteiligung • Neue Mitwirkungsmöglichkeiten aufzeigen |
| Umwelterziehung und -bildung | <ul style="list-style-type: none"> • Umwelterziehung unterstützen |
| Umwelt und Entwicklung | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Entwicklungshilfe ausbauen |
| <p>Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine „Lokale Agenda 21“, Köln: 1995; Spindler, E.: Der Beitrag von Öko-Audit auf kommunaler Ebene zu den Zielen der Agenda 21, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 167, eigene Bearbeitung.</p> | |

Die Zusammenstellung macht deutlich, wie breit der Zugang zu einer kommunalen Nachhaltigkeitsvorstellung ist. Ökonomische, soziale, ökologische und auch demokratische Zielvorstellungen füllen das Konzept thematisch aus. Kommunale Nachhaltigkeit resultiert als „Synopsis“ der verschiedenen Bemühungen.⁷⁸

Ein wesentlicher Aspekt bei der Aufführung von Handlungsfeldern ist, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um Zuständigkeiten der kommunalen Verwaltung handelt. Viele der genannten Handlungsfelder unterliegen der Verantwortung aller Bürger einer Kommune („Wasser sparen!“) oder aber einzelner Repräsentanten („Dialog mit der Wirtschaft“). Kommunale Nachhaltigkeit ist sowohl Querschnittsaufgabe als auch gemeinsame Verantwortung. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe sei daher, wird vielerorts betont, kein staatlich zu verordnendes Programm, sondern hänge maßgeblich von den „Entscheidungen, die täglich von Privatpersonen oder Funktionsträgern/innen getroffen werden“,⁷⁹ ab.

Im Rahmen dieser Arbeit sind vor allem die Handlungsfelder mit Bezug zu globalen Problemkategorien von Interesse, die in Übersicht 4 eingerückt erscheinen (potenziell oder indirekt globale / globale Reichweite). Während der globale Kontext bei Themen wie der kommunalen Entwicklungshilfe und der CO₂-Einsparung unmittelbar ersichtlich ist, erlangen andere Themen nur indirekt oder auch nur potenziell eine globale Reichweite. Ein Beispiel für Letzteres bildet die Funktionsmischung bei der Flächennutzung. Eine stärkere Durchmischung von Wohn-, Einkaufs- und Gewerbegebieten in der Kommune führt zu kürzeren Wegen und damit zu einer Verminderung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen. Die stadtplanerische Orientierung am Prinzip der Funktionsmischung stellt daher einen indirekten Beitrag zum globalen Klimaschutz dar. Ein Beispiel für ein Handlungsfeld mit potenziell globaler Wirkung ist die Schaffung von Biotopverbundsystemen. Nur wenn auf diese Weise bedrohte Arten geschützt werden, handelt es sich um eine Maßnahme von globaler Bedeutung.

⁷⁸ Vgl. Spindler, E.: Der Beitrag von Öko-Audit auf kommunaler Ebene zu den Zielen der Agenda 21, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 167.

⁷⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 26.

Insgesamt bleibt die Einteilung in lokal vs. global relevante Handlungsmöglichkeiten somit eine hilfswise Annäherung, da in vielen Fällen eine trennscharfe Unterscheidung nicht möglich ist. Dass der globale Beitrag in vielen Fällen nur minimal erscheint, ist kein Grund für eine Nichtberücksichtigung dieser Aktivitäten, da es sich hierbei um ein generelles Problem im Zusammenhang mit globalen Gütern handelt. Bezogen auf das globale Gesamtergebnis ist der Beitrag jeder Einzelaktivität immer vernachlässigbar gering.

3.2 Argumente für eine lokale Nachhaltigkeitspolitik

Als den Bürgern am nächsten stehende Regierungseinheit sind die Kommunen insbesondere im Bereich von Partizipation und bürgernaher Politik anderen Regierungsebenen überlegen. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 dargestellten Verzahnung von Nachhaltigkeit mit direktdemokratischen Verfahrensvorstellungen macht sie dies zu einem geeigneten Adressaten für Nachhaltigkeitsaufgaben. Sowohl in der Literatur als auch in der politischen Diskussion finden sich zahlreiche Argumente, die auf die besondere Funktion kommunalen Handelns für die Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung abstellen. Diese Argumente werden im Folgenden in loser Form zusammengefasst, um das Spektrum möglicher Begründungen für eine „Kommunalisierung von Nachhaltigkeit“ aufzuzeigen. Eine Reflexion erfolgt auf Basis ihrer Bedeutung für den Gesamtzusammenhang. Diejenigen Aspekte, die echte Handlungsanreize für ein Nachhaltigkeitsengagement von Individuen liefern können, werden in Kapitel 5 und 6 unter Implementierungsgesichtspunkten wieder aufgegriffen.

3.2.1 Lokale Problemverursachung

„Umweltzerstörung findet trotz ihrer vielfältigen globalen Auswirkungen dort statt, wo Menschen leben und wirtschaften; dort wo produziert, gebaut, geheizt, gekocht und sich bewegt wird, wo Ressourcen verarbeitet, Verkehrssysteme und Unterkünfte entwickelt werden usw.“⁸⁰

Wie die angeführten Beispiele zeigen, liegen viele Entstehungsgründe einer nicht nachhaltigen Entwicklung im kommunalen Bereich, die sich

⁸⁰ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Schriftenreihe Forschung. Heft 499 (1996), Bonn: S. 8.

im Aggregat zu den global spürbaren Problemen verdichten. Hieraus folgt zum einen die positive Möglichkeit einer Einflussnahme auf den globalen Entwicklungspfad.⁸¹ Dieses Argument einer kommunalen Handlungskompetenz knüpft an die im vorigen Abschnitt skizzierten Handlungsfelder an. Zum anderen lässt sich im Sinne des Verursacherprinzips auch eine moralische Verantwortung der Kommunen ableiten. In dem Maße, in dem die Probleme innerhalb einer Kommune entstehen, sollte sie auch zu ihrer Behebung verpflichtet sein.

3.2.2 Lokale Problemnähe

„Local institutions are often in the best position to regulate and manage environment and development activities which, while global in effect, are the result of local practices and complex local conditions. Efforts to address environmental problems at the national and international levels are handicapped by their distance from these local conditions, and therefore have too often failed to meet even modest expectations.“⁸²

Die Kommunen können nicht nur positiv einen Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten, häufig sind sie hierbei sogar allen anderen Regierungsebenen überlegen. Hier kommt die große Diversität der lokalen Bedingungen zum Tragen. Weil die Strukturen, die zu einer nicht nachhaltigen Entwicklung führen, von Land zu Land und von Kommune zu Kommune stark variieren, sind den örtlichen Gegebenheiten angepasste Initiativen besonders wirkungsvoll und gegenüber einheitlich für alle geltenden Lösungen vorzuziehen. Während eine Zentralinstanz immer nur nach dem Gießkannenprinzip verfahren kann, können die lokalen Handlungsträger auf die örtlichen Belange Rücksicht nehmen. In Kenntnis der lokalen Problemstruktur können Ressourcen effektiver gemäß der individuellen Stärken und Schwächen eingesetzt werden.

⁸¹ „Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele.“ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Agenda 21, Kap. 28.1.

⁸² ICLEI: Call for a Local Agenda 21. Toronto: 1992, S. 4 f.

3.2.3 Transparenz und lokale Erfahrbarkeit

Eng mit der lokalen Problemnähe verbunden ist der Aspekt einer höheren Transparenz kommunaler Nachhaltigkeitsinitiativen. Während Maßnahmen auf zentraler Ebene aufgrund sehr komplexer Wirkungsketten nur schwer zu durchschauen sind, stehen bei lokalen Maßnahmen Ursache und Wirkung oft in einem direkten Zusammenhang, so dass sich Ansatzpunkte für nachhaltiges Handeln zielgenauer bestimmen lassen. So ist zum einen die Verantwortung für die Probleme leichter zuzuordnen als auf nationaler oder gar internationaler Ebene,⁸³ zum anderen erhöht die bei lokaler Nachhaltigkeitspolitik leichter mögliche Rückkopplung von Aufwand und Ertrag auch die Effizienz des Ressourceneinsatzes.⁸⁴ Benkert (1995) vermutet sogar, dass aufgrund der Zurechenbarkeit auch mit einer größeren Bereitschaft seitens der Bevölkerung für schärfere umweltpolitische Normen und das Tragen der hiermit verbundenen Opportunitätskosten zu rechnen sei.⁸⁵

Hinsichtlich ihrer Wahrnehmbarkeit durch die Bevölkerung haben lokale Maßnahmen Transparenzvorteile. Da viele Nachhaltigkeitsprobleme auf lokaler Ebene spürbar sind, können Projekte, die hier Abhilfe leisten, direkt als eine Steigerung der Lebensqualität erlebt werden. Norgaard (1994) hebt zudem die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Natur und Mensch hervor, die auf lokaler Ebene besonders stark zu spüren seien und daher ein natürliches Selbstinteresse lokaler Gemeinschaften am Erhalt ihrer Ökosysteme hervorbrächten.⁸⁶

Auf lokaler Ebene können bürgerschaftliche Initiativen Gehör finden und gemeinnützige Projekte umgesetzt werden, deren Erfolge direkt sichtbar werden. Die Befriedigung, die aus der Tatsache resultiert, auf lokaler Ebene etwas bewirken zu können, wird von vielen Autoren als ein

⁸³ Vgl. Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden. Bonn: 1996, S. 17.

⁸⁴ Vgl. Benkert, W.: Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen? In: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Marburg: Metropolis 1995, S. 167.

⁸⁵ Vgl. Benkert: Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen, S.167.

⁸⁶ Norgaard, R. B.: Development Betrayed. The End of Progress and a Co-Evolutionary Revisioning of the Future. London, New York: Routledge 1994, S. 182.

wichtiger Motivationsfaktor für umwelt- oder sozialpolitisches Engagement hervorgehoben.⁸⁷

Die lokale Erfahrbarkeit ist aus psychologischer Sicht auch ein wichtiges Vehikel für eine veränderte Wahrnehmung von Nachhaltigkeit. Gerade auf kommunaler Ebene bestehen Möglichkeiten zu zeigen, dass Nachhaltigkeit nicht, entsprechend der landläufigen Auffassung, ein Verzichtparadigma darstellen muss, sondern Freude bereiten kann. Überphantasievollere Aktionen (z. B. internationale Straßenfeste) und die Einbindung von Kindern und Jugendlichen in örtliche Initiativen lässt sich das Image zukunftsfähiger Entwicklung neu prägen.

3.2.4 Flexibilität und Kreativität

„Lokale Lösungen für globale Probleme sind gefragt. Gerade wenn offene Märkte zu riesigen Globalisierungswellen führen, bedarf es kleinerer und beweglicher Boote, nicht schwerfälliger Dampfer unter nationaler Flagge.“⁸⁸

Weil der Radius kommunaler Entscheidungen begrenzt ist, können die Kommunen vielfältig flexibler agieren als größere Handlungseinheiten. Der Abstimmungsbedarf ist geringer als bei zentralstaatlicher Regulierung und es herrscht eine größere Homogenität von Interessen, da regionale Differenzen wegfallen. Mit der größeren Flexibilität können die Kommunen ein wichtiger Innovator im Bereich nachhaltiger Konsum-, Produktions- und Infrastrukturentscheidungen sein. Die Kommunen können Handlungsstrategien erproben, welche in größerem Rahmen als zu risikoreich erscheinen oder keine politischen Mehrheiten erlangen und damit eine wichtige Funktion als Promotor von neuen Ideen ausfüllen. Auch unter dem Gesichtspunkt der Vielfalt von Projektideen erscheint das Setzen auf das kommunale Kreativitätspotenzial sinnvoll, da aufgrund der großen Zahl von Kommunen mehr Strategien erfunden und umgesetzt werden können als von jeder anderen Regierungsebene.

⁸⁷ Vgl. stellvertretend für viele: Ohne Verfasser: Kinder und Jugendliche engagieren sich, wenn Ziele und Ergebnisse stimmen, in: Stadtgespräche. Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland. Nr. 10 (1998), S. 1 f.

⁸⁸ Straubhaar, T.: Der Nationalstaat ist zu klein und doch zu groß. Auf die Globalisierung folgt die Glocalisierung. Lokale Lösungen für weltweite Probleme, in: Handelsblatt Nr. 248 vom 22.12.1999, S. B4.

3.2.5 Zielfindung als gesellschaftlicher Prozess

In seiner Funktion als allgemein gültiges und zukunftsorientiertes Leitbild bleibt der Nachhaltigkeitsbegriff ein abstraktes und inhaltsleeres Gebilde, das, um Praxistauglichkeit zu erlangen, einer weiter gehenden Konkretisierung bedarf. So muss definiert werden, welche Priorität den verschiedenen Zielkategorien im Falle des Konflikts einzuräumen ist. Da diese Definition mit Werturteilen behaftet ist, kommt hierfür der Partizipation der Bevölkerung und damit der lokalen Ebene große Bedeutung zu.⁸⁹ Dies umso mehr, da Nachhaltigkeit als zukunftsorientiertes Konzept auf die dauerhafte Unterstützung und Zustimmung der Bevölkerung angewiesen ist. Kommunen, so wird vielerorts argumentiert, spielen eine wesentliche Rolle als Wegbereiter des gesellschaftlichen Konsenses, da häufig nur vor Ort die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung um die Zukunft und weltweite Gerechtigkeit konkret geführt werden könne.⁹⁰ Ebenso maßgeblich ist, dass die Kommunen durch lokale Diskussionsprozesse zur Erziehung und Sensibilisierung der Bevölkerung für eine nachhaltige Entwicklung beitragen können.⁹¹ Im Rahmen partizipativer Verfahren kann durch Thematisierung und Wissenserweiterung das Interesse der Bevölkerung an globaler Problemlösung gestärkt werden.⁹² In dem Argument der Werte schaffenden kommunalen Sozialstrukturen erkennt Schick (1998) eine Übereinstimmung zwischen der Nachhaltigkeitsdebatte mit kommunitaristischen Interpretationsmustern. Auch die Kommunitaristen fordern zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Demokratie die Stärkung der kleinen politischen Einheiten, indem sie sich darauf berufen, dass das hierfür notwendige Sozialkapital wie insbesondere die „Solidarität“ eben nicht exogen abgeleitet werden könne, sondern nur im sozialen Kontext von *communities* entstände. Dies gelte auch für den Wert „intergenerative Gerechtigkeit“, dessen Entstehungsorte nicht eine anonyme Gesellschaft, sondern die Familie, die Nachbarschaft und weitere Peergroups seien.⁹³

⁸⁹ Vgl. BUND / Misereor: Zukunftsfähiges Deutschland, S. 54.

⁹⁰ Forum Umwelt & Entwicklung: Lokale Agenda 21, S. 17.

⁹¹ Vgl. Keating: Agenda für eine nachhaltige Entwicklung.

⁹² Vgl. Moser, P.: Akteure im kommunalen Klimaschutz, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 10, H. 3 (1997), S. 395.

⁹³ Vgl. Schick, G.: Die dritte Säule. Nachhaltigkeit aus kommunitaristischer Sicht, in: Renner, A. / Hinterberger F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Verein-

3.2.6 Kommunen als Ort der Daseinsvorsorge

„Indeed, sustainable *improvement* in the quality of life should become the touchstone for both industrialized and developing countries [...]. There are many elements to the quality of life. They are based on the secure enjoyment of health and education, adequate food and housing, a stable and healthful environment, equity, gender equality, participation in everyday life, and dignity and security. Each of these elements is important in its own right, but lack of fulfilment of even one of them can undermine the subjective sense of ‚quality of life‘.“⁹⁴

Während auf nationalstaatlicher Ebene eher die produktionsorientierten Interessen Resonanz finden, gelten die Kommunen tendenziell als stärker reproduktionsorientiert.⁹⁵ Als den Bürgern am nächsten stehende Regierungsebene sind sie hauptverantwortlich im Bereich von Lebensqualität und nicht-marktlicher Bedürfnisbefriedigung. So kommen ihnen traditionell die Aufgaben zu, soziale Härten aufzufangen und für eine lebenswerte (kommunale) Umwelt zu sorgen. Die mit kommunaler Nachhaltigkeit in Verbindung gebrachten Ziele wie der Schutz kommunaler Ökosysteme und die Schaffung funktionierender sozialer Sicherungssysteme erscheinen unmittelbar anschlussfähig an die Aufgabe der örtlichen Daseinsvorsorge. Dass es zwischen ihnen generell zu thematischen Überschneidungen kommt, ist kein Zufall; handelt es sich doch auch beim Konzept der Nachhaltigkeit um ein global und intertemporal erweitertes Prinzip der Daseinsvorsorge.

barkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 125 ff.

⁹⁴ The Independent Commission on Population and Quality of Life: *Caring for the Future*, S. 64 f.

⁹⁵ „Als ‚reproduktionsorientierte Interessen‘ werden Interessen bezeichnet, die unmittelbar der personalen Bedürfnisbefriedigung entspringen und nicht der Einkommenserzielung untergeordnet sind. Sie umfassen einen viel weiteren Bereich als über den Markt (Nachfrage nach Gütern und Diensten) befriedigt werden kann. Vielmehr werden darunter auch Bedürfnisse artikuliert, die sich zum Teil gerade *gegen* Produktionsinteressen wenden, um die Folgekosten privatwirtschaftlicher Produktion zu vermeiden (Umweltschutzauflagen; Lebensqualität-Interessen; Selbstentfaltungs- und Mitbestimmungsbedarfe; ‚Humanisierung der Arbeit‘ etc.).“ Fürst, D. / Hesse, J. J. / Richter H.: *Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozess der föderalstaatlichen Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos 1984, S. 23.

3.2.7 Nachhaltigkeit und Urbanität

„Solving the problems of the city would make a major contribution to solving the most pressing global environmental problems, notably the greenhouse effect and acid rain. For it is in the cities that we find the greatest concentration of population and economic activity – and hence emissions. And it is the cities which make the crucial, long-term and often irreversible decisions on infrastructure investments in energy supply, waste and water treatment, and transport.“⁹⁶

Nicht nur aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung stellen die Städte einen wichtigen Fokus im Rahmen der Nachhaltigkeitsdiskussion dar. („The often repeated figure that more than 50% of the world’s population will live in urban areas by the end of the [20th, S.G.] century serves as a dramatic statement ...“)⁹⁷ Städte gelten auch als „Zentren sozio-ökonomischer Innovation“,⁹⁸ denen eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung von nachhaltigen Wirtschaftsprozessen zukommt. So verfügen die Städte nicht nur über ein überdurchschnittlich gut ausgebildetes Humankapital, die städtische Infrastruktur und Technologieausstattung bieten auch den passenden Rahmen, dieses zu nutzen. Die räumliche Nähe vieler Menschen begünstigt eine gegenseitige „Kreativitätsstimulation“ und neue Ideen finden schnell Verbreitung. Aber auch die sprichwörtliche städtische Offenheit und Toleranz mag als Aktivposten für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien eingehen: „Die Nähe des Heterogenen stellt eine ‚Soziodiversität‘ her, die die ‚Nischen‘ für eine Vielzahl unkonventioneller Lebensformen bietet – und zukunftsfähige Lebensformen sind aus heutiger Sicht unkonventionell.“⁹⁹

Auch wenn, wie eingangs konstatiert, Städte niemals nachhaltig im Sinne der Selbstversorgung werden können, gibt es andererseits Argumente, die diese als die (potenziell) am besten mit Nachhaltigkeitskriterien zu vereinbarende Siedlungsform ausweisen. Nicht nur der Flächenverbrauch pro Einwohner ist in den Städten geringer als im ländlichen Raum, durch die dichtere Besiedelung lassen sich mittelbar eine Reihe

⁹⁶ ICLEI: Call for a Local Agenda 21, S. 4.

⁹⁷ ICLEI: Call for a Local Agenda 21, S. 8.

⁹⁸ Fürst / Hesse / Richter: Stadt und Staat, S. 17.

⁹⁹ Feindt: Nachhaltigkeit, Urbanität, Identität und Partizipation, S. 43.

weiterer Chancen städtischer Nachhaltigkeit ableiten, etwa eine geringere Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr.¹⁰⁰

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass in der praktischen und politischen Diskussion um Nachhaltigkeit zahlreiche sehr verschiedenartige Argumente angeführt werden, die eine Zuständigkeit der Kommunen plausibel begründen.

3.3 Global vs. lokal orientierte Interpretationen kommunaler Nachhaltigkeit

Als ein wesentliches Argument für die Dezentralisierung der Aufgabenzuständigkeit wurde die Möglichkeit der Berücksichtigung individueller Stärken und Schwächen der Kommunen und einer individuellen Profilbildung bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit genannt. Entsprechend individualisiert muss, so scheint es, auch das Anforderungsprofil einer als nachhaltig zu bezeichnenden Kommune sein. Nur wenn die kommunalen Akteure Freiraum bei der Definition der Kriterien für Nachhaltigkeit genießen, lassen sich die Stärken einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung realisieren.

Auf der anderen Seite wird kommunale Nachhaltigkeit jedoch auch im Sinne eines Beitrags zu den globalen Umwelt- und Entwicklungszielen interpretiert. Diesen Beitrag zu definieren kann nicht ausschließlich im Ermessensspielraum der kommunalen Akteure liegen, da hierbei die globalen Notwendigkeiten Berücksichtigung finden müssen.

In der praktischen Debatte um kommunale Nachhaltigkeit und der Formulierung von kommunalen Zielen finden sich beide Aspekte wieder.¹⁰¹ Ebenso wie in Kapitel 2 eine Unterscheidung zwischen den im

¹⁰⁰ Zu den Vorteilen und Stärken von Städten vgl. Deelstra, T.: The (Un)Sustainable City, in: European Commission: Local Loops. How Environmental Management Cycles Contribute to Local Sustainability. Proceedings of the European Commission Advanced Study Course on Local *eco*Instruments. Freiburg, May 15-22, 1999 (erschienen 2000), S. 57 ff.

¹⁰¹ Als eine der zentralen Herausforderungen der Lokalen Agenda 21 identifizieren Brand et al. die Notwendigkeit, lokale Probleme und Interessen mit Fragen globaler Entwicklung in Beziehung zu setzen. Vgl. Brand, K.-W. / Christ, E. / Heimerl, A. / Warssewa, G.: Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Abschlussbericht einer von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Studie (nicht endgültige Fassung) der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. (MPS). München, Bremen: 2001, S. 12.

Nachhaltigkeitskonzept vereinten verfahrenszentrierten und substantiell orientierten Deutungsmustern getroffen wurde, sollen auch bei der Anwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs auf kommunale Gebietskörperschaften zwei konzeptionell unterschiedliche Sichten aufgezeigt werden, von denen der eine als „deduktiv-formalistischer“, der andere als „empirisch-intuitiver“ Ansatz bezeichnet werden kann. Die im folgenden idealtypisch skizzierten Sichtweisen lassen sich als die beiden Pole in der Auseinandersetzung um kommunale Nachhaltigkeit betrachten.

Der deduktive Ansatz steht für die Versuche, kommunale Nachhaltigkeit aus vorab definierten Globalzielen abzuleiten.¹⁰² Parameterwerte, die auf globaler Ebene eine nachhaltige Entwicklung repräsentieren, wie etwa ein global unschädliches Emissionsniveau von Treibhausgasen, werden auf die einzelne Kommune heruntergebrochen und als Zielwerte übernommen. Kommunale Nachhaltigkeit bleibt in dieser Sicht eine abstrakte Vorstellung dessen, was global tragfähig wäre, wenn sich alle Kommunen in dieser Weise verhielten. Dem deduktiven Zugang nahe stehend sind die Versuche, geeignete Zustandsvariablen zu formulieren (etwa die CO₂-Emission pro Kopf der Bevölkerung) und diese als Indikatoren einer nachhaltigen Kommunalentwicklung zu definieren. Als grundsätzliche Problematik stellt sich hierbei die Frage, in welcher Weise ein „Recht auf Umweltverschmutzung“ auf die Kommunen aufgeteilt werden soll.

Eine Aufteilung pro Kopf der Bevölkerung erscheint zwar auf den ersten Blick als das fairste Verfahren, ignoriert andererseits aber strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Entwicklungszustände und der klimatischen und topographischen Bedingungen. Als besonders praxisnah gestaltet sich demgegenüber eine Aufteilung nach dem *grandfathering*-Prinzip, bei der jeder Kommune ein Recht auf Umweltverschmutzung proportional zu ihrem Verschmutzungsniveau in der Vergangenheit gewährt wird. Realistisch erscheint eine Verteilung, die sich zwischen diesen beiden Extremen befindet. Zwischen die globale und die kommunale Nachhaltigkeit ist mithin die normative Entscheidung über eine Verteilungsregel geschaltet. Ein weiteres Problem dieses Ansatzes liegt in der Tatsache, dass Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß zu den global relevanten Themenfeldern (sinnvoll) beitragen können. Beispielsweise mag eine Kommune in einer ariden Region den Schwerpunkt auf Programme zum Schutz von

¹⁰² Dieses Vorgehen findet sich bei den in Abschnitt 2.3 vorgestellten Indikatoren.

Grundwasser legen, um das Fortschreiten von Wüstenbildung zu verhindern, während es für eine Kommune in westlichen Industrienationen naheliegender ist, ihren Energiebedarf zu reduzieren. Eine gleichmäßige Aufteilung von Pflichten für alle Belange ist in höchstem Maße ineffizient und widerspricht dem bereits in der Klimarahmenkonvention für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern festgelegten Prinzip der *common but differentiated responsibilities*.

Vom entgegengesetzten Pol her, dem empirisch-intuitiven Zugang, wird kommunale Nachhaltigkeit weniger anhand generalisierbarer Standards gemessen als vielmehr daran, welchen (subjektiven) Gesamteindruck eine Kommune erweckt. Sehr deutlich tritt diese Auffassung von Nachhaltigkeit in der Formulierung Campbells zu Tage: „Attempts to define sustainability miss the point that, like beauty, sustainability is in the eye of the beholder.“¹⁰³ Eine nachhaltige Kommune kann in dieser Interpretation übersetzt werden mit einer lebenswerten Kommune. Beispiele für die Fülle der hiermit assoziierbaren Attribute liefert Herbert Giradet, Vorsitzender der Schumacher Society zur Förderung von Nachhaltigkeit und kommunaler Revitalisierung, der als Bestandteile einer nachhaltigen Stadt u. a. die Kriterien nennt: „geringer Flächenverbrauch, keine Funktionstrennung, alle Funktionen sind vor Ort vorhanden, gesundes Leben“ sowie „Fremde und Einheimische fühlen sich willkommen“.¹⁰⁴

Als ein Sammelbecken für alle möglichen, die Lebensqualität beeinflussenden Aspekte bietet dieses intuitive Verständnis von kommunaler Nachhaltigkeit einen sehr flexiblen Rahmen, innerhalb dessen sich jede Kommune ihrem individuellen Profil entsprechend positionieren kann. Die Definition von kommunaler Nachhaltigkeit als lebenswerte Stadt verschiebt den Schwerpunkt der Zielbestimmung zugunsten der lokalen

¹⁰³ Campbell, A.: Participatory Inquiry. Beyond Research and Extension in the Sustainability Era. Paper Prepared for the International Symposium on Systems-Oriented Research in Agriculture and Rural Development. Montpellier, France: November 1994. Zitiert nach: Guijt, I.: Assessing the Merits of Participatory Development of Sustainable Agriculture, in: Blauert, J. / Zadek, S. (Eds.): Mediating Sustainability. Growing Policy from the Grassroots. West Hartford: Kumarian 1998, S. 101.

¹⁰⁴ Rede am 09.02.2000 auf der Dritten Europäischen Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden in Hannover vom 09.-11.02.2000 zum Thema „Cities-People-Planet“.

Wirksamkeit. Nicht der Beitrag zu globalen Umwelt- und Entwicklungszielen steht im Zentrum der Bemühungen, sondern die Aufmerksamkeit richtet sich auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort. Neben den Aufgaben der lokalen Versorgungsorganisation (Bereitstellung sauberen Trinkwassers und sauberer Luft, Abwasserversorgung, Kriminalitätsbekämpfung, Bereitstellung menschenwürdiger Unterkünfte etc.) ist ein zentrales Thema die Bereitstellung von Arbeitsplätzen.

Deutet man kommunale Nachhaltigkeit ausschließlich als eine Verbesserung der Lebensqualität in der Kommune, stellt sich allerdings die Frage, inwiefern der Begriff eine sachliche Neuerung darstellt oder ob er nicht vielmehr alten Wein im neuen Schlauch präsentiert, da die Verbesserung der örtlichen Lebensqualität immer schon im Zuständigkeitsbereich der Kommunen gelegen hat. Neu wäre hierbei lediglich die zusammenfassende Behandlung vieler Aspekte unter dem gemeinsamen Dach kommunaler Nachhaltigkeit.¹⁰⁵

In den zwei unterschiedlichen Auffassungen von kommunaler Nachhaltigkeit spiegeln sich die zwei Ebenen der allgemeinen Nachhaltigkeitsdiskussion wider: Während der deduktiv-formalistische Ansatz besonders den in Abschnitt 2.3 zusammengefassten ökonomischen Operationalisierungen nahe steht, deren Zweck es ist, das Gebot des Substanz- bzw. des Funktionserhalts für unterschiedliche Verwendungszusammenhänge greifbar zu machen, kann beim empirisch-intuitiven Zugang eine Parallelität zu den verfahrenszentrierten Deutungsmustern (vgl. Abschnitt 2.4) ausgemacht werden. Wie dort ist die Definition von Nachhaltigkeit vor allem an das subjektive Empfinden und die Prioritäten der Bevölkerung gebunden, die den Begriff inhaltlich ausfüllen.

Das Verhältnis von global orientierter deduktiver und lokal orientierter empirisch-intuitiver Interpretation von kommunaler Nachhaltigkeit lässt sich am besten durch Blick auf die von ihnen jeweils erfassten Aktivitäten verdeutlichen. Hierbei zeigen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Anhand der in Übersicht 4 aufgeführten Handlungsfelder einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik wurde bereits die vielfache Parallelität von lokalen und globalen Nachhaltigkeitszielen ersichtlich, bei denen Fortschritte bei globalen Umwelt- und Entwicklungszielen

¹⁰⁵ Nicht umsonst ist die Neuartigkeit der Lokalen Agenda 21 eine vielfach hinterfragte Eigenschaft. Vgl. Caldwell, N.: *Local Agenda 21. Innovation or Repackaging?* In: Plunkett Foundation (Ed.): *The World of Co-Operative Enterprise 1999*. Oxford 1999, S. 119-129.

mit positiven Wirkungen für die örtlichen Umwelt- und Sozialsysteme korrelieren. Wenn beispielsweise eine Kommune seltene Tier- und/oder Pflanzenarten durch den Ausbau von Biotopverbundsystemen schützt (globale Wirkung), führt dies gleichermaßen zu einer Ausweitung der örtlichen Naherholungsgebiete und damit zu einer Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen. Andererseits ist jedoch auch der Fall denkbar, dass der Schutz seltener Arten der örtlichen Gemeinschaft eine Nutzungsbeschränkung, z. B. in Form absoluter Ruhe- und Schutzreservate, auferlegt, was aus deren subjektiver Sicht eine Wohlfahrtsminderung bedeuten kann. Das gesamte Spektrum möglicher Konkurrenz- und Synergiebeziehungen zwischen globalen und lokalen Nachhaltigkeitszielen bzw. dafür denkbarer Handlungsprogramme lässt sich in der folgenden Matrixdarstellung zusammenfassen:

Übersicht 5: Verhältnis von globaler und lokaler Nachhaltigkeit

| | Positiver Beitrag zur globalen Nachhaltigkeit (deduktiv-formalistische Interpretation) | Negativer Beitrag zur globalen Nachhaltigkeit |
|--|---|---|
| Positiver Beitrag zur lokalen Nachhaltigkeit (empirisch-intuitive Interpretation) | Fall I Zum Beispiel Schutz seltener Arten durch Ausbau von Naturparks | Fall II Zum Beispiel lokale Verdrängung gefährdeter Arten bei der Ansiedlung von raumkonsumierenden Industrien zur Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze (Stichwort: Mühlenberger Loch) |
| Negativer Beitrag zur lokalen Nachhaltigkeit | Fall III Zum Beispiel Einrichtung von Schutzzonen, die nicht lokal genutzt werden können | Fall IV Zum Beispiel Errichtung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese, die zusätzlichen Verkehr induzieren und lokale Biotop vernichten |

Wie Übersicht 5 verdeutlicht, weisen die global orientierte deduktive und die lokal orientierte empirisch-intuitive Auslegung von kommunaler Nachhaltigkeit einen Überschneidungsbereich auf, in dem die sowohl lokal als auch global positiv sich auswirkenden Maßnahmen anzusiedeln sind. Je nach Auslegung werden Aktivitäten im Gesamtspektrum der Fälle I bis III zu den kommunalen Nachhaltigkeitsbeiträgen gezählt.

Im weiteren Verlauf der Themenbearbeitung wird sich zeigen, dass keiner der beiden Interpretationszugänge für sich genommen eine ange-

messene Lösung für das Problem der Implementierung global zukunftsfähiger Entwicklungspfade darstellen kann.

Die empirisch-intuitive Auslegung krankt daran, dass bei einer rein lokal ausgerichteten Zielbestimmung die global erforderlichen Maßnahmen, wie etwa ein bestimmtes Niveau der Treibhausgaseinsparung, aus dem Blick geraten können. Man betrachte das Beispiel einer Kommune, deren lokale Umwelt vorbildlich geschützt wird und in der auf absehbare Zeit Vollbeschäftigung herrscht, deren Wirtschaftskraft sich aber ausschließlich auf die Produktion von Kraftfahrzeugen oder alternativ auf Erträge aus der Rodung von Urwäldern außerhalb der territorialen Grenzen der Kommune stützt.¹⁰⁶

Fasst man kommunale Nachhaltigkeit demgegenüber im Sinne der deduktiven Auslegung als einen Beitrag zu global definierten Zielgrößen auf, wird hiermit gleichzeitig die Assoziation eines Opfers der vor Ort agierenden Handlungsträger für eine für sie anonyme globale Gemeinschaft geweckt und unter Hinweis auf unvermeidliche Motivationsdefizite die Notwendigkeit von Zwang als Vollzugsinstrument begründet. Dies wirft angesichts fehlender globaler Gewährleistungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen jedoch unüberwindbar erscheinende Umsetzungsschwierigkeiten auf.

Die im folgenden Kapitel durchgeführte Analyse im Lichte der Theorie öffentlicher Güter neigt der deduktiven Position zu und gelangt zu eben dieser Schlussfolgerung. Erst durch die Integration von Aspekten aus dem Bereich der empirisch-intuitiven Auslegung im Zuge einer institutionenökonomischen Reinterpretation (Kapitel 5) lassen sich Ansätze zur Überwindung dieses Dilemmas entwickeln.

¹⁰⁶ Satterthwaite konstatiert einen Zusammenhang zwischen dem Grad der Externalisierung von Umweltschäden und dem Reichtum einer Kommune: „[...] one reason why the environmental quality of wealthy cities can improve is because the consumers and producers they concentrate can import all the goods whose production requires high levels of resource use and usually includes high levels of waste (including serious problems with hazardous wastes), pollution and environmental risk for their workforce.“ Satterthwaite, D.: Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development? In: Urban Studies, Vol. 34, No. 10 (1997), S. 1668.

Die Herausforderung der ökonomischen Theorie öffentlicher Güter und des Fiskalföderalismus durch die Lokale Agenda 21

Die in den vorigen Kapiteln nachgezeichnete Diskussion um Nachhaltigkeit und die kommunale Aufgabenzuständigkeit zeichnete sich durch eine normative Herangehensweise aus. Dies gilt auch für die in Kapitel 2 vorgestellten ökonomischen Ansätze zum Umgang mit Nachhaltigkeit. Während die neoklassische Umwelt- und Ressourcenökonomie Wege zur Internalisierung externer Effekte aufzeigt und intergenerationell gerechte Pfade der Ressourcennutzung beschreibt, ist es das Verdienst der Ökologischen Ökonomen, Vorschläge für die räumliche und sachliche Operationalisierung der Forderung nach einer nachhaltigen Verwendung der natürlichen Ressourcen zu unterbreiten. Unberücksichtigt blieb bislang die Frage der Realisierbarkeit dieser Ziele, sprich die Wahrscheinlichkeit dafür, dass normativ gewünschte Beiträge zur globalen Nachhaltigkeit auch umgesetzt werden.

Die Möglichkeiten der Implementierung von Nachhaltigkeit sind mit Blick auf die mit zahlreichen Vorteilen hervorgehobenen kommunalen Beiträge das zentrale Erkenntnisinteresse der Arbeit und sollen im Folgenden analysiert werden. Einen ökonomischen Zugang zum Problem der Umsetzung von kommunaler Nachhaltigkeit liefern vor allem finanzwissenschaftliche Ansätze, die auf der Basis ökonomischer Verhaltenshypothesen kollektive Willensbildungsprozesse und das Zustandekommen von Entscheidungen über die Bereitstellung öffentlicher Güter erklären.¹⁰⁷

In Anwendung der Theorie öffentlicher Güter lässt sich zunächst die Grundsatzproblematik der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung verdeutlichen (4.1). Inwiefern die spezielle Strategie einer Kommunal-

¹⁰⁷ Vgl. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S. 13 ff. und S. 53 ff.

sierung der Aufgabenzuständigkeit Erfolg versprechend erscheint, kann mit Hilfe der ökonomischen Theorie des Föderalismus (Fiskalföderalismus) analysiert werden (4.2). Die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Analyse stehen allerdings im Widerspruch zu den Beobachtungen über die reale Entwicklung der Lokalen Agenda 21 (4.3). Zur Charakterisierung dieser Widersprüchlichkeit lassen sich Parallelen zum Phänomen des in der ökonomischen Theorie beschriebenen und in Ansätzen bereits aufgelösten Wahlparadoxons ziehen (4.4).

4.1 Nachhaltigkeit und die Theorie öffentlicher Güter

Ausgangspunkt für die Analyse der Umsetzungsproblematik einer nachhaltigen Entwicklung bilden in der Finanzwissenschaft die Eigenschaften der jeweils betrachteten Güter. Im Anschluss an die traditionelle wohlfahrtsökonomische Theorie erscheint eine Bereitstellung immer dann problematisch, wenn es sich um nicht-rivalisierende und/oder nicht dem Ausschlussprinzip unterliegende öffentliche Güter handelt.¹⁰⁸ Insbesondere das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit ist als Ursache für dysfunktionale Anreizstrukturen im Bereich der Nachhaltigkeit von hoher Relevanz. Können Individuen aus technischen Gründen nicht vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen werden, auch wenn sie nicht zu dessen Erstellung beitragen, besteht für sie der Anreiz, eine *freerider*-Position einzunehmen. Das Vorliegen dieser Eigenschaft führt zu einem Marktversagen, da das gewünschte Gut auf einem unregulierten Markt entweder gar nicht oder in wohlfahrtsökonomisch suboptimalem Umfang bereitgestellt wird.

Bezeichnen Güter in der Finanzwissenschaft zunächst allgemein alle Produkte, Leistungen, aber auch Tatsachen, die Individuen einen positiven Nutzen stiften, ist zu fragen, was für eine Art „Gut“ die Nachhaltigkeit darstellt. In abstrakter Betrachtungsweise bezeichnet Nachhaltigkeit gemäß der Brundtland-Formel eine Art der Entwicklung, die die Existenzbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten der heute lebenden und der zukünftigen Generationen dauerhaft sichert. Definiert als Prinzip der Zukunftsvorsorge besitzt Nachhaltigkeit die Eigenschaft eines nicht ausschließbaren und nicht rivalisierenden öffentlichen Gutes. Angenommen,

¹⁰⁸ Vgl. Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. / Kullmer, L: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1975 (Bd. 1), S. 5 ff.

die heutige Generation könnte über eine angemessene Hinterlassenschaft (an Naturkapital) für spätere Generationen befinden, z. B. in Anwendung der ressourcenökonomischen Modelle, und dies als gesellschaftliches Ziel definieren. Aktivitäten zum Schutz dieser Hinterlassenschaft stellen dann einen Beitrag zum öffentlichen Gut dar. Weder können einzelne Mitglieder der heutigen Generation von der Umsetzung der Zielvorstellung ausgeschlossen werden, noch führt ihre Partizipation an den Sparmaßnahmen anderer zu einer Nutzungskonkurrenz mit diesen.¹⁰⁹

Praxisnähere Implikationen aus der Anwendung der Theorie öffentlicher Güter auf die Nachhaltigkeit ergeben sich jedoch bei disaggregierter Betrachtung. In substanzieller Auslegung stellt eine nachhaltige Entwicklung nichts anderes als den Schutz der zur Sicherung des Überlebens und der Bedürfnisdeckung späterer Generationen wesentlichen Ressourcen und Ökosysteme sowie die Umsetzung der entwicklungspolitischen Verteilungsziele dar. Jede einzelne Umweltressource ist für sich genommen ein öffentliches Gut, da ihre Nutzung aus ethischen, juristischen oder (kosten)technischen Gründen nicht privatisierbar und daher nicht ausschließbar ist. Sofern die Assimilationsfähigkeit und Selbstreinigungskräfte der Natur überschritten werden, entstehen jedoch Opportunitätskosten der Nutzung, die von den Individuen nicht ins privatwirtschaftliche Kalkül gezogen werden. Die Übernutzung von Umweltgütern und die nicht nur für spätere Generationen wohlfahrtsmindernde Zerstörung von Ökosystemen ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur als die „Tragödie der Allmende“ (Hardin) bekannt.¹¹⁰

Auch der mit Nachhaltigkeit verbundene Imperativ zur Umsetzung von intragenerationeller Gerechtigkeit lässt sich anhand der Bestimmung von Guteigenschaften analysieren. Ist der Grad der gewünschten Umverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern definiert, kann die Realisierung des Verteilungsziels abermals als ein öffentliches Gut interpretiert werden. Weder können einzelne Individuen von dem Genuss

¹⁰⁹ „Alternatively, the wellbeing of future generations can be regarded as a public good as far as members of the current generation are concerned – all will benefit from any single individual’s actions to improve future wellbeing. The level of investment and savings will therefore be less under individualistic decision-making than if a collective investment decision were made.“ Atkinson: *Measuring Sustainable Development*, S. 5.

¹¹⁰ Vgl. Blankart: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, S. 61 ff.; Richter, R. / Furuotn, E.: *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996, S. 109 ff.

einer als gerecht empfundenen Verteilungssituationen ausgeschlossen werden noch ist dieser Genuss rivalisierend.¹¹¹ Wichtig ist die Unterstellung, dass auch auf Seiten der privilegierten Individuen ein Interesse an Umverteilungsmaßnahmen besteht. Dieses Interesse ließe sich zum einen mit der Existenz altruistischer Präferenzen begründen: Die reicheren Individuen ziehen aus humanitären Gründen einen direkten Nutzenzuwachs aus der Besserstellung ärmerer Individuen. Gerade mit Blick auf die Nachhaltigkeitsdebatte erscheint jedoch auch ein egoistisches Interesse der reichen Individuen an der Linderung von Armut plausibel: In Form der armutsbedingten Umweltzerstörung bekommen auch sie die negativen Folgen der Armut zu spüren. Dennoch unterbleiben auch in diesem Fall private Aktivitäten aufgrund des mit öffentlichen Gütern verbundenen *prisoners' dilemma*.

Mit der Einordnung der einzelnen vom Nachhaltigkeitskonzept abgebildeten Umweltschutz- und Verteilungsziele als nicht ausschließbare öffentliche Güter ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht die grundsätzliche Bereitstellungsproblematik umrissen. Aufgrund der Anreize zum Trittbrettfahren ist eine freiwillige Bereitstellung durch rational handelnde Individuen nicht zu erwarten. Bei den betrachteten Gütern handelt es sich zudem nicht um Kollektivgüter für kleine bis mittlere Gruppen, bei denen nach Olson bereits große individuelle Nutzen oder das Wissen um die strategischen Interdependenzen der Handlungen eine auf Freiwilligkeit gründende Bereitstellung ermöglichen.¹¹² Die finanzwissenschaftliche Ausgangsposition zur Beurteilung der Umsetzungschancen einer nachhaltigen Entwicklung stellt damit die Überlegung dar, dass sich diese nicht auf dem Wege freiwilliger Eigeninitiative und privat kollektiver Vereinbarung, sondern nur über öffentliche Aufgabenübernahme (staatlich erzwungene Kollektivbildung und hoheitliche Abgabefinanzierung) verwirklichen ließe.

¹¹¹ Vgl. Krause-Junk, G.: Abriss der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Bd. I. 3. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1977, S. 704 f.

¹¹² Vgl. Olson, M.: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 4. durchges. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1998.

4.2 Zum Problem der Kompetenzverteilung

Nach Darstellung der Grundproblematik der Bereitstellung einer nachhaltigen Entwicklung soll im Folgenden der kommunale Nachhaltigkeitsauftrag einer Beurteilung unterzogen werden. Wie sinnvoll ist die Forderung nach einem kommunalen Beitrag zu den globalen Umwelt- und Entwicklungszielen, wenn man als Maßstab nicht die potenziellen Vorteile kommunaler Nachhaltigkeitspolitik, sondern im Sinne einer umsetzungsorientierten Sicht die Anreizstrukturen von Kommunen wählt, dieser Forderung tatsächlich nachzukommen? Als maßgebliche Theorie zur Beurteilung von Kompetenzverteilungen in föderativen Staaten wird im Folgenden die ökonomische Theorie des Föderalismus herangezogen.

Zentrales Kriterium für die Verteilung von Kompetenzen ist im Rahmen dieser Theorie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz,¹¹³ welches eine Abgrenzung des Bereitstellerkollektivs entsprechend der wohlfahrtsrelevanten Folgen des Kollektivguts oder anders formuliert, die Übereinstimmung von Nutzer-, Finanzierer- und Entscheiderkollektiv fordert. Wer von Leistungen profitiert, soll auch hierfür aufkommen und über Qualität und Quantität der Leistung befinden. Durch die Bestimmung des „richtigen“ Kollektivs wird verhindert, dass kollektivexterne Effekte (*spillovers*) zu einer suboptimalen Bereitstellung des Gutes führen. Weder sollen die Interessen Dritter durch Kollektiventscheide tangiert werden noch dürfen Dritte in die Kollektivbelange hinein regieren.¹¹⁴

Bezogen auf die Belange einer nachhaltigen Entwicklung ist die Aufgabenansiedelung bei den Kommunen differenziert zu betrachten:

(1) Mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kompatibel ist eine Aufgabenzuständigkeit der Kommunen für die Bereitstellung rein lokaler Nachhaltigkeitsziele. Alle Aktivitäten, die auf eine Verbesserung der sozialen oder ökologischen Situation vor Ort zielen und damit den Bürgern einer Kommune unmittelbar zugute kommen, liegen unstrittig im Kompetenzbereich der Kommunen. Als primär lokale Nachhaltigkeitsbelange können Themen wie die Bewirtschaftung von Wäldern, Naherholungsgebieten und städtischen Grünanlagen, der Schutz von Seen und Feuchtbiotopen, die möglichst naturnahe Produktion und regionale Vermarktung von Agrarprodukten sowie die Messung und Beeinflussung der

¹¹³ Vgl. Olson: The Principle of Fiscal Equivalence, S. 479 ff.

¹¹⁴ Vgl. Kirsch: Fiscal Federalism, S. 119.

örtlichen Luftqualität und Lärmintensität identifiziert werden. Zu den sozialen Nachhaltigkeitsaufgaben mit in erster Linie lokaler Bedeutung zählen u. a. die Einführung partizipativer Entscheidungsstrukturen, die Schaffung und Pflege von Kultureinrichtungen, die Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sowie weitere Aspekte, welche die Lebensqualität der Bewohner beeinflussen. Im Falle der lokalen Umweltgüter spricht neben dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch das Dezentralisierungstheorem von Oates¹¹⁵ für eine dezentrale Aufgabenzuständigkeit: Weil Präferenzen für Umweltschutz räumlich variieren können (z. B. in Abhängigkeit von Einkommensverhältnissen und geographischen Bedingungen) ist eine dezentral differenzierte Bereitstellung immer gegenüber zentralen Einheitslösungen vorzuziehen. Eine dezentrale Umweltpolitik bietet die Möglichkeit, die Instrumententypen und -dosierungen den lokalen Bedingungen optimal anzupassen.¹¹⁶

(2) Fasst man den kommunalen Nachhaltigkeitsauftrag als Beitrag zu den globalen Umwelt- und Entwicklungszielen auf, erscheint dies – ausgehend vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – bereits auf den ersten Blick fehlalloziiert. Als Prinzip der Zukunftsvorsorge wird Nachhaltigkeit zu einem Kollektivgut mit sowohl globaler als auch intertemporaler Nutzenstreuung. Das angemessene Entscheider- und Finanziererkollektiv entspräche mithin einer fiktiven Versammlung aller heutigen und zukünftigen Erdbürger. Da die Mitglieder späterer Generationen nicht an den Entscheidungen teilhaben können, erscheint eine globale Trägerschaft als *second-best*-Lösung, um zumindest die globale Nutzenstreuung zu internalisieren. Als originär globale Nachhaltigkeitsaufgaben kann die Sorge um die Güter gelten, die als globale Kollektivgüter eingestuft werden und deren Bereitstellung für alle Kollektive unterhalb der globalen Ebene anreizinkompatibel ist. Hierzu zählen Ökosysteme globaler Reichweite

¹¹⁵ Teilbare öffentliche Güter, die zu konstanten Kosten produziert werden, können immer von lokalen Regierungen effizienter als oder zumindest gleich effizient wie von einer Zentralregierung bereitgestellt werden. Im Gegensatz zum Einheitsangebot der Zentralregierung besteht auf lokaler Ebene die Möglichkeit, das Angebot an öffentlichen Gütern den lokalen Präferenzen anzupassen. Die Bürger können durch *voting by feet* die ihnen angenehmste Kombination aus Steuern und öffentlichen Leistungen wählen. Vgl. Oates, W. E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York: Gustav Fischer 1977, S. 20 ff.

¹¹⁶ Vgl. Zimmermann, K. W. / Kahlenborn, W.: Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin: Ed. Sigma 1994, S. 47 f.

oder solche, deren Eigentumsrechte mangelhaft definiert sind (Ozeane) sowie das „Gut“ internationale Gerechtigkeit.

Übersicht 6: Optimale Kompetenzverteilung für Nachhaltigkeitsthemen

| Lokale Nachhaltigkeit | Globale Nachhaltigkeit |
|---|--|
| <p>Ökologische Themen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seen und Feuchtbiotope • Wälder, Naherholungsgebiete • Luftqualität • Lärm • Agrarlandschaften <p>Soziale, kulturelle und demokratische Themen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partizipation • Migration • Kulturpflege • Armutsbekämpfung | <ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Erdatmosphäre • Artenschutz • Schonung erschöpfbarer Ressourcen • Schutz der Ozeane • Internationale Verteilung |
| Kommunale Kompetenz | Globale Kompetenz |

Weshalb die Nichtberücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz die Implementierung in Frage stellt, zeigen die folgenden Überlegungen: Aufgrund der globalen Dimension vieler Nachhaltigkeitsthemen ist davon auszugehen, dass selbst große Kommunen nur einen infinitesimal kleinen Einfluss auf das Niveau ihrer Bereitstellung ausüben können. Die kommunalen Beitragsmöglichkeiten stehen in keinem Verhältnis zur Größe des Problems und haben infolgedessen keine Bedeutung für seine Lösung.¹¹⁷ Etwaige Nutzen, die aus der Bereitstellung globaler Güter folgen, sind daher von den eigenen Anstrengungen unabhängig. Zwar üben die Kommunen in der Summe einen erheblichen Einfluss aus, dies liefert aufgrund ihrer strategischen Independenz jedoch keinen Handlungsanreiz für individuelle Kommunen. Als einzelwirtschaftlich relevan-

¹¹⁷ Baumheier führt diesen Gedanken für den kommunalen Klimaschutz aus: „[...] es bedeutet konkret für den Schutzbereich Klima, dass die hier möglichen kommunalen Maßnahmen für die Lösung des Umweltproblems keine Bedeutung haben.“ Vgl. Baumheier, R.: Kommunale Umweltvorsorge. Chancen und Probleme präventiver Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene am Beispiel der Energie- und der Verkehrspolitik. Basel u. a.: Birkhäuser 1993, S. 58.

te Größe bleibt daher lediglich die Betrachtung der Kosten, welche einer Kommune bei der Verfolgung globaler Nachhaltigkeitsziele entstehen.

Eine zusätzliche Einschränkung des kommunalen Einflusses auf die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und damit eine Verschärfung der Anreizinkompatibilität ergibt sich durch sogenannte *leakage*-Effekte, bei denen sich die Problemverursacher (beispielsweise Schadstoffemittenten) durch räumliche Verlagerung dem kommunalen Zugriff entziehen können. Durch die Abwanderung in andere Kommunen werden die kommunalen Anstrengungen, zur Problemlösung beizutragen, konterkariert, da das Problem an anderer Stelle in gleicher Höhe neu entsteht, wohingegen die Kosten des vergeblichen Versuchs bei der Kommune verbleiben. Relevant ist diese Form der Behinderung kommunalen Nachhaltigkeitsengagements im Falle grenzüberschreitender Schadstoffe und hoher Mobilität der Emittenten.

Aufgrund der beschriebenen Anreizinkompatibilität votieren im Fall von *spillovers* selbst die Befürworter einer stärkeren Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen für zentrale umweltpolitische Maßnahmen. Benkert (1995) plädiert für eine Beschränkung „auf jene umweltpolitischen Problembereiche, in denen lokal beherrschbare Ursachen (bzw. Verursachungsfaktoren) einerseits und regional abgrenzbare ökologische und instrumentelle Wirkungsbedingungen andererseits zu identifizieren sind“, und verwirft die Dezentralisierung als „Patentrezept“ für intensivere umweltpolitische Bemühungen: „[...] denn ein erheblicher Teil der Umweltprobleme ist von den notwendigen wie von den hinreichenden Bedingungen her überlokaler bzw. überregionaler Natur.“¹¹⁸

Globale Umwelt- und Entwicklungsgüter spielen, so scheint es, nicht nur traditionell eine untergeordnete Rolle in der kommunalen Politik, sondern lassen sich aufgrund der bestehenden *prisoners' dilemmata* auf Basis der Freiwilligkeit auch nicht Erfolg versprechend in den lokalen Zuständigkeitsbereich integrieren.

¹¹⁸ Benkert: Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen, S. 173; vgl. auch Zimmermann / Kahlenborn: Umweltföderalismus, S. 49.

4.3 Empirische Entwicklungstendenzen der Lokalen Agenda 21 – ein Widerspruch zur Theorie?

Folgt man der im vorigen Abschnitt skizzierten Analyse, ist ein freiwilliges, nicht rein lokalen Zielen dienendes Nachhaltigkeitsengagement seitens der lokalen Gebietskörperschaften nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund überrascht die 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro als Kapitel 28 der Agenda 21 ins Leben gerufene Lokale Agenda 21. Sie gilt als das weltweit zentrale Dokument, welches – in nicht rechtsverbindlicher Form – die Kommunen zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung aufruft. Dass es sich dabei nicht bloß um Themen mit lokalem Wirkungskreis handelt, verdeutlicht bereits die Kapitelüberschrift „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“. Entgegen den aus den skizzierten Theorieansätzen abgeleiteten ökonomischen Gestaltungsempfehlungen werden die Kommunen aufgefordert, einen Beitrag zu den globalen Umwelt- und Entwicklungsproblemen zu leisten. In Kapitel 28.1 der Agenda 21 heißt es:

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda 21 enthaltenen Ziele.“

Noch pointierter liest sich dieser Aspekt im Handbuch Lokale Agenda 21 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamts (1998):

„Die Überzeugung, dass die Kommunen der Welt gemeinsam wirklich messbare Veränderungen der globalen Situation erreichen können, macht einen wichtigen Teil des Charakters der Lokalen Agenda 21 aus und unterscheidet sie von allen bisher dagewesenen kommunalen Programmen.“¹¹⁹

Bemerkenswert ist, dass es sich damit um eine unter den internationalen Abkommen einmalige Empfehlung zur Rückverlagerung der Zuständigkeiten auf die lokalen Handlungsträger handelt. Dies erscheint umso überraschender, als gerade das Zustandekommen eines weltweiten Abkom-

¹¹⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 29.

mens Ausdruck davon ist, dass eine Problemlösung offensichtlich nur aus einem Zusammenschluss und gemeinsamen Vorgehen aller Staaten erwartet wird, da Reichweite und Dimension der zu lösenden Probleme die nationalstaatlichen Grenzen bei weitem überschreiten. Dies gilt erst recht für die kommunalen Verwaltungsbereiche. Dass gerade von der aus ökonomischer Sicht zuständigen Zentralinstanz der Impuls zur Dezentralisierung ausgeht, läuft dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz diametral zuwider. Aus ökonomischer Sicht wäre deshalb zu erwarten, dass es sich bei der Lokalen Agenda 21 um einen erfolglosen Aufruf handelt.

Allem ökonomischen Skeptizismus zum Trotz hat sich die Anzahl der weltweit von den Kommunen verabschiedeten Lokalen Agenden seit ihrer Proklamation im Jahr 1992 dynamisch fortentwickelt. Entsprechend positiv fallen die Berichte über ihren Einfluss und Verbreitungsweg aus. So heißt es z. B. im Handbuch Lokale Agenda 21 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamts (1998):

„Kaum eine Konferenz mit kommunaler Zielgruppe kommt mehr ohne einen Workshop oder zumindest einen Redebeitrag zur Lokalen Agenda 21 aus. Als der Internationale Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) 1992 im Vorfeld der Rio-Konferenz seinen Entwurf für das 28. Kapitel der Agenda 21 vorlegte und damit den Begriff der Local Agenda 21 ins Leben rief, konnte er eine derartige Dynamik höchstens erhoffen.“¹²⁰

Und: „Nie zuvor in der Geschichte hat eine Idee dazu geführt, dass an so vielen Orten gleichzeitig Menschen versuchen, ein gemeinsames Ziel zu erreichen.“¹²¹

In einer von ICLEI verfassten Studie, der bislang einzigen weltweiten Übersicht über ihren Verbreitungsweg,¹²² hatten bis zum Dezember 1996 ca. 1800 Kommunen aus 64 Ländern eine Lokale Agenda 21 initiiert.¹²³

¹²⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 9.

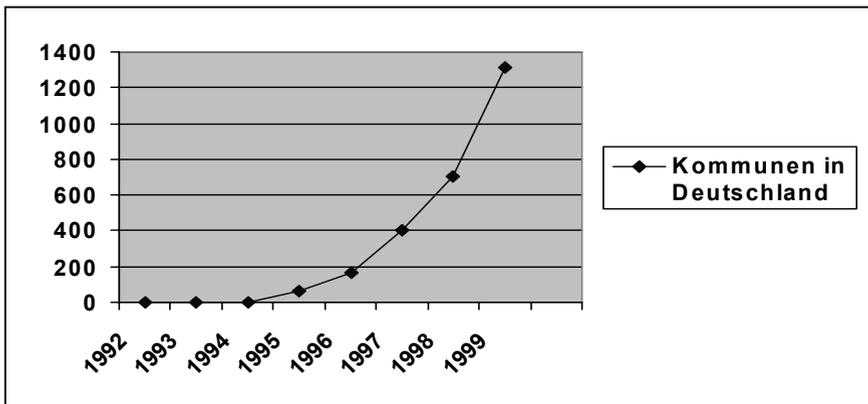
¹²¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 21.

¹²² Eine weltweite Erhebung zur Vorlage bei der Rio+10-Konferenz in 2002 ist zur Zeit durch ICLEI in Vorbereitung (Stand Oktober 2001).

¹²³ Vgl. ICLEI (Ed.): Local Agenda 21 Survey. A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21. Toronto: 1997.

Im Frühjahr 1999 sind es nach Schätzung von Experten bereits 5000 Kommunen weltweit. Ähnlich die bundesrepublikanische Entwicklung: Nachdem erst im Jahr 1994 vom Berliner Bezirk Köpenick die erste kommunale Agenda in Deutschland initiiert wurde und die kommunalen Agendaprozesse in Deutschland im Gegensatz etwa zu Schweden und Großbritannien eher schleppend angelaufen sind, scheint ihre Verbreitung spätestens seit 1998 an Momentum gewonnen zu haben: Von Oktober 1998 bis zum November 1999 hat sich die Zahl der über einen Agendabeschluss verfügenden Kommunen mit 1315 nahezu verdoppelt.¹²⁴ Damit haben knapp 10% der insgesamt 14.631 bundesdeutschen Kommunen eine Lokale Agenda 21 verabschiedet. Ein positives Bild zeichnen auch die Einzelumfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) aus den Jahren 1996 und 1997: Während in seiner ersten Umfrage im Frühjahr 1996 lediglich 17% der 157 befragten deutschen Städte eine Lokale Agenda 21 verabschiedet hatten, waren es im darauffolgenden Jahr bereits 36%, und weitere 56 Städte waren in Vorbereitung des Agendaprozesses begriffen.¹²⁵

Abbildung 1: Kommunale Agendabeschlüsse in Deutschland



¹²⁴ Vgl.: Ohne Verfasser: Kooperation zwischen Kommunen fördern, in: Stadtgespräche. Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland. Nr. 20 (1999), S. 2.

¹²⁵ Vgl. Rösler, C.: Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Erste Ergebnisse der Difu-Umfrage, in: DIFU (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs. Berlin: 1996, S. 48 f. sowie Rösler, C.: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Ergebnisse der 2. Umfrage, in: DIFU (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs. Berlin: 1998, S. 19.

Misst man den Erfolg der Lokalen Agenda 21 rein quantitativ anhand der Anzahl der kommunalen Agendabeschlüsse, lässt sich ein Erfolg – gemessen an der zuvor gebildeten Erwartung – relativ leicht konstatieren. Schwieriger messbar wird der Erfolg, wenn zusätzlich die Qualität von Agendaprozessen in die Beurteilung einfließen soll. Die qualitative Bewertung ist für eine aussagekräftige Einschätzung jedoch unverzichtbar, da die Verabschiedung einer Lokalen Agenda 21 lediglich den Ausgangspunkt für reale Aktivitäten bildet. Hierbei entstehen konzeptionelle Schwierigkeiten: Wie sollen Agendaprozesse mit ganz unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausgangsbedingungen miteinander vergleichbar gemacht und nach einheitlichen Kriterien beurteilt werden? Der Entwicklungsstand der für die inhaltliche Beurteilung notwendigen kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren lässt Aussagen hinsichtlich des realen Erfolgs von Agendaaktivitäten noch nicht zu. Als gesicherte inhaltliche Erfolge gelten bislang lediglich Innovationseffekte im Verfahrensbereich, d. h. bei der Durchführung der örtlichen Konsultationsprozesse.¹²⁶

Inwieweit die Kommunen im Rahmen der Agendaprozesse zur Lösung globaler Probleme beitragen, kann in Ermangelung universell akzeptierter Indikatoren daher nur auf Basis der Projektberichte beurteilt werden. Messbare Erfolge wie die ICLEI-Kampagne „Cities for Climate Protection“ (CCP), bei der im Rahmen der amerikanischen Kampagne 64 teilnehmende Städte eine attestierte CO₂-Reduktion von 5,4 Mio. Tonnen in den Jahren 1993-1999 erzielten, bilden im Rahmen der kommunalen Agendaprozesse die Ausnahme.¹²⁷ Einen flächendeckenden Einblick in die Aktivitäten der Kommunen gewähren die Zusammenstellungen so genannter *best practices*, der in den Agendaprozessen erprobten „guten“ Praxisbeispiele.¹²⁸ Hierauf gestützt finden sich in der Literatur widersprüchliche Aussagen bezüglich der Bedeutung globaler Themen in den kommunalen Agendaprozessen. Mit den ökonomischen Hypothesen kompatibel sind die Ergebnisse der Studie „Lokale Agenda 21 im europä-

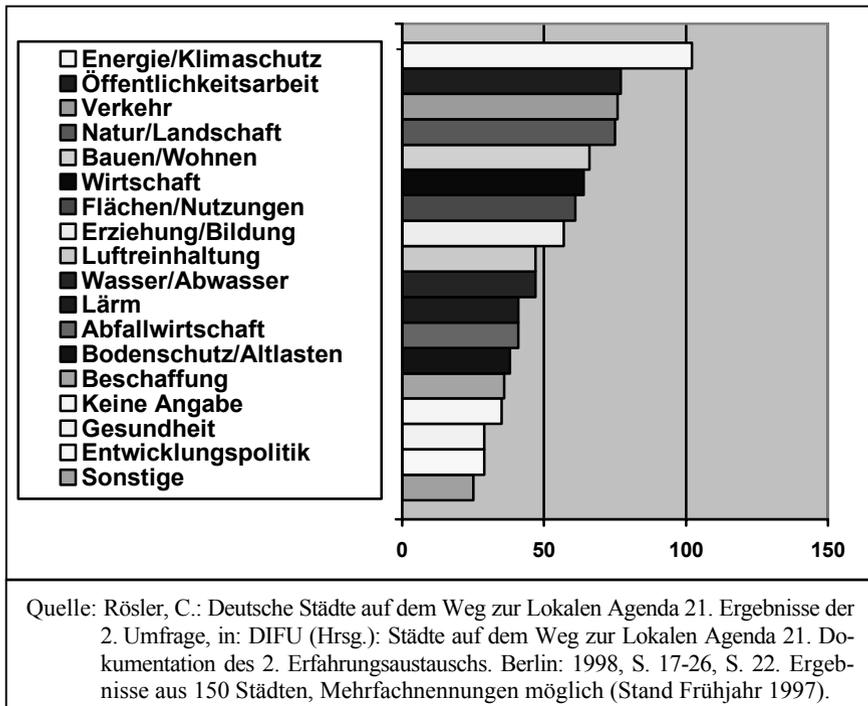
¹²⁶ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt (Hrsg.): Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich. Bonn: 1999, S. 204.

¹²⁷ Vgl. den Projektbericht der US-Organisation Renew America unter: http://solstice.crest.org/sustainable/renew_america/99nar/a3702.htm, die die Kampagne im Mai 1999 mit dem National Award for Sustainability auszeichnete.

¹²⁸ Vgl. stellvertretend für viele das Online Forum Stadtökologie des DIFU unter: <http://www.difu.de/stadtoekologie> sowie die von ICLEI zusammengestellten Fallstudien unter: <http://www.iclei.org/iclei/casestud.htm>.

ischen Vergleich“, die zu dem Schluss gelangt: „Ein Problem von lokalen Agenda-21-Prozessen in allen untersuchten Ländern stellt die Verknüpfung der örtlichen Kommunalentwicklung mit der globalen Nachhaltigkeit dar.“¹²⁹ Andererseits scheint die Reichweite der Probleme zumindest in deutschen Kommunen kein zentrales Kriterium für die Auswahl der im Rahmen des Agendaprozesses behandelten Schwerpunktthemen zu sein. In der zweiten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) lagen 1997 die Themen Klimaschutz und Energie an der Spitze der behandelten Themen, während eindeutig kommunale Aufgaben wie Lärmschutz und Luftreinhaltung mittlere Plätze belegten. Das ebenfalls globale Themenfeld Entwicklungszusammenarbeit landete demgegenüber auf dem letzten Platz der aufgeführten Kategorien (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Schwerpunkte des Entwicklungsprozesses der Lokalen Agenda 21



¹²⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich, S. 10.

In der Realität ergibt sich somit ein differenzierteres Bild hinsichtlich des kommunalen Engagements für globale Themen als insbesondere die Theorie des fiskalischen Föderalismus erwarten ließe. Die Beiträge zu globalen Nachhaltigkeitszielsetzungen durch kommunale Kollektive erscheinen zwar nicht unproblematisch, auf der anderen Seite aber auch nicht ausgeschlossen. Im Hinblick auf die Dynamik des Prozesses sowie auf einzelne gelungene Projektbeispiele spricht, vorsichtig formuliert, immerhin einiges für die These, dass es im Zuge der zunehmenden Anzahl von Agendaprozessen nicht nur bei lokalen, sondern auch bei globalen Problemfeldern zu einer Situationsverbesserung kommt.

4.4 Das „Agendaparadoxon“

Obwohl eine abschließende Erfolgsbewertung der realen Lokale-Agenda-Prozesse derzeit noch nicht möglich erscheint, lässt sich dennoch konstatieren, dass die Entwicklungen augenscheinlich im Widerspruch zu den theoretischen Betrachtungen stehen. Aus der Perspektive der Theorie öffentlicher Güter und des Fiskalföderalismus ist zu erwarten, dass ein Aufruf, wie er sich mit der Lokalen Agenda 21 verbindet, wirkungslos bleibt. Hier kommt zum Tragen, dass die Lokale Agenda 21 selbst über keine Sanktionsgewalt verfügt, sondern ihre Implementierung durch die Kommunen auf freiwilliger Basis erfolgen muss. Die selbst häufig als unverbindliche Absichtserklärung kritisierte Agenda 21 fordert die Kommunen lediglich im Rahmen einer Sollvorschrift auf, entsprechende Aktivitäten zu ergreifen. In Kapitel 28.2 heißt es diesbezüglich:

„Bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozess unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer ‚kommunalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erzielt haben.“

Hinzu kommt, dass aufgrund der inhaltlichen Unbestimmtheit des Konzepts kommunaler Nachhaltigkeit kein objektiver Maßstab existiert, anhand dessen die Bemühungen gemessen werden könnten. Die von der Lokalen Agenda 21 gesetzten Vorgaben zeichnen sich so durch eine doppelte Unverbindlichkeit aus: Weder ist eine effektive Kontrolle möglich noch greifen im Falle der Nichtbeachtung ihrer Forderungen Sanktionsmechanismen.

Vor diesem Hintergrund sind die skizzierten Erfolge aus der bisher gewählten Perspektive ökonomisch nicht nachzuvollziehen. Dieses Ergebnis weist Parallelen zu einem weiteren für die Ökonomie rätselhaften Phänomen auf, dem aus der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) bekannten Wahlparadoxon.¹³⁰ Das Wahlparadoxon erhält seinen Namen aus der Tatsache, dass die Individuen empirisch augenscheinlich nicht entsprechend der ökonomischen Verhaltenshypothesen handeln. Sie gehen zur Wahl, obwohl dieses Verhalten in individuellen Kosten-Nutzen-Relationen irrational erscheint. Wenn nämlich der Einfluss der eigenen Stimme auf das Wahlergebnis zu vernachlässigen ist – die Wahrscheinlichkeit, dass die individuelle Stimme der präferierten Partei zum Sieg verhilft, ist infinitesimal klein –, während die individuell aus dem Wahlakt entstehenden Kosten deutlich spürbar sind, so ist es für den einzelnen Wähler nicht lohnend, sich an der Wahl zu beteiligen. Ebenso scheint es sich mit den kommunalen Beiträgen zur Nachhaltigkeit zu verhalten: Auch hier ist der Einfluss der einzelnen Kommunen auf den globalen Entwicklungspfad zu vernachlässigen, während die individuell anfallenden Kosten der Initiierung und Durchführung von Agendaaktivitäten ins Gewicht fallen. Auch weist in beiden Fällen das Verhalten keine strategische Relevanz auf: Wegen der großen Anzahl von Individuen respektive Kommunen ist das Entscheidungsumfeld hinreichend anonymisiert, so dass das eigene Verhalten keinen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten anderer ausübt. Die Entscheidung, nicht zur Wahl zu gehen, führt nicht dazu, dass eine hinreichend große Anzahl anderer Individuen ebenfalls nicht zur Wahl ginge, wodurch das öffentliche Gut „Aufrechterhaltung der Demokratie“ in Gefahr geriete. Auch im Falle der Lokalen Agenda 21 muss keine Kommune befürchten, die Bemühungen anderer Kommunen dadurch zu untergraben, dass sie selbst keinen kommunalen Agendaprozess einleitet, und damit letztlich die Bereitstellung des globalen Kollektivguts Nachhaltigkeit zu gefährden. Keine Maßnahmen zu ergreifen ist daher die dominante Strategie.

Der Grund, weshalb die Individuen trotz der vermeintlichen Anreizinkompatibilität zur Wahl gehen, wird in der ökonomischen Theorie jedoch nicht als irrationales Verhalten abgetan. Verschiedene Erklärungsansätze begründen das Verhalten der Individuen mittels einer Modifizierung der individuellen Nutzenfunktionen und der Wirkungsweise von Verhaltens-

¹³⁰ Vgl. Mueller, D. C.: The Voting Paradox, in: Rowley, Ch. (Ed.): Democracy and Public Choice. Essays in Honor of Gordon Tullock. Oxford: Blackwell 1987, S. 77 ff.

konventionen (Institutionen). So verweisen einige Autoren auf die Wirkung des sozialen Drucks oder das Wählen aus Pflichterfüllung als individuelle Beweggründe. Bedenkenswert ist auch das Argument, der Wahlakt selbst sei Nutzen stiftend, da die Wähler einen so genannten expressiven Nutzen aus der Tatsache zögen, dass sie per Stimmzettel ihre politischen Präferenzen kundtun können.¹³¹ Zur Auflösung des Wahlparadoxons spielen daher Normen, institutionelle Rahmenbedingungen und differenzierte Annahmen über die Präferenzen eine entscheidende Rolle. Auch zur Rationalisierung des Agendaparadoxons soll im Folgenden eine Differenzierung der Problemsicht entlang dieser Kategorien vorgenommen werden.

¹³¹ Vgl. Söllner, F.: Geht Homo oeconomicus zur Wahl? In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 1 (1998), S. 16 ff.

Ansätze für eine institutionenökonomische Reinterpretation

Während auf Basis der verfahrenszentrierten Deutungen von Nachhaltigkeit die dezentrale Aufgabenwahrnehmung generell erstrebenswert erscheint (vgl. Kapitel 3), legt die ökonomische Föderalismustheorie eine globale Aufgabenkompetenz für Fragen der Nachhaltigkeit nahe und verwirft eine Zuständigkeit der Kommunen als nicht anreizkompatibel (vgl. Kapitel 4). Dieser Widerspruch soll in den folgenden Abschnitten im Rahmen einer institutionenökonomischen Synthese aufgebrochen werden. Wie der fiskalföderalistischen Analyse liegt hierbei die Vermutung zugrunde, dass individuelle Beiträge zu Kollektivgütern im Allgemeinen und zu den globalen Nachhaltigkeitsgütern im Speziellen von der gegebenen ökonomischen Anreizsituation abhängig sind. Allerdings sollen dabei die seitens vieler Sozialwissenschaftler und Praktiker vorgetragenen Argumente für eine Aufgabenzuständigkeit der Kommunen Berücksichtigung finden, indem sie in Bezug auf mögliche Veränderungen der Anreiz- und Entscheidungssituation reinterpretiert werden. Anhänger einer verfahrenszentrierten Auslegung sehen die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung an die Möglichkeit der Partizipation und an die gleichmäßige Berücksichtigung von Interessen gebunden. Für eine Synthese ökonomisch-substanzieller und verfahrenszentrierter Sichtweisen gilt es zu zeigen, inwiefern diese organisatorischen Aspekte die Anreizsituation der kommunalen Akteure gegenüber Beiträgen zur globalen Nachhaltigkeit positiv beeinflussen können.

Als integrierender Ansatz bietet sich ein institutionenökonomischer Analyserahmen an. Dieser Ansatz basiert auf der Grundannahme rational und eigennützig handelnder Individuen, lässt jedoch Raum für die Modellierung von Institutionen und Interaktionsstrukturen, deren Bedeutung für

das Verhalten von Individuen er anerkennt.¹³² Der institutionenökonomische Ansatz ermöglicht mithin die Einbeziehung des in den verfahrenszentrierten Interpretationen von Nachhaltigkeit so wichtigen Partizipationsanliegens und des institutionellen Umfelds in die ökonomische Analyse.

Mit der Integration institutioneller und verfahrenstechnischer Aspekte soll gleichzeitig das im vorangegangenen Kapitel aufgeworfene Agenda-paradoxon aufgelöst werden. Die hierzu vorgenommene institutionenökonomische Reinterpretation der kommunalen Situation gegenüber den Anforderungen und Steuerungswirkungen der Lokalen Agenda 21 stützt sich auf drei Grundpfeiler: Unter Bezugnahme auf die in der Realität zu beobachtende und in den verschiedenen Interpretationslinien von kommunaler Nachhaltigkeit zu Tage tretende Vermengung lokaler und globaler Nachhaltigkeitsziele wird zunächst eine Auseinandersetzung mit der Frage möglicher selektiver Anreize bei der Bereitstellung von globaler Nachhaltigkeit geführt (5.1). Eine weitere Differenzierung besteht in der Betrachtung heterogener kommunaler Akteure, deren Interessenlagen gegenüber Beiträgen zur Nachhaltigkeit sich nicht ausschließlich aus ihrer Zugehörigkeit zum kommunalen Kollektiv ableiten, sondern vielmehr rollenspezifisch geprägt sind (5.2). Schließlich sollen die Einbeziehung von Transaktionskosten, unvollkommener Information und wandelbarer Präferenzen die Wirksamkeit „weicher“ Formen der Steuerung begründen, auf die sich die Lokale Agenda 21 als nicht sanktionsbewehrte Institution stützt (5.3). Eine institutionenökonomische Interpretation von zwei erfolgreichen lokalen Fallbeispielen (5.4) rundet die Betrachtung ab.

Der Neuen Institutionenökonomik nahe stehend ist gleichzeitig ein auch für die Themenstellung als ganze relevantes soziotechnologisches Erkenntnisinteresse. Hierbei geht es um die Entwicklung von institutionellen Arrangements, welche auch im Falle opportunistisch im eigenen kurzfristigen Interesse handelnder Individuen kollektiv wünschenswerte Ergebnisse produzieren.¹³³ Auch wenn nicht geleugnet werden soll, dass Antriebskräfte wie Umweltbewusstsein, Altruismus oder Solidarität das Handeln prägen, kann ihr Vorhandensein und im Falle des Konflikts ihre Dominanz über individuelle Interessen nicht ex ante vorausgesetzt wer-

¹³² Vgl. Richter / Furubotn: Neue Institutionenökonomik, S. 1 ff.

¹³³ Hierfür prägte Williamson den Begriff des „Organisatorischen Imperativ“, vgl. Williamson, O. E.: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York u. a.: Free Press 1985, S. 32.

den.¹³⁴ Viele Ökonomen verstehen die Annahme egoistisch handelnder Individuen daher im Sinne einer Schlechtwetterprognose als Absicherung nach unten, d. h. als eine Modellierung des *worst case*.¹³⁵ Dies geschieht nach dem Motto: Wenn die Individuen ihr Verhalten am „Gemeinwohl“ orientieren, ist es gut, verlassen möchte man sich darauf allerdings nicht. Die institutionenökonomische Auflösung des Agendaparadoxons ist insoweit von Interesse, als dass sie die Ausgangsbasis für den Entwurf „guter“ institutioneller Arrangements darstellt. Diese Arrangements führen auch dann im Ergebnis zu zukunftsfähigen Handlungsmustern, wenn die kommunalen Akteure nicht oder zumindest nicht vorrangig auf das globale Wohl bedacht sind.

5.1 Öffnung der Rationalitätenfalle: Kommunale Nachhaltigkeit als Mischgut

Mit der aus der Theorie öffentlicher Güter hergeleiteten Anreizinkompatibilität der Kommunen, zu den globalen Umwelt- und Entwicklungszielen beizutragen, verbindet sich die Vorstellung, dass es sich hierbei um klar definierte und gut abgrenzbare öffentliche Güter handelt, zu deren Bereitstellung mit Kosten verbundene Beiträge erforderlich sind. Die Bürger einer Kommune können in etwa abschätzen, welche Kosten ihnen aus der Erfüllung ihres Anteils an den global notwendigen Maßnahmen zur Bereitstellung des Gutes bzw. zur Behebung des globalen öffentlichen Übels entstehen. Implizit liegt hierbei eine Auslegung des kommunalen Nachhaltigkeitsauftrags aus der deduktiven Perspektive zugrunde: Auf globaler Ebene werden die Ziele definiert, zu deren Erfüllung die Kommunen nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel herangezogen werden sollen.

Dass in der Realität die Reduktion kommunaler Nachhaltigkeitsbeiträge auf ihre Kosten zu kurz greift, wurde bereits aus der Gegenüberstel-

¹³⁴ Dass es sich bei individuellem Vorteilsstreben und sozialen Verhaltensweisen nicht grundsätzlich um ein Gegensatzpaar handeln muss, zeigt Axelrod, R.: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books 1984. Zur Kennzeichnung von solidarischen Handlungen, die in der Hoffnung auf spätere Vergeltung ausgeführt werden und damit ursächlich die Maximierung des eigenen Nutzens zur Grundlage haben, hat sich der Begriff des reziproken Altruismus etabliert.

¹³⁵ Vgl. zur Begründung dieser Sichtweise Brennan, G. / Buchanan, J. M.: *The Reasons of Rules*. Constitutional Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press 1985.

lung der beiden polaren Interpretationslinien deutlich (vgl. Abschnitt 3.3). Betrachtet aus dem Blickwinkel einer empirisch-intuitiven Auslegung lässt sich eine kommunale Handlungsstrategie dann als nachhaltig bezeichnen, wenn in ihr ökonomische, ökologische und soziale Interessen in einem ausgewogenen Verhältnis Berücksichtigung finden. Durch Partizipation und Mitgestaltung der kommunalen Infrastruktur und Programme durch die Bürgerinnen und Bürger können lebensferne Entscheidungen oder einseitig Interessengruppen begünstigende Praktiken durch den örtlichen Bedürfnissen angepasste und mit den Betroffenen abgestimmte Lösungen ersetzt werden. In dieser Interpretation lässt sich kaum von einem „Zwangsoffer“ der Kommunen sprechen. Mit Coase ließe sich argumentieren, dass es durch den Interessenausgleich sogar zu einer Verbesserung der kommunalen Versorgungsorganisation und damit zu einem potenziellen Wohlfahrtsgewinn der in der Kommune lebenden Individuen kommt, da das aus dezentraler Verhandlung hervorgehende Ergebnis die individuellen Grenzkosten und -nutzen einer Aktivität zwischen (bei Coase) Schädigern und Geschädigten einer Aktivität zum Ausgleich bringt und somit effizient ist.¹³⁶

Nun ist das Problem der Realisierung global nachhaltiger Entwicklungspfade jedoch nicht damit gelöst, dass die deduktive durch eine empirisch-intuitive Auslegung von kommunaler Nachhaltigkeit ersetzt würde, da hierdurch das Problem der kommunalen Anreizinkompatibilität für Aktionen zugunsten globaler Nachhaltigkeitsziele lediglich definitorisch umschifft wird. Echte Einfallstore zur Auflösung des Dilemmas tun sich hingegen auf, wenn es gelingt, die unterschiedlichen Anliegen zu verbinden. Maßgeblich ist dabei der bereits in Übersicht 5 in Kapitel 3 aufgezeigte Überschneidungsbereich global und lokal ausgerichteter Nachhaltigkeitsaktivitäten.

Ein Beispiel mag den Zusammenhang beider Interpretationen verdeutlichen: Die fortschreitende Entwaldung insbesondere in vielen Entwicklungsländern ist mittlerweile zu einem Problem globalen Ausmaßes geworden. Hiermit verbunden ist nicht nur ein Rückgang der weltweiten Artenvielfalt; die Freisetzung des in den Wäldern gespeicherten CO₂ trägt überdies in erheblichem Umfang zur globalen Erwärmung bei. In Lateinamerika wird die Entwaldung in großem Maße durch besitzlose Landar-

¹³⁶ Vgl. Coase, R. H.: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Nr. 3 (1960), S. 1 ff.

beiter und Kleinbauern vorangetrieben, die in Ermangelung sonstiger Möglichkeiten der Einkommenserzielung versuchen, sich neue Ackerflächen zu erschließen. Untersuchungen zeigen, dass alternative Anbaumethoden, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Böden erlauben, die Rodung von Wäldern reduzieren können, zumal die Migration zumeist mit negativen sozialen Folgen verbunden ist und daher eine erst als „letztes Mittel“ gewählte Handlungsalternative darstellt. Das globale Übel der Entwaldung lässt sich in Kooperation mit den Kleinbauern vermeiden, wenn diese Zugang zu ertragreicheren Anbautechniken und besserem Saatgut erhalten. Für eine erfolgreiche Einführung müssen die Bauern in die Entwicklung und Auswahl der für sie geeigneten Techniken einbezogen werden. Hoffnungsvolle Ansätze zur Lösung des Problems der Einkommenssicherung der Kleinbauern finden sich beispielsweise im Rahmen einer Kooperation vor Ort zwischen Kleinbauern, Wissenschaftlern, lokalen Regierungen und internationalen Organisationen.¹³⁷

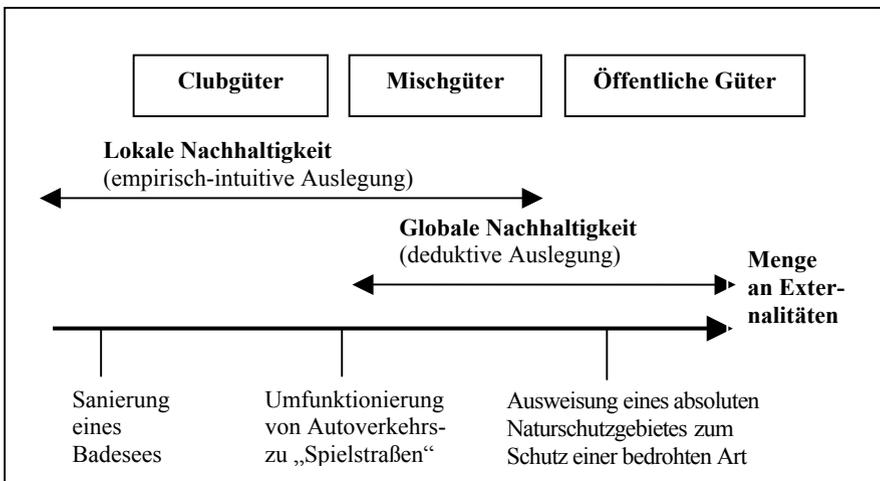
Anhand des Beispiels wird deutlich, wie im Rahmen partizipativer, auf lokale Problemlösungen bedachter Konsultationsprozesse Beiträge zu globalen Problemkategorien erzielt werden können, welche als „Nebenprodukt“ der lokal Nutzen stiftenden Aktivität anfallen.¹³⁸ Ob es sich bei der betrachteten Aktivität um einen Beitrag zur lokalen oder zur globalen Nachhaltigkeit handelt, lässt sich nicht in jedem Fall eindeutig definieren. Vielmehr wird es möglich, gute Gründe für beide Einordnungen zu finden, je nachdem, ob eher die lokalen oder die globalen Wohlfahrtsfolgen hervorgekehrt werden. In Anlehnung an Bonus (1980), der in Anbetracht der realen Verquickungen öffentlicher und privater Gutsaspekte den Öffentlichkeitsgrad eines Gutes an die Stelle der Unterscheidung in private vs. öffentliche Güter setzt, ließe sich auch hier vom Globalitätsgrad der jeweils betrachteten kommunalen Nachhaltigkeitsaktivität sprechen. Dem liegt die Vorstellung eines Kontinuums zugrunde, das sich zwischen den beiden Polen eines rein privaten (lokalen) und eines rein öffentlichen (globalen) Gutes befindet. Je nach Menge der mit einem Gut verbundenen

¹³⁷ Vgl. Pichón, F. J. / Uquillas, J. E.: Sustainable Agriculture Through Farmer Participation. Agricultural Research and Technology Development in Latin America's Risk-Prone Areas, in: Blauert, J. / Zadek, S. (Eds.): Mediating Sustainability. Growing Policy from the Grassroots. West Hartford: Kumarian Press 1998, S. 21 ff.

¹³⁸ Vgl. Engelhardt, G. H. / Greiner, S.: Ressourcenaktivierung für „Nachhaltigkeit“. Globale Probleme. Lokale Agenda, in: Diskussionsschrift aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 57 (1998), S. 20 ff.

Externalitäten kann dieses zwar eher der einen oder der anderen Kategorie zugeschrieben werden, diese Zuordnung bleibt jedoch arbiträr.¹³⁹ Allgemein lässt sich zur Kennzeichnung von Gütern mit sowohl privaten als auch externen Nutzenanteilen der von Musgrave und Musgrave (1976) geprägte Begriff des Mischguts verwenden.¹⁴⁰ Abbildung 3 verdeutlicht den Zusammenhang von lokalen und globalen Nachhaltigkeitsbeiträgen im Sinne eines Kontinuums. Die lediglich lokal Nutzen stiftenden Clubgüter können als private Kollektivgüter interpretiert werden,¹⁴¹ während die globalen Güter als öffentliche Güter beschrieben werden können. In ihrem Überschneidungsbereich liegen die Mischgüter.

Abbildung 3: Club-, Misch- und öffentliche Gutsanteile von kommunaler Nachhaltigkeit



¹³⁹ Vgl. Bonus, H.: Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Nr. 136 (1980), S. 51 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B.: Public Finance in Theory and Practice. 2nd ed., Tokyo u. a.: McGraw-Hill 1976, S. 56 f.

¹⁴¹ Auch die lokal oder regional begrenzten Kollektivgüter unterliegen der *freerider*-Problematik. Im Vergleich zu globalen Kollektivgütern erscheint ihre Bereitstellung jedoch erheblich einfacher, so dass dies hier nicht problematisiert werden soll. Vgl. zur Lösung der *freerider*-Problematik im Bereich lokaler Umwelt- und Infrastrukturgüter Ostrom, E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press 1990 sowie Ostmann, A. / Pommerehne, W. W. / Feld, L. P. / Hart, A.: Umweltgemeingüter? In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), Jg. 117 (1997), S. 107 ff.

Das Denken in Mischgutkategorien liefert einen neuen Zugang zum Problem kommunaler Nachhaltigkeit. Die Einführung der Kategorie der Mischgüter trägt insofern zu einer ökonomischen Rationalisierung der kommunalen Beiträge zu den globalen Problemkategorien bei, als dass sie den Antagonismus zwischen lokalen und globalen Interessen weniger strikt erscheinen lässt. Stattdessen verweist die Theorie der Mischgüter auf einen Bereich, indem sich lokale und globale Güter komplementär bereitstellen lassen. Dass es sich dabei keineswegs um ein und dasselbe Gut handeln muss, das sowohl lokale als auch globale Nutzenanteile aufweist, zeigt wiederum das obige Beispiel: Das lokale Gut „Einkommenssicherung der Kleinbauern“ hat eine Reduktion der global schädigenden Aktivität „Entwaldung“ zur Folge. Die lokalen Kollektive tragen somit auf indirektem Weg zur globalen Problemlösung bei, da nicht das eigentliche lokale Gut, sondern nur dessen Folgewirkung für die globale Entwicklung von Bedeutung ist. Auch hier ist eine geringfügige, aber entscheidende Verschiebung der Perspektive im Vergleich zu der in Kapitel 4 durchgeführten fiskalföderalistischen Analyse zu verzeichnen: Während in der fiskalföderalistischen Betrachtung homogene Beiträge zu einem homogenen Gut unterstellt wurden, lässt die Deutung der globalen Lösungsbeiträge als Nebenprodukt lokal Nutzen stiftender Aktivitäten Raum für eine Transformation. Anstelle des in der fiskalföderalistischen Analyse verwendeten Begriffs des *spillovers* ließe sich hier eher von externen Effekten sprechen, da Ersterer impliziert, dass es sich bei den lokalen Beiträgen zur globalen Nachhaltigkeit um ein lokal produziertes Gut handelt, dessen Nutzbarkeit über die lokalen Grenzen „hinausschwappt“ und daher von Dritten konsumiert werden kann.

Durch die Reformulierung von kommunaler Nachhaltigkeit als Mischgut eröffnen sich für das Problem der Umsetzung einer global nachhaltigen Entwicklung damit Möglichkeiten einer Umgehung der skizzierten Rationalitätsfallen, indem die privaten Vorteile zu Triebkräften für nachhaltiges Handeln werden. Dass hierdurch das Problem vermutlich jedoch nicht erschöpfend gelöst ist, zeigt der bestehende Konfliktbereich der Übersicht 5 in Kapitel 3. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle für eine global nachhaltige Entwicklung erforderlichen Maßnahmen auf kommunaler Ebene mit positivem Nettonutzen für die kommunalen Bürger erzielt werden können. Wie groß der Bereich komplementärer Bereitstellung tatsächlich ist, lässt sich nicht ex ante ermitteln, da dies in Anbetracht unvollständiger Information (vgl. Abschnitt 5.3.1) auch von der aktiven Entwicklung geeigneter Strategien abhängig ist. Die substan-

zielle Verbindung von empirisch-intuitiver und deduktiver Interpretation des kommunalen Nachhaltigkeitsauftrags über Mischgüter ist deshalb von hoher Relevanz für die Entwicklung anreizkompatibler und den globalen Zielen dienlicher Handlungsprogramme. Die in der theoretischen Auseinandersetzung als Mischgüter gekennzeichneten Aktivitäten erscheinen in der empirischen Auseinandersetzung mit den Steuerungsleistungen der Lokalen Agenda 21 in Gestalt des „*no-regret*-Umweltschutzes“ sowie der „*win-win*-Lösung“, auf die in geeignetem Zusammenhang zurückzukommen ist.

5.2 Heterogenität der lokalen Akteure und ihrer Präferenzen

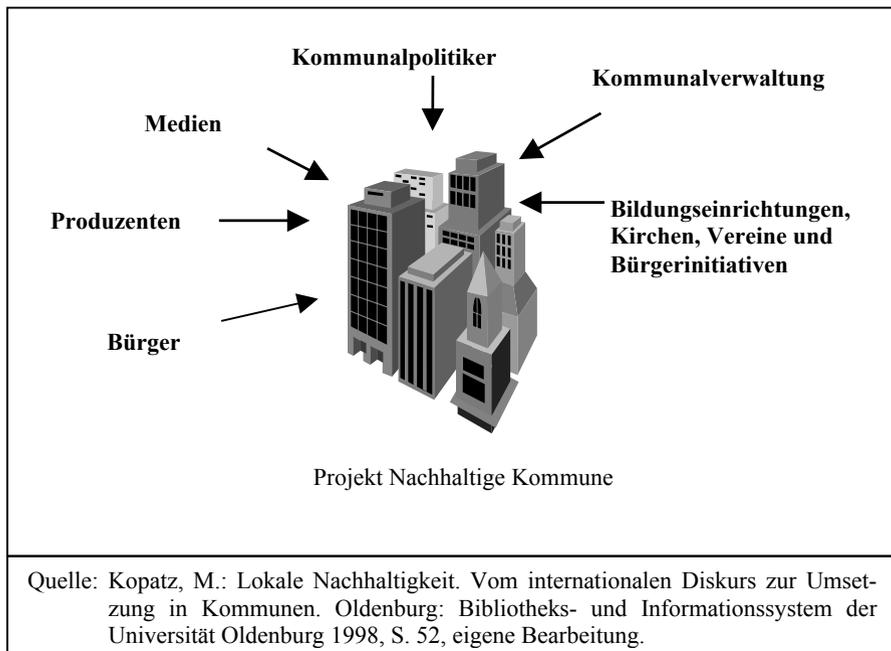
Eine weitere Relativierung des Antagonismus lokaler und globaler Interessen ergibt sich durch eine Binnendifferenzierung der Kommunen. Wurde bislang vereinfachend unterstellt, dass es sich bei den Bürgern einer Kommune um gleichförmige Individuen handelt, deren Interesse an kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten lediglich von der räumlichen Nutzenverteilung abhängt, ist diese Interessenhomogenität vor dem Hintergrund heterogener Akteure zu überdenken. Das Engagement für die Themen der Nachhaltigkeit hängt nicht nur davon ab, in welchem Kollektiv die Nutzen anfallen, sondern spezifischer davon, welchen Mitgliedern innerhalb des Kollektivs sie zugute kommen. Nicht das Gemeinwohl in einer Kommune wird daher die Handlungen motivieren, sondern die partikularen Interessenlagen ihrer Bürger. Die Annahme gleichgerichteter Interessen der kommunalen Bürger in Bezug auf kommunale Nachhaltigkeit soll im Folgenden zugunsten der realitätsnäheren Annahme heterogener Akteurspräferenzen aufgegeben werden.

Zur Ableitung von Akteurspräferenzen lässt sich gemäß dem politökonomischen Vorgehen eine rollenbedingte Abhängigkeit unterstellen. Je nachdem, welche Stellung ein Individuum in der Kommune bekleidet, wird seine Präferenzfunktion dafür typische Nutzenargumente enthalten. Eine Differenzierung der Akteurspräferenzen bietet sich entlang der Statusgruppen an, die für die kommunalen Nachhaltigkeitsprozesse als maßgeblich angesehen werden. Anschließend an das Modell von Kopatz¹⁴²

¹⁴² Kopatz: Lokale Nachhaltigkeit, S. 52. Im Unterschied zum Modell von Kopatz werden die Bürger als eigenständige Akteure modelliert und Parteien und Bürgerschaft in der

lassen sich sechs Akteursgruppen identifizieren, welche durch ihre „Interessenlagen, Einflussmöglichkeiten und Handlungen“ eine wichtige Rolle für den Verlauf von kommunalen Nachhaltigkeitsprozessen spielen (vgl. Abbildung 4). Neben der räumlichen Nutzenverteilung aus Nachhaltigkeitsaktivitäten sind die spezifischen Interessenlagen dieser *major groups* eine wichtige Determinante für das lokale Engagement für globale Nachhaltigkeitsthemen, da das Verhältnis, in dem ihre Interessen zu den Themen der Nachhaltigkeit stehen, Rückschlüsse auf die individuellen Verhaltensanreize zulässt. Vor dem Hintergrund des Versuchs einer ökonomischen Rationalisierung des Agendaparadoxons interessiert besonders, welche Kompatibilitäten sich zwischen individuellen Interessen und dem Engagement für globale Nachhaltigkeit ergeben. In der Terminologie des vorangegangenen Abschnitts handelt es sich hierbei um Mischgutpotenziale der privaten Akteure.

Abbildung 4: Beteiligte Akteure am kommunalen Nachhaltigkeitsprozess



Kategorie der Kommunalpolitiker zusammengefasst. Die Gruppe der Nichtregierungsorganisationen ist um die Kirchen und Bildungsinstitutionen erweitert.

5.2.1 Kommunalpolitiker

Das Verhalten von Politikern wird von der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) in Analogie zu den Entscheidungen der Akteure auf Märkten als Eigennutz maximierendes Verhalten gedeutet. Sie streben nach politischen Ämtern, da ihre individuelle Nutzenfunktion die Variablen Macht, Prestige und Einkommen beinhaltet, welche mit dem Bekleiden von politischen Ämtern verknüpft sind. Auf dem politischen Markt um Wählerstimmen stehen sie im Wettbewerb mit anderen und müssen sich daher als „Stimmenmaximierer“ gebärden. Da die Grundvoraussetzung für jeglichen politischen Einfluss das Gewähltwerden darstellt, verhalten sie sich in Bezug auf ihr Wahlprogramm opportunistisch. Die Grundeinsicht der ökonomischen Theorie der Politik lautet dementsprechend: „Parties formulate programs to win elections rather than win elections in order to formulate programs.“¹⁴³ Politische Maßnahmen werden nur dann adoptiert, wenn diese gemessen in Wählerstimmen einen positiven Saldo erwarten lassen, d. h. mehr Wähler der relevanten Wählerschaft für denn gegen eine Maßnahme eingestellt sind. Hierbei ist allerdings auch die Intensität ihrer Zustimmung respektive Ablehnung zu berücksichtigen, da die Wähler bei ihrer Wahl nur zwischen verschiedenen „Paketlösungen“ wählen können und keinen direkten Einfluss auf Einzelentscheidungen haben. Maßnahmen, welche einen spürbaren und zurechenbaren Effekt auf einzelne Wähler ausüben, fallen bei ihrer Wahlentscheidung stärker ins Gewicht als weniger relevante oder weniger transparente Maßnahmen. Opportun sind daher politische Maßnahmen, deren Nutzen konzentriert und für diese offensichtlich speziellen Wählergruppen zufallen, während die Kosten breit unter der Bevölkerung streuen und damit unterhalb der Spürbarkeitsschwelle verbleiben.¹⁴⁴

Das Verhältnis zwischen Wählern und Politikern wird aufgrund unvollständiger Information durch Unsicherheit geprägt. Die Wähler können zum Zeitpunkt ihrer Wahlentscheidung lediglich vermuten, dass die von ihnen bevorzugte Partei in der kommenden Legislaturperiode Maßnahmen ergreifen wird, die ihren Präferenzen am nächsten kommen. Dabei stützen sie sich zunächst auf Erfahrungen mit den zur Wahl stehenden

¹⁴³ Downs, A.: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row Publishers 1957, S. 28.

¹⁴⁴ Vgl. Luckenbach, H.: *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen 1986, S. 272 f.

Parteien, welche in vorherigen Legislaturperioden gesammelt wurden. Ihre Informationsbasis ist jedoch insofern unvollständig, als dass sie nicht genau wissen, welche Themen in Zukunft politisch relevant werden. Das Verfolgen der politischen Entscheidungen ist zudem für die Wähler mit Kosten verbunden, so dass es in den meisten Fragen rational für sie ist, sich nicht zu informieren. An die Stelle perfekter Information tritt eine unvollständige Erwartungsbildung. Eine Orientierungshilfe bieten Ideologien: Diese bündeln verschiedene politische Themen unter einem Dach und ersparen es dem Wähler, sich über jede einzelne politische Maßnahme zu informieren und diese mit seinen eigenen politischen Präferenzen abzugleichen.¹⁴⁵

Wie alle anderen Sachthemen ist die Wahrnehmung von Nachhaltigkeitsaktivitäten durch Kommunalpolitiker daher zunächst an die positive Honorierung durch die Wähler gebunden. Voraussetzung stellt mithin eine politische Präferenz zumindest eines relevanten Teils der kommunalen Bevölkerung zugunsten dieser Themen dar. Politische Initiativen sind insbesondere dann wahrscheinlich, wenn Nachhaltigkeitsthemen im Bewusstsein der Bevölkerung eine hohe Priorität genießen.¹⁴⁶ Die Notwendigkeit zum Handeln seitens der Kommunalregierung steigt, wenn die Gefahr besteht, dass die Opposition das Thema besetzt und für wahlpolitische Zwecke erfolgreich verwendet. Weitere relevante Einflussvariablen auf die Aktivitäten stellen die Stärke der umwelt- und entwicklungspolitischen Interessengruppen in der Kommune sowie die ideologische Position der Regierung dar.¹⁴⁷ Eine Regierung, die Nachhaltigkeitsthemen in ihrem Parteiprogramm ein hohes Gewicht beimisst, ist tendenziell gefordert, diesen auch in der politischen Praxis erkennbar zum Durchbruch zu verhelfen.

Aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Gewählten werden die politischen Präferenzen der Wahlbevölkerung jedoch nicht ohne Reibungsverluste umgesetzt. Aus der dargestellten Fokussierung der Politiker auf politisch opportune Maßnahmen folgt, dass weniger die (Kosten-)Effizienz und Effektivität (Bedarfsgerechtigkeit) einer Maß-

¹⁴⁵ Vgl. Downs: *An Economic Theory of Democracy*, S. 98.

¹⁴⁶ Vgl. Joseph, M.: *Die Analyse kommunaler Umweltpolitik aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang 1994, S. 117.

¹⁴⁷ Vgl. Horbach, J.: *Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik*. Frankfurt, New York: Campus 1992, S. 101.

nahme als deren Öffentlichkeitswirksamkeit ausschlaggebend ist. Ohne größere Einschränkung lassen sich die Analyseergebnisse einiger politökonomischer Arbeiten zur Umweltpolitik auch mit Blick auf den Bereich der Nachhaltigkeit formulieren, da die dort angesprochenen Probleme durch die Erweiterung der Perspektive auf soziale und ökonomische Aspekte nicht an Gültigkeit verlieren: So können viele klassisch umweltpolitische Themen von der Öffentlichkeit nur wenig oder gar nicht wahrgenommen bzw. kontrolliert werden und werden insofern tendenziell in der Budgetplanung diskriminiert.¹⁴⁸ Der bei Umweltfragen typischerweise bestehende *time-lag* zwischen Implementierung und Wirksamkeit der Maßnahme reduziert die Attraktivität umweltpolitischer Maßnahmen zusätzlich. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Wirkung absehbar erst nach Beendigung der Legislaturperiode der aktuellen Regierung eintritt.¹⁴⁹ Positive Anreize für kommunalen Umweltschutz ergeben sich für die Kommunalpolitiker hingegen in den Bereichen, in denen der Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen gut vermittelbar und der Finanzierungsaufwand durch den kommunalen Haushalt gering ist. Gute Chancen genießen daher „kommunizierbare Projekte, mit denen sie sich darstellen können“.¹⁵⁰ Dies kritisiert Gawel (1995) als einen „Bedarf an eher symbolischem Aktionismus“.¹⁵¹

Obwohl die Kommunalpolitiker diejenige Statusgruppe darstellen, die bereits ein durch ihr Amt vorgegebenes Interesse an der Wahrung kommunaler Interessen hat, gilt dies nicht ohne Einschränkung. Stärker als das kommunale Gemeinwohl wiegt nach politökonomischer Auffassung die individuelle Profilierung und der individuelle Machterhalt, die sie unter Ausnutzung von Informationsasymmetrien zu erreichen suchen. Zentraler als die Unterscheidung in kommunal vs. überkommunal anfallende Nutzen ist für sie daher eine den Präferenzen der Wähler entsprechende Profilgebung und die Auswahl öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen. Die wichtige Funktion der Ideologiebildung bei unvollständiger Information bewirkt, dass eine offensichtliche Abweichung vom ideologischen Profil

¹⁴⁸ Vgl. Joseph: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik, S. 118 f.

¹⁴⁹ Vgl. Joseph: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik, S. 119.

¹⁵⁰ Vgl. Kopatz: Lokale Nachhaltigkeit, S. 149.

¹⁵¹ Vgl. Gawel, E.: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Marburg: Metropolis 1995, S. 61.

tendenziell zu Stimmenverlusten führt. Für den einzelnen Politiker lohnt das Engagement für globale Themen dann, wenn es dem Profil seiner Partei entspricht und gute Aussichten hat, positiv durch die Wähler honoriert zu werden. Dass dies auch der Fall sein kann, wenn aus der kommunalen Gesamtperspektive ein Engagement unsinnig ist, liegt daran, dass ideologische Präferenzen typischerweise nicht an den kommunalen Grenzen Halt machen. Wähler mit einer ausgeprägten Präferenz für Umweltschutz werden sich auch für die Wahrung globaler Umweltbelange interessieren und Maßnahmen auf lokaler Ebene positiv werten, solange diese nicht mit prohibitiv hohen Kosten ihrerseits verbunden sind. Brennan und Lomasky (1993) verweisen auf eine prinzipielle Diskrepanz zwischen dem Wahlverhalten und dem Handeln auf Märkten. Während beim Handeln auf Märkten zumeist ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Kosten und Nutzen einer Handlung ersichtlich ist, erlaubt der indirekte Mechanismus des Wählens eine stärkere Orientierung an Einstellungen und ethischen Prinzipien. Bei einem marginalen eigenen Einfluss auf das Wahlergebnis fällt es leichter, Wahlentscheidungen nach selbstlosen Kriterien auszurichten, denn es kostet nicht viel, moralisch zu handeln. Stärker als die Präferenz des Herbeiführens eines bestimmten Wahlergebnisses wiegt für Brennan und Lomasky daher der expressive Nutzen des Wählens, d. h. das Ausdrücken einer bestimmten Präferenz, die im Sinne einer Selbstprojektion mit dem Bild, das man von sich selbst hat oder haben möchte, im Einklang steht.¹⁵² Legt man diesen Mechanismus zugrunde, würde das Engagement von Kommunalpolitikern um Nachhaltigkeit nicht einem strengen Kosten-Nutzen-Kalkül unterzogen, sondern ihr Engagement fiel bei einer entsprechenden Anerkennung der Wichtigkeit des Themas positiv bei der Wahlentscheidung ins Gewicht.

Die in der Nachhaltigkeitsthematik verankerten partizipativen Elemente dürften indes tendenziell auf Widerstand der Kommunalpolitiker stoßen, da diese im direkten Widerspruch zu dem von der NPÖ postulierten Interesse an Macht stehen. Chancen auf Machtgewinne liegen demgegenüber im Verhältnis zu übergeordneten Regierungsebenen. Wenn im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatte die Bedeutung lokaler Aktivitäten hervorgehoben wird, lassen sich hieraus Argumente für eine stärkere Aufgaben- und damit auch Einnahmendezentralisierung ableiten.

¹⁵² Brennan, G. / Lomasky, L.: *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press 1993, S. 32 ff.

5.2.2 Kommunalverwaltung

Das Verhalten von Verwaltungen wird in der ökonomischen Literatur mit den auf Tullock (1965),¹⁵³ Downs (1967)¹⁵⁴ und Niskanen (1971)¹⁵⁵ zurückgehenden bürokratiethoretischen Ansätzen erklärt. Die gebräuchlichen Begriffe „Bürokrat“ und „Bürokratie“ sind nicht wie im umgangssprachlichen Gebrauch werturteilbehaftet, sondern sie kennzeichnen ihre modellhafte Verwendung. Nach Roppel kann eine Bürokratie als eine Organisation gefasst werden, die sich nicht durch den Verkauf von Leistungen auf Märkten, sondern durch einen ihr zur Verfügung gestellten Pauschalbetrag (Budget) finanziert.¹⁵⁶ Wie alle anderen Akteure streben auch die Mitglieder dieser bürokratischen Organisationen nach individueller Nutzenmaximierung. Ihre Nutzenfunktion enthält u. a. die Argumente gesichertes Einkommen, Aufstiegsmöglichkeiten, angenehmes und konfliktfreies Leben sowie Macht und Einfluss. Im Gegensatz zur klassischen Bürokratiethorie Webers ist die Bürokratie nach politökonomischem Verständnis kein neutrales Instrument zur Realisierung extern vorgegebener Ziele. Vielmehr wissen die eigennutzorientierten Bürokraten vorhandene Gestaltungsspielräume zu ihren Gunsten zu nutzen.¹⁵⁷ Diese Spielräume bestehen, da sich das Verwaltungshandeln aufgrund seiner Monopolstellung einer Bewertung durch den Markt entzieht und im Ergebnis schwer messbar ist. Wie Niskanen (1971) betont, verfügen die Bürokraten über Informationsvorteile bezüglich der Kostenstrukturen von Verwaltungsdienstleistungen. Unter der Annahme, dass der Nutzen der Chefbürokraten positiv mit der Höhe des ihrem Büro zur Verfügung stehenden Budgets korreliert,¹⁵⁸ führt Nutzen maximierendes Verhalten zu einer Übertreibung der für die Erstellung einer öffentlichen Dienstleistung

¹⁵³ Tullock, G.: *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press 1965.

¹⁵⁴ Downs, A.: *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown 1967.

¹⁵⁵ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago u. a.: Aldine-Atherton 1971.

¹⁵⁶ Vgl. Roppel, U.: *Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien*. Freiburg i. Br.: Haufe 1979, S. 9.

¹⁵⁷ Vgl. Roppel, U.: *Wettbewerbs- vs. Monopolmodell des öffentlichen Sektors*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 1, Tübingen: 1982, S. 181 f.

¹⁵⁸ Direkte Nutzenargumente, die positiv von der Höhe des Budgets abhängen, sind: „salary, requisites of the office, public reputation, power, patronage output of the bureau, ease of making changes, and ease in managing the bureau“. Niskanen: *Bureaucracy and Representative Government*, S. 38.

erforderlichen Aufwendungen und damit zu einer x-ineffizienten Produktion. Ausgaben, die bei der Aufgabenerfüllung intern gespart werden, können für angenehmere Verwendungszwecke, wie z. B. Nebenleistungen oder ein Höherstufen der Beschäftigten, eingesetzt werden.¹⁵⁹

Stärker als an der Effizienz ihres Handelns müssen sich die Bürokraten hingegen an der wesentlich einfacher zu überprüfenden Vorschriftsmäßigkeit ihrer Handlungen messen lassen. Abweichungen von den Verwaltungsvorschriften und Verfahrensfehler sind mit hohem persönlichen Risiko verbunden, während eine ineffiziente Mittelallokation in der Regel ungefährlich ist, solange es sich nicht um gravierende Fehlentscheidungen handelt.¹⁶⁰

Die Präferenz für Konfliktfreiheit manifestiert sich in der Tendenz der Bürokraten, nicht gegen die Interessen ihrer Adressaten zu agieren. Sie neigen stattdessen dazu, mit organisierten Interessengruppen zu kooperieren und deren fachliche Unterstützung zur Erleichterung ihrer Arbeit in Anspruch zu nehmen. Sind die verschiedenen Interessengruppen nicht gleichgewichtig an der Zusammenarbeit beteiligt, besteht die Gefahr einer selektiven Informationsübermittlung und damit eines interessengebundenen Verwaltungshandelns.¹⁶¹

Vor dem Hintergrund individueller Nutzenmaximierung der Verwaltungsangehörigen ist die Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsprogramme an deren Einpassbarkeit in die verwaltungstechnischen Vorgänge gebunden. Der Konflikt zwischen lokaler Kostenentstehung und globaler Nutzengenerierung ist auf Ebene der Verwaltung irrelevant, da sich die Bürokraten nicht an makroökonomischen Effizienzerwägungen orientieren, sondern an einer mit individuellen Interessen kompatiblen Aufgabenerfüllung. Dies beinhaltet, dass neue Aufgaben aufgrund der hiermit verbundenen Mehrbelastung tendenziell gemieden werden, es sei denn, ihre Einführung ist auch mit einer Budgetausweitung und/oder allgemeinen Aufwertung der zuständigen Verwaltungseinheit verbunden. Ist dies nicht der Fall, ist zu erwarten, dass neue Aufgaben aufwandsminimierend in die bestehenden Strukturen und die administrative Routine eingepasst werden. In Kommunalverwaltungen mit vorhandener Umweltverwaltung

¹⁵⁹ Vgl. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S. 472.

¹⁶⁰ Vgl. Joseph: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik, S. 139.

¹⁶¹ Vgl. Joseph: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik, S. 161.

kann hieraus eine Tendenz zur Angliederung oder sogar einem Aufgehen der Aufgabe einer nachhaltigen Kommunalentwicklung im Umweltressort und, wenn immer möglich, eine Übernahme bestehender Programme und Projekte in das neue Anforderungsprofil vermutet werden. Zur Demonstration einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung gegenüber Politikern und anderen sind gut sichtbare, öffentlichkeitswirksame Projekte erstrebenswert, welche idealerweise eine geringe Budgetwirksamkeit und Arbeitsbelastung entfalten und wenig Konfliktpotenzial mit organisierten Interessen beinhalten. Weniger attraktiv, da tendenziell den diskretionären Ermessensspielraum einschränkend, sind hingegen gesetzliche Verwaltungsvorschriften, welche das behördliche Budget überdies mit Kontrollaktivitäten belasten.

Organisatorisch lassen sich Nachhaltigkeitsaktivitäten aufgrund ihrer besonderen Charakteristika nur relativ schwer in das Aufgabenspektrum von Kommunalverwaltungen integrieren. Als problematisch erweist sich der ganzheitliche Ansatz, welcher im Widerspruch zu den streng aufgeteilten Zuständigkeiten in Behörden steht. Während sich die von den Behörden wahrnehmbaren Aufgaben entsprechend ihrer Struktur einzelnen Ressorts zuordnen lassen müssen, zielt Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe vor allem auf die gleichzeitige Berücksichtigung verschiedener Teilaspekte und Interessen. Verwaltungstechnische Schwierigkeiten ergeben sich, da sich die für eine nachhaltige Kommunalentwicklung relevanten Kompetenzen nicht in einer Hand bündeln lassen, sondern breit über die Ressorts streuen. Eine einseitige Verlagerung der Zuständigkeit auf die kommunalen Umweltbehörden ist insofern problematisch, als dass diese für eine sinnvolle Aufgabenwahrnehmung auf die Belange anderer gleichrangiger Behörden Zugriff haben müssten. Dies erscheint mit der bürokratiethoretischen Annahme der *competing bureaus*¹⁶² nicht kompatibel. Damit die kommunale Verwaltung die Ziele einer nachhaltigen Kommunalentwicklung voranbringen kann, müssten daher idealerweise das Ressortprinzip durchbrechende Querschnittsabteilungen eingerichtet oder den einzelnen Ressorts spezifische Ziele vorgegeben werden.

¹⁶² Vgl. McNutt, P. A.: *The Economics of Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar 1996, S. 132 f.

5.2.3 Produzenten

Die Produzenten von Gütern und Dienstleistungen sind generell daran interessiert, die Absatzchancen ihrer Produkte zu verbessern und die Kosten der Produktion niedrig zu halten. Dies gilt für Unternehmer wie Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften gleichermaßen, denn nur wenn es einem Unternehmen gelingt, sich gut am Markt zu positionieren und Gewinne zu erwirtschaften, lassen sich auch die Ziele der Arbeitnehmer nach hohen Löhnen und der langfristigen Sicherung ihrer Arbeitsplätze realisieren.

Die gesellschaftliche Debatte um Nachhaltigkeit ist in dieser Hinsicht sowohl mit Risiken als auch mit Chancen verbunden. Wurden zu Beginn der Umweltbewegung ökonomische und ökologische Ziele zumeist als grundsätzlich widerstrebende Ziele wahrgenommen, hat sich mittlerweile die Ansicht einer zumindest teilweise vorhandenen Möglichkeit der Versöhnung beider Ziele im Zuge eines „qualitativen“ bzw. „dematerialisierten“ Wachstums¹⁶³ etabliert. Auch das Leitbild der Nachhaltigkeit trägt mit der Forderung einer gleichzeitigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Ziele zum neuen Paradigma der Vereinbarkeit bei. Im Einzelnen gründet sich diese Sichtweise auf die folgenden Argumente:

Sofern es sich nicht um freie Umweltgüter handelt, führt ein sparsamer Umgang mit den natürlichen Ressourcen für die Unternehmen zu Kosteneinsparungen. Durch das Ausschöpfen so genannter *no-regret*-Potenziale kann Umweltschutz ohne wirtschaftliche Einbußen oder sogar Gewinn bringend betrieben werden, wenn die Investitionskosten durch die hierdurch erzielten Einsparungen (über-)kompensiert werden. Beispiele sind die Verringerung des Energie- und Materialeinsatzes pro Output durch Anwendung innovativer Produktionsverfahren sowie die Verwertung von

¹⁶³ Vgl. u. a.: Schmidheiny, St. / Business Council for Sustainable Development: Kurswechsel. Globale unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt. 4. Aufl., München: Artemis & Winkler 1992; Ayres, R. U. / van Leynseele, T.: Eco-Efficiency. Double Dividend and the Sustainable Firm. Fontainebleau: INSEAD 1997; Weizsäcker, E. U. von / Lovins, A. / Lovins, H.: Faktor vier. Doppelter Wohlstand, halbiertes Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome. Taschenbuchausgabe. München: Droemer Knaur 1997 sowie Unternehmensgrün (Hrsg.): Märkte ohne Grenzen. Unternehmen im Spannungsfeld zwischen nachhaltigem Wirtschaften und globalem Wettbewerb. München: ökom-Verlag 1998; Binswanger, H. Ch.: Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik. Frankfurt a. M.: Fischer 1988.

Produktionsrückständen im Rahmen geschlossener Stoffkreisläufe. Diese u. a. unter den Schlagwörtern der „Effizienzrevolution“ (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie), *eco-efficiency* (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD), oder „Faktor 4“ (E. U. von Weizsäcker; A. Lovins; H. Lovins) geführte Debatte stützt sich im Wesentlichen auf die technischen, aber auch organisatorischen Möglichkeiten der Ressourceneinsparung. Unter der Maßgabe, dass ein Großteil des technologisch Möglichen bislang nicht oder in zu kleinem Stil umgesetzt ist, betonen die Advokaten dieser Strategien die Vereinbarkeit von einer auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftsweise mit Nachhaltigkeit durch weitere Effizienzsteigerungen.¹⁶⁴

Eine klare Interessenparallelität besteht darüber hinaus auch für die Anbieter ökologischer Produkte oder Dienstleistungen, so genannter *green industries* bzw. *businesses*. Im Bereich des aktiven Umweltschutzes zählen hierzu neben den klassischen Anbietern von *end-of-the-pipe*-Technologien z. B. auch Beratungsunternehmen, die im Rahmen des integrierten Umweltschutzes intelligente Verfahren verkaufen. Des Weiteren lassen sich als grüne Unternehmen auch solche ansehen, deren Produkte im Vergleich mit funktionsgleichen Produkten eine geringere Umweltbelastung zur Folge haben (Beispiel: Kohle- vs. Solarstromanbieter). Um ihre speziellen Interessenposition in Abgrenzung zu traditionellen unternehmerischen Interessenvertretungen wahrnehmen zu können, haben sich auf europäischer Ebene die Vertreter grüner Unternehmen im European Business Council for a Sustainable Energy Future (e⁵) zusammengeschlossen.

Unternehmen können in vielerlei Hinsicht direkt oder indirekt von den Folgen der Umweltverschmutzung negativ betroffen sein. Eine direkte Abhängigkeit ergibt sich in den Bereichen, in denen natürliche Ressourcen bzw. die Umweltqualität die wirtschaftliche Grundlage des Unternehmens bilden (Fischereiindustrie, Tourismus). Ein prominentes Beispiel für indirekte Betroffenheit durch Umweltrisiken bilden die Rückversiche-

¹⁶⁴ Prominent ist die Hypothese Porters, der anschließend an den Grundgedanken ökonomisch-ökologischer Effizienzsteigerungen zu der Auffassung gelangt, dass sich flexible Umweltregulierungen durch den Staat tatsächlich in den meisten Fällen positiv auf die Produktivität von Unternehmen auswirken. Diese würden durch die staatliche Intervention zu Innovationen gezwungen, die für sie selbst von Vorteil seien. Vgl. Porter, M. E. / van der Linde, C.: Green and Competitive. Ending the Stale Mate, in: Harvard Business Review 5 (1995), S. 120 ff.

rer: Ihre Belastung durch Schadensregulierungen wird wesentlich durch Naturkatastrophen bestimmt, deren Häufigkeit und Intensität wahrscheinlich im Zusammenhang mit dem Treibhauseffekt stehen.¹⁶⁵

Unter dem Begriff des *added value* werden neben der direkt messbaren Kostenersparnis weitere Vorteile ökologischer Umstrukturierungen angeführt, welche als weiche Faktoren den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen beeinflussen. Hierzu zählen insbesondere die absatzfördernden Effekte einer ökologischen Profilierung und des Öko-Marketings,¹⁶⁶ aber auch eine intensivere Lieferanten- und Mitarbeiterbindung sowie ein größeres Potenzial, sich an Änderungen des umweltgesetzlichen Rahmens anzupassen.¹⁶⁷ Voraussetzung für die Relevanz dieser Aspekte ist in erster Linie die Kommunizierbarkeit und das positive Interesse an ökologisch hergestellten Produkten seitens der Konsumenten und anderer. In umgekehrter Richtung müssen die Unternehmen aber auch die aus umwelt- oder sozialpolitischem „Fehlverhalten“ resultierenden Negativschlagzeilen fürchten, die in besonders gravierenden Fällen sogar bis hin zu öffentlichen Boykottaufrufen (Brent Spar) führen können.

Schließlich ist die persönliche Motivation von Einzelpersonen in Unternehmen, allen voran von Unternehmensleitungen, ein wichtiger Antrieb für ökologische und soziale Umstrukturierungen in Unternehmen. Ihr Engagement stiftet den Initiatoren einerseits „ideologische“ Nutzen im Sinne eines wertkonformen Handelns und der Übereinstimmung von Handlungsweisen und Überzeugungen. Andererseits wird solches Engagement häufig mit Anerkennung seitens der Mitarbeiter bedacht und führt zum Teil sogar zu Prestigegewinnen über die Unternehmensgrenzen hinaus (Beispiel: Rolf Gerling, Mitbegründer des Gerling-Versicherungskonzerns und Träger des internationalen „Climate is business – e-ward“-Preises 2000 für großes persönliches Engagement für den Klimaschutz).

Zur Abgrenzung der speziell kommunalen Ansatzpunkte sind die verschiedenen Bezugsebenen von Unternehmen einzubeziehen. Zu unter-

¹⁶⁵ Aus diesem Grund verfolgt die Münchner Rück die Entwicklung von möglicherweise klimabedingten Naturkatastrophen in ihrer „Weltkarte der Naturgefahren“.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu umfassend: Meffert, H. / Kirchgeorg, M.: Marktorientiertes Umweltmanagement. Konzeption, Strategie, Implementierung mit Praxisfällen. 3. Aufl. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1998.

¹⁶⁷ Vgl. Clausen, J. / Scholl, G. U.: Öko-Effizienz. Mehr Fragen als Antworten? In: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 3 (1999), S.10 f.

scheiden sind einerseits die Produktreichweite, d. h. das Ausmaß der Diffusion der hergestellten Produkte, der Ort der Produktion sowie die Einbindung der Unternehmen in überörtliche Entscheidungsstrukturen. Je weniger die hergestellten Produkte streuen, desto stärker die Verbundenheit des Unternehmens mit der Region und desto eher lassen sich Produktionsentscheidungen auf kommunaler Ebene beeinflussen. Ebenso gilt, dass mit einer weitgehenden Konzentration der Produktion an einem Standort Entscheidungen und Veränderungen im regionalen Umfeld an Gewicht gewinnen. Je weniger ein Unternehmen in überörtliche Entscheidungsstrukturen eingebunden ist, desto flexibler und autonomer kann es auf lokal gestellte Anforderungen reagieren.

Das Interesse an kommunaler Nachhaltigkeit wird insbesondere bei solchen Unternehmen ausgeprägt sein, die aus den genannten Gründen betriebsintern von einer ökologischen Positionierung profitieren und deren Verbundenheit mit der Region hinsichtlich Absatz, Produktion und lokaler Entscheidungsautonomie hoch ist. Die im Rahmen von kommunalen Nachhaltigkeitsprozessen stattfindende Vernetzung mit der Kommunalverwaltung und anderen Akteuren verspricht lokal orientierten Unternehmen Vorteile, wie z. B. die Möglichkeit der Einflussnahme auf die lokalen Standortbedingungen. Ein Beispiel für vornehmlich lokal ausgerichtete Betriebe bildet das Handwerk, das zudem mit dem Attribut einer großen „strukturellen Nachhaltigkeit“¹⁶⁸ für sich werben kann. Handwerksbetriebe sind zumeist Klein- und mittelständische Unternehmen mit starker Fixierung auf die regionale Ökonomie, deren Geschäftsfeld zahlreiche Überschneidungen mit Nachhaltigkeitsthemen aufweist („reparieren statt wegwerfen“). Ein ganz augenscheinliches Interesse an kommunaler Nachhaltigkeit haben auch solche Unternehmen, die spezielle Dienstleistungen im Bereich der Nachhaltigkeit anbieten (Durchführung von Mediationsprozessen, Beratungstätigkeiten). Auf weniger Resonanz wird die Thematik tendenziell bei überregional oder sogar global orientierten, über mehrere Standorte verfügenden Großunternehmen stoßen, für die eine lokale Profilierung hinter der Ausrichtung der überregionalen

¹⁶⁸ Vgl. Ax, Ch.: Handwerk. „Global Player“ oder „Local Joker“? In: Unternehmensgrün (Hrsg.): Märkte ohne Grenzen. Unternehmen im Spannungsfeld zwischen nachhaltigem Wirtschaften und globalem Wettbewerb. München: ökom-Verlag 1998, S. 115.

Unternehmenspolitik zurücktritt und für die verschiedene Einzelstrategien in den Kommunen ein einheitliches Disponieren erschwert.¹⁶⁹

5.2.4 Bildungseinrichtungen, Kirchen, Vereine und Bürgerinitiativen

Als Nichtregierungsorganisationen (NROs) oder dem Dritten Sektor zwischen Markt und Staat angehörende Akteure sind die oben genannten Gruppen wichtige zivilgesellschaftliche Träger des Nachhaltigkeitsprozesses. Auch hier werden ihnen Aufgaben zgedacht, die von den hergebrachten staatlichen und ökonomischen Institutionen nur ungenügend wahrgenommen werden. In der Agenda 21 werden ihre Rolle als unabhängige und damit glaubwürdige Parteien sowie ihre fundierten Kenntnisse und Erfahrungen in vielen Bereichen, die für die Umsetzung und Überprüfung einer umweltverträglichen und sozialen Entwicklung bedeutsam sind, hervorgehoben.¹⁷⁰ Obwohl die NROs außerhalb der Institutionen der parlamentarischen Demokratie stehen, nehmen sie über verschiedene Kanäle gesellschaftspolitischen Einfluss. Sie fungieren als Kanalisatoren der öffentlichen Meinung, Wortführer in politischen Debatten, Initiatoren von Projekten aber auch als außerparlamentarische Opposition, als Interessenvertretungen sowie als Hüter der moralischen Werte (Kirchen).

Die Auseinandersetzung mit NROs findet in jüngerer Zeit auch in der ökonomischen Literatur verstärkt Beachtung.¹⁷¹ Für die politökonomische Modellierung verweist Michaelowa (1998) auf die organisatorische Ähnlichkeit zwischen großen, gemeinwohlorientierten NROs und der staatlichen Bürokratie und leitet hieraus die Vermutung ähnlicher Präferenzfunktionen ihrer Mitglieder ab. Ebenso wie bei den Bürokraten lässt sich auch bei den Mitgliedern großer NROs eine Präferenz für Prestigegewinn und Budgetmaximierung bzw. für die Sicherung und das Wachstum der

¹⁶⁹ Vgl. hierzu die Stellungnahmen von Unternehmen zu lokalen Nachhaltigkeitsinitiativen in Clausen, J.: Mit den Richtigen kooperieren. Die Rolle der Wirtschaft in der lokalen Agenda, in: Ökologisches Wirtschaften, H. 2 (1999), S. 4.

¹⁷⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Agenda 21, Kapitel 27.1 und 27.3.

¹⁷¹ Vgl. zusammenfassend Estelle, J. / Rose-Ackermann, S.: The Nonprofit Enterprise in Market Economies. Chur u. a.: Harwood Academic Publishers 1986.

Organisation vermuten.¹⁷² Das Budget setzt sich dabei zu einem Großteil aus Spendengeldern zusammen, so dass die Mitglieder ihr Angebot immer auch an den Präferenzen und Bedürfnissen potenzieller Spender ausrichten müssen.¹⁷³ Auch bei anerkanntermaßen „gemeinnützigen“ NROs sind daher nicht ausschließlich idealistische und altruistische Motivationen anzutreffen. Kleine NROs, wie beispielsweise die Vereine und Bürgerinitiativen, verfolgen häufig ähnlich den Wirtschaftsverbänden Partikularinteressen, wenn sich ihre Aktivitäten auf die Wahrung privater Interessen im lokalen Bereich beschränken.

Die globalen Themen der Nachhaltigkeit stehen für stark universell orientierte NROs nicht im Widerspruch zu ihrer eigenen lokalen Verwurzelung. Neben den kirchlichen Einrichtungen sowie umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen zählen hierzu auch die Bildungsinstitutionen mit ihrer auf Universalität gründenden Bildungsethik.

Global ausgelegte Umwelt- und Entwicklungsprogramme von lokalen Kirchengemeinden entsprechen beispielsweise durchaus einer universalistisch ausgerichteten Moral. Das Problem, dass eine einzelne Gemeinde keine grundlegenden Veränderungen herbeiführen kann, ist nicht schwer wiegend, wenn bereits das Vollbringen der „guten Tat“ an sich und das Bewusstsein, Bedürftigen, wenn auch nur in kleinem Maßstab, zu helfen, ein Engagement rechtfertigt. Zudem verspricht die Beschäftigung mit den neuen menscheitsrelevanten Themen auch eine neue Rechtfertigungsgrundlage für die Notwendigkeit der Kirchen und ihrer Privilegien. In Mitteleuropa wirkt sich die globale Ausrichtung in Zeiten schwindender Mitgliederzahlen unter Umständen positiv auf die Fähigkeit der Kirchen aus, Mitglieder an sich zu binden oder sogar neue zu gewinnen. Begrenzt wird das Engagement für globale Belange allerdings durch das Entstehen von Opportunitätskosten. Ressourcen, die für solche Programme verbraucht werden, stehen nicht mehr für Maßnahmen vor Ort zur Verfügung, welche den Gemeindemitgliedern nicht bloß ideell zugute kommen.

Bei den umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Vereinszielen und den Themen der Nachhaltigkeit feststellen. Im Falle der Umweltgruppen hängt die Ausrichtung auf speziell globale Problemfelder von den Möglichkeiten

¹⁷² Vgl. Michaelowa, A. K.: Die Neue Politische Ökonomie liefergebundener Entwicklungshilfe. Hamburg: Nomos 1998, S. 72.

¹⁷³ Vgl. Estelle / Rose-Ackermann: The Nonprofit Enterprise in Market Economies, S. 92.

lichkeiten zur Profilierung im Vergleich zu lokalen oder regionalen Themen ab, da sie mit anderen gemeinnützigen NROs um Mitglieder und Spenden in Konkurrenz stehen.

Nicht dem Allgemeinwohl verpflichtete, sondern auf lokal begrenzte Themen zielende NROs wie viele Bürgerinitiativen und lokal ausgerichtete Vereine haben hingegen nur dann Anreize, das Thema kommunale Nachhaltigkeit zu besetzen, wenn sich Überschneidungen mit den eigenen, zumeist eng umrissenen Kerninteressen ergeben. Ihr Engagement ist an die Aussicht gebunden, vor Ort wahrnehmbare und transparente Erfolge zu erzielen. Insbesondere Nachbarschaftsinitiativen treten häufig nach dem NIMBY-Prinzip (Not In My Backyard)¹⁷⁴ lediglich für eine Verlagerung von problematischen oder umweltverschmutzenden Einrichtungen aus ihrer unmittelbaren Umgebung heraus ein. Diese Aktivitäten können sich wie im Falle der Proteste gegen die Atommülldeponie Gorleben jedoch auch zu Grundsatzprotesten und damit überlokal relevanten Aktivitäten ausweiten. Hiervon abzugrenzen sind Bürgerinitiativen, die speziell mit dem Thema kommunaler Nachhaltigkeit antreten und deren Ziel die Möglichkeit der Partizipation an den für sie relevanten Themen darstellt.

5.2.5 Medien

Die Medien, im Speziellen die Lokalpresse, spielen eine wichtige Rolle für kommunale Nachhaltigkeitsprozesse. Die Wirkungen von Medien werden vielfältig beschrieben: Medien sind *agenda-setter*, d. h. sie bestimmen das Tagesgespräch, konstruieren Realität und beeinflussen das Meinungsbild, indem sie Komplexität reduzieren und relevante Mitteilungen selektieren. Ihre politische Funktion ist die der Kontrolle und Kritik (Medien als „vierte Gewalt“) sowie das Herstellen von Öffentlichkeit. Medien informieren über Geschehnisse, die nicht der Sinneserfahrung des Einzelnen zugänglich sind, und zeigen deren Einordnung in Zusammenhänge auf.¹⁷⁵ In punkto lokale Nachhaltigkeit konkretisiert Kopatz (1998) ihre Bedeutung:

„Gerade die Lokalpresse kann das Meinungsbild in einer Gemeinde massiv beeinflussen, BürgerInnen wachrütteln, mobili-

¹⁷⁴ Vgl. Piller, Ch.: *The Fail-Safe Society. Community Defiance and the End of American Technological Optimism*. Berkeley u. a.: University of California Press 1991.

¹⁷⁵ Vgl. Karmasin, M.: *Das Oligopol der Wahrheit. Medienunternehmen zwischen Ökonomie und Ethik*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau 1993, S. 216 ff. u. S. 300.

sieren und sensibilisieren, indem sie bestimmte Entscheidungsprozesse für die zukünftige Entwicklung transparent macht. Stadtverwaltung und Kommunalparlament können nur schwer eine Politik betreiben, die den Kriterien zukunftsfähiger Entwicklung entspricht, wenn die Medien ihre Inhalte nicht angemessen transportieren.¹⁷⁶

Neben der Information dienen Medien der Unterhaltung. Eine Verknüpfung von beidem stellt das in jüngster Zeit populäre „Infotainment“ dar.

Das ökonomische Interesse der Medienunternehmen liegt in der Auflage (Printmedien) bzw. der Größe der Zuschauer- und Zuhörerschaft („Einschaltquoten“ bei Funk und Fernsehen). Je höher bzw. größer diese ist, desto höhere Werbeeinnahmen lassen sich erzielen. Die ökonomische Medientheorie betont daher die Rolle des Rezipienten als Marktsouverän, an dessen Präferenzen sich die Medien bei ihrem Angebot und der Auswahl der präsentierten Informationen orientieren müssen.¹⁷⁷ Neben der Befriedigung von Konsumentenbedürfnissen führt Karmasin (1993) die „Verfolgung des subjektiven oder redaktionellen Selbstinteresses“¹⁷⁸ als Bestimmungsfaktor an.

Der Anreiz der Medienunternehmen, sich den Themen der lokalen Nachhaltigkeit zu widmen und die von Kopatz (1998) genannten Funktionen zu übernehmen, hängt in erster Linie vom positiven Interesse des Publikums ab. Berichterstattungen über den lokalen Nachhaltigkeitsprozess müssen nachgefragt werden und sich „verkaufen“ lassen. Dabei ist die Verkaufsfähigkeit von Nachrichten nicht ausschließlich durch das Themenfeld determiniert, sondern auch von der Art ihrer Präsentation abhängig. Als gut kommerzialisierbar gelten im Allgemeinen spektakuläre, exotische und überraschende Ereignisse und Verhaltensweisen, die vom normalen Alltagsleben abweichen (Sensationsberichte). Des Weiteren lassen sich als Kriterien für die Verkaufsfähigkeit die Möglichkeit der „Personalisierung“ von Nachrichten anführen, d. h. die Verknüpfung der Nachricht mit dem Schicksal einer bestimmten Person, sowie die Überschaubarkeit und Bedeutung. Eine Nachricht gewinnt für das Publikum an Interesse, je stärker das (subjektive) Gefühl ihrer Bedeutsamkeit und je

¹⁷⁶ Kopatz: Lokale Nachhaltigkeit, S. 57.

¹⁷⁷ Vgl. Karmasin: Das Oligopol der Wahrheit, S. 296.

¹⁷⁸ Karmasin: Das Oligopol der Wahrheit, S. 297.

nachvollziehbarer ihre Implikationen sind.¹⁷⁹ Der Anreiz zur Aufbereitung kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten liegt in ihrer zumindest ideell vorhandenen Beziehung zur globalen Entwicklung und dem damit einhergehenden enormen Bedeutungszuwachs: Die kleindimensionalen kommunalen Aktivitäten stehen nicht für sich allein, sondern stellen einen Baustein der globalen Problemlösungsstrategie dar. Die Bedeutung, die z. B. globalen Umweltveränderungen eigen ist, färbt auf die einzelne Aktivität ab und wertet sie auf. Besonders attraktiv sind solche Aktivitäten, deren Beitrag zur globalen Problemlösung leicht fassbar und nachvollziehbar ist und deren Inhalt sich gut über Daten, Fakten und visuelle Darstellungen kommunizieren lässt. Gut transportieren lassen sich phantasievolle und bunte Veranstaltungen sowie symbolische Aktionen im Rahmen lokaler Nachhaltigkeitsprozesse.

5.2.6 Bürger

Unter dem Sammelbegriff Bürger lassen sich eine Vielzahl unterschiedlicher Rollen identifizieren. Die Bürger einer Kommune sind sowohl Steuerzahler, Wähler, politische Aktivisten und Konsumenten als auch Repräsentanten der obigen Gruppen. Da ihre Interessen als Wähler, Steuerzahler, Aktivisten und als Vertreter bestimmter Gruppen bereits implizit in die Darstellungen eingeflossen sind, soll in diesem Abschnitt eigenständig ihre Rolle als Konsumenten beleuchtet werden.

Die Kaufentscheidungen und das Alltagsverhalten von Konsumenten haben einen großen Anteil am Erfolg kommunaler Nachhaltigkeitsbemühungen. Indem sie ökologische Produkte kaufen, Strom bzw. Energie sparen, ihren Müll trennen oder bestenfalls vermeiden oder auf weniger umweltschädliche Verkehrsmittel umsteigen, können sie in großem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung einer Kommune beitragen. Der häufig formulierte Anspruch an die Verbraucher, dies auch zu tun, stößt jedoch

¹⁷⁹ Der auf H. Gans zurückgehende umfassende Kriterienkatalog der *newsworthiness* beinhaltet: „timeliness, political importance, a further development in an ongoing story, involvement of individuals rather than abstract structures or institutions, conflict, involvement of powerful people or celebrities, drama, geographical and cultural proximity, negative events, scope or size and potential impact of event, visual interest, relevance to some deep-rooted cultural theme, novelty, violation of social order, and human interest.“ Gruneau, R. / Hackett, R. A.: The Production of T.V. News, in: Downing, J. / Mohammadi, A. / Sreberny-Mohammadi, A. (Eds.): Questioning the Media. A Critical Introduction. 6th Printing. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications 1992, S. 283.

zunächst auf das gleiche Dilemma, wie es auch für die Kommunen als ganze zum Tragen kommt. Bei infinitesimal kleinem Beitrag zum Kollektivgut ist es individuell rational, das Kriterium der Nachhaltigkeit nicht in die Konsumententscheidung einfließen zu lassen. Der Verweis auf die Verantwortung privater Haushalte für die Umwelt hat aus ökonomischer Sicht lediglich Appellcharakter, so dass die immer wieder konstatierte Diskrepanz zwischen Umweltbewusstsein und tatsächlichem Konsumverhalten nicht verwundert.

Bei differenzierter Betrachtung lassen sich hingegen auch für die Konsumenten Bereiche aufzeigen, in denen nachhaltiges Verhalten mit privat zurechenbaren Vorteilen einhergeht. Wie Scherhorn, Reisch und Schrödl (1997) betonen, ist nachhaltiger Konsum ein umfassendes Konzept, welches nicht bloß den Kauf von ökologischen Produkten beinhaltet. Auch die Reflexion über Bedürfnisse, alternative Formen der Bedarfsdeckung (gemeinsame Nutzung, Mieten, Eigenarbeit) sowie weitere Verwendungsmöglichkeiten am Ende des Konsumprozesses (Tauschen, Verschenken, Verkaufen) machen eine ganzheitliche Betrachtung aus.¹⁸⁰ Hieraus ergibt sich eine Vielzahl potenziell nutzenstiftender Aktivitäten:

Vorteile ökologischer Produkte: Die Vorteile, die aus dem Konsum ökologischer Produkte erwachsen, sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Bei biologisch und schadstoffarm erzeugten Produkten wird vor allem der gesundheitliche Aspekt hervorgehoben,¹⁸¹ im Nahrungsmittelbereich auch die geschmackliche Qualität, welche den Konsumenten direkte Nutzenzuwächse bescheren. Bei den ebenfalls als nachhaltig eingestuften „Produkten aus der Region“ oder aus Eigenarbeit kommen die Vorzüge kleindimensional erzeugter Produkte zum Tragen: Mit dem Kauf verbindet sich vielfach ein Erlebnis, die Identifikation mit dem Produkt und das Gefühl seiner Einzigartigkeit ist größer und der Konsument kann sich über das Produkt informieren oder es gegebenenfalls seinen Präferenzen entsprechend gestalten oder verändern lassen. Ob ökologische Produkte im Vergleich zu anderen kostengünstiger sind, lässt sich nicht generell bejahen. Ökologische Produkte sind tendenziell weniger kapital- und stärker arbeitsintensiv als andere. Ihr Preisniveau hängt somit

¹⁸⁰ Vgl. Scherhorn, G. / Reisch, L. / Schrödl, S.: Wege zu nachhaltigen Konsummustern. Überblick über den Stand der Forschung und vorrangige Forschungsthemen. Marburg: Metropolis 1997, S.11 f.

¹⁸¹ Vgl. Scherhorn / Reisch / Schrödl: Wege zu nachhaltigen Konsummustern, S. 62.

vom Verhältnis der Faktorpreise ab. Tendenziell kostengünstiger und umweltfreundlicher sind in der Regel langlebige Produkte, deren höhere Anschaffungskosten durch ihre längere Lebensdauer kompensiert werden. Produkte hoher Qualität gelten daher häufig auch als ökologische Produkte.

„Gut leben statt viel haben“: Dieser vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie geprägte Slogan stellt die Bedeutung immaterieller Bedürfnisbefriedigung in den Vordergrund. An die Stelle der Bedürfnisbefriedigung durch Konsumgüter kann, so die These der „Neuen Wohlfahrtsmodelle“, eine Steigerung des Wohlbefindens über die Deckung anderer grundlegender Bedürfnisse wie etwa nach Freizeit, Muße, Erholung und Besinnung erreicht werden.¹⁸² Dahingestellt sei, ob, wie Scherhorn (1995) ausführt, durch eine Konsumreduktion die subjektiv empfundene Bedürfnisbefriedigung sogar gesteigert werden kann:

„Bei Nachhaltigkeit wird der Konsum auf das Maß reduziert, das für den jeweiligen Zweck erforderlich ist, und das keineswegs allein aus Rücksicht auf die Umwelt und die künftigen Generationen, sondern auch im Interesse des subjektiven Wohlfühls. Denn ein Übermaß an materiellem Aufwand mindert den intrinsischen Genuss an einer Aktivität oder einer Begegnung oder einem Erleben, weil es psychische Energie auf die materiellen Güter lenkt und von den immateriellen abzieht.“¹⁸³

Dies ist auch Inhalt der Kontroverse, die sich nach dem Erscheinen des Berichts „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie¹⁸⁴ entzündete, ob die neben der „Effizienzrevolution“ geforderte „Suffizienzrevolution“ tatsächlich als ein freudloses Verzichtparadigma anzusehen sei oder nicht vielmehr die Chance auf eine gesteigerte Lebensqualität böte.

Soziales Prestige: Umwelt- und sozialgerechtes Alltagsverhalten schafft Anerkennung im sozialen Umfeld, wenn es sich dabei um gemeinschaftlich geteilte Werte handelt.

Altruistische Präferenzen und wertkonformes Handeln: Auch mit der Argumentation über altruistische Präferenzen lassen sich individuelle

¹⁸² Vgl. BUND / Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland, S. 206.

¹⁸³ Scherhorn, G.: Nachhaltiger Konsum. Probleme und Chancen, in: Stiftung Verbraucherinstitut (Hrsg.): Nachhaltiger Konsum – aber wie? Dokumentation eines Workshops der Stiftung Verbraucherinstitut. Berlin: 1995, S. 100.

¹⁸⁴ BUND / Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland.

Nutzen aus nachhaltigen Konsumententscheidungen begründen. Wenn das Wohlergehen anderer in die eigene Nutzenfunktion Eingang findet, stiftet z. B. der Kauf fair gehandelter Waren einen über den Konsum der Ware hinausreichenden Zusatznutzen. Allerdings ist die Beziehung zwischen Wohltäter und Empfänger häufig hinreichend anonym und der Nutzen des Empfängers aus der „guten Tat“ nur abstrakt fassbar, so dass fraglich ist, ob altruistische Präferenzen eine große Rolle spielen können. Tragfähiger erscheint hingegen das Argument, dass Individuen grundsätzlich danach streben, in Übereinstimmung mit ihren Werten zu handeln. Diesen Aspekt stellt auch das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie heraus: „Denn ein Großteil der Nutzer will durchaus Konsum und Ökologie unter einen Hut bringen, sie wünschen sich Genuss ohne Reue.“¹⁸⁵

Insgesamt gilt, dass ein als nachhaltig zu bezeichnender Konsum in erster Linie aufgrund einer entsprechenden Wertorientierung der Konsumenten zustande kommt. Ob es sich dabei um einen Beitrag zu rein lokalen oder überregionalen, eventuell sogar globalen Kollektivgütern handelt, ist dem untergeordnet.

5.2.7 Zusammenfassung

Im Gegensatz zu der fiskalföderalistischen Betrachtung von lokalen im Verhältnis zu globalen Kollektivinteressen, bei der mit Ausnahme gemischt lokal-global anfallender Nutzen ein Anreizmangel der Kommunen für globales Engagement konstatiert wurde, ergibt sich bei der akteurszentrierten Sicht ein differenzierteres Bild. Aus den Nutzenfunktionen der einzelnen Akteure lassen sich in Bezug auf kommunale Beiträge zu globalen Gütern nicht nur antagonistische, sondern auch komplementäre Beziehungen ableiten. Die Unterscheidung von global vs. lokal anfallenden Nutzen aus Nachhaltigkeitsaktivitäten spielt bei einer nach Statusgruppen differenzierten Betrachtung keine dominante Rolle.

Am ehesten lässt sich lokaler Egoismus als Handlungsmotiv für die Gruppe der Kommunalpolitiker unterstellen, da ihre Wiederwahlchancen vom wirtschaftlichen Erfolg und Wohlergehen in der Kommune abhängig sind. Werden diese durch Aufwendungen reduziert, denen kein örtlich radizierbarer Ertrag gegenübersteht, bedeutet dies tendenziell eine Verschlechterung der lokalen Verhältnisse und eine Einschränkung des finan-

¹⁸⁵ BUND / Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland, S. 202.

ziellen Spielraums. Relativiert wird die Ausrichtung von Entscheidungen am Kriterium lokaler Interessen jedoch durch die Notwendigkeit einer glaubwürdigen Profilbildung. Kommunalpolitiker, die sich zu den Werten der Nachhaltigkeit bekennen und hiermit Wählerstimmen gewinnen wollen, müssen auch entsprechende Aktivitäten in der Kommune vorweisen können.

Im Falle der kommunalen Verwaltung und der Produzenten (Unternehmer und Arbeitnehmer) ist die Unterscheidung in lokal vs. überlokal anfallende Nutzen aus Nachhaltigkeitsaktivitäten nicht vordringlich. Während für die kommunale Verwaltung bei entsprechenden politischen Zielvorgaben Fragen der organisatorischen Einpassbarkeit im Vordergrund stehen, entscheiden auf Unternehmensebene vor allem branchenspezifische Merkmale über das Interesse an Umweltschutzaktivitäten. Die Einteilung in lokale und überlokale Umweltgüter tritt hinter die Frage zurück, in welchem Verhältnis die Aktivitäten zu den unternehmerischen Zielen stehen. Bei den Medien führt die globale Dimension der Thematik indes eher zu einer Steigerung des Interesses, da sie den kommunalen Nachhaltigkeitsinitiativen eine über die lokalen Grenzen hinausreichende Bedeutung verleiht.

Eine Fallunterscheidung ist im Bereich der NROs vorzunehmen: Während für viele Bürgerinitiativen und Vereine die lokale Nutzengenerierung im Vordergrund steht, passt das Engagement für globale Themen durchaus in das Profil global orientierter Organisationen wie Dritte-Welt-Netzwerke, Bildungseinrichtungen und Kirchen.

Für den einzelnen Bürger ist die Regionalität der Nutzengenerierung dann entscheidend, wenn er durch sein Handeln nachvollziehbare Erfolge erzielen oder einen direkten Bezug zum Objekt seines Engagements entwickeln kann, etwa bei dem gezielten Kauf von Agrarprodukten aus der Region. Ist dies nicht der Fall, sondern ein ökologisches oder altruistisches Konsumverhalten aus dem allgemeinen Bedürfnis nach wertkonformem Handeln zu begründen, dürfte es keine Rolle spielen, ob sich seine Aktivitäten auf globale oder regional begrenzte Nachhaltigkeitsgüter beziehen. Übersicht 7 fasst die rollenbedingten Handlungsmotivationen zusammen.

Übersicht 7: Nachhaltigkeit und die Interessen kommunaler Akteure

| Statusgruppe | Differenzierung in lokale vs. überlokale Nutzengenerierung | Chancen | Hemmnisse |
|---|--|---|---|
| Kommunalpolitiker | relevant | <ul style="list-style-type: none"> • Profilierung mit Nachhaltigkeitsthemen • Argumente für Kompetenzzuwächse der Kommunen | <ul style="list-style-type: none"> • Opportunitätskosten • kommunale Finanzknappheit • Machtverluste durch Partizipationsbestrebungen |
| Kommunalverwaltung | irrelevant | <ul style="list-style-type: none"> • politische Zielvorgaben • Querschnittsabteilungen • Kooperation von Abteilungen | <ul style="list-style-type: none"> • Ressortprinzip • Nichtoperationalität der Zielvorgaben • zusätzliche Arbeits- und Budgetbelastungen |
| Produzenten | irrelevant | <ul style="list-style-type: none"> • Kosteneinsparungen durch Effizienzsteigerungen • Green Industries • Umweltqualität als Wirtschaftsgut/Standortfaktor • Ökologisches Marketing (<i>added value</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • zusätzliche Kostenbelastung |
| Bildungseinrichtungen, Kirchen, Vereine und Bürgerinitiativen | relevant/ irrelevant | <ul style="list-style-type: none"> • Positionierung in international geführten Debatten • Mitgliederbindung durch Sorge um menschenrelevante Themen • Mobilisierung von Spendengeldern • Schützenhilfe bei der Vertretung lokaler Interessen durch überregionale Bedeutung (Gorleben) | <ul style="list-style-type: none"> • Opportunitätskosten in Bezug auf lokal Nutzen stiftende Projekte |
| Medien | relevant | <ul style="list-style-type: none"> • Bedeutungsgewinn durch Globalität der Thematik • Profilierung in der Medienlandschaft mit Nachhaltigkeitsthemen | <ul style="list-style-type: none"> • geringe Sensationalität und Personalisierbarkeit der Nachrichten • geringe Zunahme lokaler Lebensqualität durch Beiträge zu globalen Gütern • Komplexität der Zusammenhänge |
| Bürger | relevant/ irrelevant | <ul style="list-style-type: none"> • „besserer“ Konsum • wertkonformes Handeln | <ul style="list-style-type: none"> • Infinitesimalität der Beiträge |

Dass in einer nach Statusgruppen differenzierten Problemsicht die räumliche Nutzenverteilung in Bezug auf Nachhaltigkeitsaktivitäten weniger handlungsleitend erscheint, als in der fiskalföderalistischen Betrachtung postuliert wurde, ist ein wichtiger Erkenntnisfortschritt für die Auflösung des aufgeworfenen „Agendaparadoxons“. Da es für die einzelnen Handlungsträger nicht immer entscheidend ist, im „Interesse der Kommune“ zu handeln, sondern sie vor allem ihren eigenen rollenspezifischen Handlungslogiken folgen, erscheinen kommunale Nachhaltigkeitsbeiträge nicht grundsätzlich anreizinkompatibel. Vielmehr ist eine Maßnahme jeweils mit den Interessen bestimmter Akteure kompatibel oder nicht.

In der Verschiedenheit der Interessen liegen aus institutionenökonomischer Sicht Chancen für kommunale Nachhaltigkeitsbeiträge begründet. Kommunale Beiträge zu globalen Kollektivgütern erscheinen hiernach weniger als kommunales „Zwangsoffer“ für die globale Gesellschaft, sondern vielmehr als eine Frage der rationalen Steuerung. Wie die empirische Analyse mehrerer Lokale-Agenda-Prozesse von Brand et al. (2001) bestätigt, versprechen vor allem jene Strategien Erfolg, die auf die Einbindung des vorhandenen Eigeninteresses von Akteuren in die Umsetzung von Projekten zur Nachhaltigkeit ausgerichtet sind.¹⁸⁶ Aufgabe der Kommunalpolitiker und der kommunalen Verwaltung ist es dabei, als *lead agents* des kommunalen Nachhaltigkeitsprozesses solche Möglichkeiten zu unterstützen, mit den „Richtigen“ zu kooperieren und strategische Allianzen zu formieren. Welche Rolle die Lokale Agenda 21 bei der Unterstützung solcher Strategien spielt oder spielen kann, ist Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte.

5.3 Zur Bedeutung „weicher“ Steuermechanismen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit

Wie bereits mehrfach erwähnt, handelt es sich bei der Lokalen Agenda 21 um kein mit formalen Sanktions- oder Belohnungsmechanismen bewehrtes Normensystem. Kommunen, die ihrem Aufruf Folge leisten, tun dies formal-juristisch auf freiwilliger Basis. Es stellt sich die Frage, ob ihre Existenz dennoch Auswirkungen auf die auf kommunaler Ebene tatsächlich ergriffenen Aktivitäten haben kann. Wäre dies nicht der Fall, würde trotz bestehender Komplementaritäten zwischen privaten Interessen und

¹⁸⁶ Vgl. Brand / Christ / Heimerl / Warsewa: Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21-Prozesse, S. 38.

Beiträgen zu globalen Zielkategorien die Proklamation der Lokalen Agenda 21 folgenlos bleiben. Die Wahrscheinlichkeit, dass bestehende Optionen genutzt würden, wäre mit oder ohne Einberufung der Lokalen Agenda 21 gleich hoch.

Die seit ihrer Proklamation zu beobachtende Zunahme kommunaler Bemühungen um Nachhaltigkeit legt immerhin nahe, dass zwischen ihnen zumindest ein funktionaler, wenn auch nicht zwangsläufig ein kausaler Zusammenhang besteht. Auch ohne den Einsatz harter ökonomischer Instrumente oder ordnungsrechtlicher Auflagen geht von der Lokalen Agenda 21 offensichtlich eine Wirkung aus, die kommunale Akteure zu Eigenaktivitäten veranlasst. Worauf sich dieser Einfluss gründet, ist Gegenstand der Untersuchung in den nachfolgenden Abschnitten.

Dass nicht nur monetäre Anreize, sondern gerade auch der institutionelle Rahmen und das Entscheidungsumfeld das Verhalten von Individuen leiten, ist das gemeinsame Credo institutionenökonomischer Analyseansätze. Die das Handeln von Individuen beeinflussenden Institutionen können dabei sehr heterogener Natur sein: Institutionen können formellen oder informellen Charakter aufweisen, durch externe oder interne Mechanismen stabilisiert werden, explizit oder implizit vermittelt und im Rahmen eines bewussten Willensakts geschaffen oder aber evolutionären Ursprungs sein.¹⁸⁷ Auch über das Setzen von geeigneten Rahmenbedingungen, die keine direkt messbaren Anreizwirkungen haben, lassen sich nach institutionenökonomischer Auffassung somit Verhaltenssteuerungen erzielen. In diesen Bereich der „weichen“ Steuerungsmechanismen fallen auch die Instrumente, mit denen man es im Rahmen der Lokalen Agenda 21 zu tun hat. Typische weiche Steuerungsinstrumente sind z. B. kommunikations- und informationsorientierte Instrumente sowie die Einflussnahme auf die Werte- und Präferenzbildung von Individuen (*moral suasion*).¹⁸⁸ Zwar erscheinen weiche Steuerungsmechanismen tendenziell von geringerer Durchschlagskraft als harte, sanktionsbewehrte Instrumente, Vorteile werden jedoch darin gesehen, dass sie auf Kooperation mit den Steuerungsadressaten ausgerichtet sind und deren intrinsische Motivation ausnutzen. In vielen Fällen, so wird argumentiert, ließe sich das

¹⁸⁷ Vgl. Penz, R.: Legitimität und Viabilität. Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft. Marburg: Metropolis 1999, S. 42.

¹⁸⁸ Vgl. Koch, L. T.: Evolutorische Wirtschaftspolitik. Eine elementare Analyse mit entwicklungspolitischen Beispielen. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996, S. 129.

Steuerungsziel daher sogar effizienter als durch den Einsatz regulativer Steuerungsmechanismen erreichen.¹⁸⁹ Im Gegensatz zu diesen erscheint der Einfluss weicher Steuerungsmechanismen jedoch auf das Vorliegen bestehender Verhaltensdispositionen angewiesen zu sein. Weiche Steuerungsmechanismen können ein privates Interesse an Nachhaltigkeit zwar selbst nicht erzeugen, wohl aber verstärken und können daher als steuerungstechnisches Komplement der im vorigen Abschnitt diskutierten privat Nutzen stiftenden Nachhaltigkeitsaktivitäten angesehen werden.

Zur Untersuchung der Bedeutung weicher Formen der Steuerung im Bereich kommunaler Nachhaltigkeit wird im Folgenden zunächst eine Analyse der im Rahmen der Lokalen Agenda 21 diagnostizierbaren Steuerungselemente vorgenommen (5.3.1) und anschließend ihre Wirksamkeit im Lichte institutionenökonomischer Analyseansätze interpretiert (5.3.2-5.3.4).

5.3.1 Steuerungselemente der Lokalen Agenda 21

Mit der Lokalen Agenda 21, die wahlweise als „Prozess“, „langfristiges Aktionsprogramm“ oder als „Aufforderung an die Kommunen zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung“ geschildert wird, wurde auf der Umwelt- und Entwicklungskonferenz 1992 in Rio de Janeiro ein komplexes Gebilde aus thematischen Zielvorgaben, Politikstilempfehlungen und Vernetzungsinitiativen ins Leben gerufen. Die Frage, was eine Lokale Agenda 21 ausmacht, beantwortet das praxisorientierte „Handbuch Lokale Agenda 21“ beinahe philosophisch mit dem Dreiklang: Integration von Themen und Interessen, zeitlicher und räumlicher Weitblick sowie Nachhaltigkeit des Ressourcenverbrauchs im Sinne von Managementregeln (vgl. Abschnitt 2.3).¹⁹⁰ In dieser Definition sind sowohl die Vorgabe inhaltlicher Ziele (Einschränkung des Ressourcenverbrauchs) als auch Vorstellungen hinsichtlich einer Verfahrenskultur (Weitblick, Integration von

¹⁸⁹ Vgl. Gerken / Renner: Nachhaltigkeit durch Wettbewerb, S. 54 ff.; Bizer, K.: Perspectives for Economic Research Into Sustainable Policies, in: Ring, I. / Klauer, B. / Wätzold, F. / Mansson, B. (Eds.): Regional Sustainability. Heidelberg, New York: Physika-Verlag 1999, S. 222 ff.

¹⁹⁰ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 29.

Interessen) enthalten.¹⁹¹ Häufig wird auf die Schwierigkeit verwiesen, dass die Lokale Agenda 21 damit Weg und Ziel zugleich sei.¹⁹²

Im Rahmen dieser Arbeit wird jedoch die Trennung in eine Ziel- und in eine instrumentelle Ebene der Lokalen Agenda 21 für wichtig erachtet. Die Zielebene umfasst die mit einer nachhaltigen Kommunalentwicklung assoziierten Themenfelder, die Gegenstand der Untersuchung in Kapitel 3 waren. Je nachdem, ob man sich an der empirisch-intuitiven oder der deduktiven Auslegung von kommunaler Nachhaltigkeit orientiert, kann der Schwerpunkt hierbei auf der Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen oder dem kommunalen Beitrag zu globalen Zielgrößen liegen. Die Lokale Agenda 21 als Dokument enthält selbst keine konkreten inhaltlichen Zielvorgaben, die über die generelle Aufforderung zur Unterstützung der in der Agenda 21 aufgeführten Ziele und zur Einleitung eines Konsultationsprozesses (Agenda 21, Kapitel 28.3) hinausgingen.

An dieser Stelle steht die Beschäftigung mit der instrumentellen Ebene der Lokalen Agenda 21 im Vordergrund. Mittels welcher Strategien werden im Rahmen der Lokalen Agenda die kommunalen Akteure zum Ergreifen von Nachhaltigkeitsaktivitäten motiviert? Die durchgeführte Analyse der Steuerungselemente der Lokalen Agenda 21 bleibt dabei nicht auf die wörtlichen Aufrufe des Dokuments beschränkt, nach denen vor allem die kommunalen Verwaltungen in einen Dialogprozess mit den kommunalen Akteuren eintreten sollen, sondern stützt sich auf die Betrachtung der Vorgehensweisen und Vorkehrungen auf allen föderalen Ebenen.¹⁹³ Insgesamt lassen sich die nachfolgend beschriebenen sechs Steuerungselemente identifizieren, die den instrumentellen Kern der Lokalen Agenda 21 ausmachen:

¹⁹¹ Brand et al. unterscheiden daher für die Bewertung eines Agendaprozesses die vier Quadranten: „neuer Wein in neuen Schläuchen“, „alter Wein in neuen Schläuchen“, „alter Wein in alten Schläuchen“ und „neuer Wein in alten Schläuchen“. Vgl. Brand / Christ / Heimerl / Warsawa: Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21-Prozesse, S. 16 f.

¹⁹² Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Lokale Agenda 21, S. 9.

¹⁹³ Hier liegt ein Unterschied zum gängigen Verständnis der instrumentellen Ebene der Lokalen Agenda 21, welches lediglich die Forderung nach einer neuen Verfahrenskultur in den Kommunen umfasst.

1) Das Gebot der Partizipation

Das Gebot zur Einbindung möglichst vieler Gruppen in die gesellschaftlichen Entscheidungsfindungsprozesse ist nicht nur konstitutives Merkmal für Nachhaltigkeit im Sinne der verfahrenszentrierten Auslegungen (vgl. Abschnitt 2.4), in der Lokalen Agenda 21 findet es auch explizite Erwähnung. Kapitel 28.3 der Agenda 21 fordert die kommunalen Verwaltungen auf, in einen Konsultationsprozess mit den Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft zu treten und einen Konsens hinsichtlich einer Lokalen Agenda 21 zu erzielen. Als Begründung wird angeführt:

„Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“ (Agenda 21, Kapitel 28.3).

Nach der herrschenden Auffassung bezieht sich das Gebot der Partizipation im Rahmen lokaler Agendaprozesse zudem auf die interne Organisation von Verwaltungseinheiten, Unternehmen und anderen kommunalen Institutionen.

2) Aufruf zur Vernetzung

Der Vernetzungsauftrag der Lokalen Agenda 21 erstreckt sich auf drei verschiedene Ebenen. Mit dem Gebot der Partizipation sollen die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure und Institutionen auf intrakommunaler Ebene in den Dialog und bestenfalls in eine Zusammenarbeit zu den Zielen und Maßnahmen nachhaltiger Kommunalentwicklung treten. Die intrakommunale Vernetzung von Akteuren steht im engen Verhältnis zu der Forderung nach der Vernetzung und gleichmäßigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Aspekte. Neben der Zusammenarbeit vor Ort sind in der Lokalen Agenda jedoch weitere Vorkehrungen zur interkommunalen und interorganisatorischen Vernetzung getroffen. Kapitel 28.5 der Agenda 21 fordert die internationalen Städte- und Gemeindeverbände auf, die Kommunen in ihren Bemühungen um zukunftsfähige kommunale Entwicklungskonzepte zu unterstützen und einen interkommunalen Erfahrungsaustausch zu organisieren. Schließlich ergeht in Kapitel 28.4 ein ebensolcher Aufruf an die „einschlägigen internationalen Organe und Organisationen“. Hiermit sind insbesondere die Organe der

Vereinten Nationen UNDP, Habitat und UNEP sowie die Weltbank gemeint. Nicht ausdrücklich Erwähnung finden die Aktivitäten auf regionaler und nationaler Ebene oder die Programme staatlicher Zusammenschlüsse, etwa der EU, deren Bedeutung für den Erfolg kommunaler Agendaprozesse aber unbestritten ist und die in der Praxis als wichtige Impulsgeber angesehen werden.¹⁹⁴

3) Vorgabe eines Bezugspunktes

Trotz der großen Vielfalt der kommunalen Nachhaltigkeitsprozesse in Bezug auf Themen und Formen von Konsultationsprozessen schafft die Lokale Agenda 21 als Bezugspunkt eine bedingte Vereinheitlichung und Zusammenführung von Initiativen. Kommunen auf der ganzen Welt teilen eine grobe Vorstellung darüber, welche Problemfelder unter ihrem Dach subsumiert werden und welche Aufgabe ihnen bei der Problembewältigung zukommt. Das Label „Lokale Agenda 21“ vereinfacht als internationaler Standard eine grenzüberschreitende Kommunikation und Zusammenarbeit und erleichtert die Vernetzung, indem beispielsweise internationale Tagungen unter diesem Motto veranstaltet werden können.

4) Vermittlung eines Leitbilds

Anstelle präziser inhaltlicher Vorgaben findet sich im Text der Lokalen Agenda 21 lediglich die weitläufige Formulierung, dass die Kommunen zu den generellen Zielen der Agenda 21 beitragen sollen. Damit bleibt es den einzelnen Kommunen überlassen, mit welchen Themen sie ihren Agendaprozess inhaltlich ausfüllen. Die Lokale Agenda 21 fungiert als Leitbild, indem sie eine ungefähre Vorstellung davon vermittelt, welche Maßnahmen auf kommunaler Ebene ergriffen werden sollen, macht aber eine individuelle Konkretisierung erforderlich. Damit ist sie gleichzeitig für die örtlichen Wertvorstellungen und Prioritäten offen und lässt sich problemlos auf die Bedingungen geographisch, kulturell und wirtschaftlich völlig unterschiedlicher Kommunen anwenden.

5) Einsatz von *moral suasion* (moralischer Appell)

Alle expliziten und impliziten Aufforderungen der Lokalen Agenda 21 haben im Sinne der obigen Darstellung keine Sanktionen bei Nichterfüllung zur Folge, sondern tragen Appellcharakter. Bei den in der Agenda

¹⁹⁴ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich, S. 9 f.

niedergelegten Formulierungen handelt es sich nicht um Muss-, sondern ausschließlich um Sollbestimmungen: „[...] bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozess unterzogen haben“ (Agenda 21, Kapitel 28.2a). Zur Motivation der Akteure, diesen Aufforderungen Folge zu leisten, wird von den Schöpfern der Agenda auf die Einsicht der Akteure gesetzt, z. B. indem ihnen ihre Bedeutung für das Gesamtergebnis auseinander gesetzt wird. So heißt es in Kapitel 28.1 der Agenda 21: „Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda 21 erhaltenen Ziele.“ Das Erkennen von Verantwortung impliziert vor allem eine moralische Verpflichtung der Akteure. Diese Form der Steuerung kann in ökonomischer Terminologie als *moral suasion* bezeichnet werden, da sie auf die Erzeugung von intrinsischer Motivation gerichtet ist. Mit dem Aufruf an die Adresse der Kommunalverwaltungen existiert gleichzeitig jedoch eine Norm, die auch von Dritten als Maßstab der Beurteilung genutzt werden kann und damit extern stabilisiert wird. Insbesondere von den Kommunalpolitikern kann wegen der expliziten Aufgabennennung Rechenschaft über ihre Aktivitäten im Agendaprozess erfragt werden.

6) Kompensation

Wie schon unter dem Aspekt der Vernetzung zitiert, spricht Kapitel 28.4 der Agenda 21 davon, dass die internationalen Organe und Organisationen die Kommunen bei ihren Aktivitäten unterstützen sollen. Obwohl die geforderte Unterstützungsleistung weder in der Höhe noch in der Form (finanzielle vs. immaterielle Unterstützung) spezifiziert ist, stellen diese eine Form der Kompensation der Kommunen für die erbrachten Leistungen dar. Aus Sicht der ökonomischen Föderalismus­theorie ist die Kompensation der Kommunen durch die internationalen Organe und Organisationen als sinnvoll anzusehen. Da kommunale Nachhaltigkeitsaktivitäten der internationalen Gemeinschaft als ganzer zugute kommen (sofern es sich hierbei um Beiträge zu den globalen Zielen handelt), wirkt sie in Richtung auf eine Einheit von Nutzer- und Finanziererkollektiv und stellt daher eine Annäherung an das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dar. Die Bereitstellung von Ressourcen zur Kompensation der Kommunen kann als die einzig „harte“ Form der Steuerung angesehen werden.

Im Folgenden werden die dargestellten Strategieelemente der Lokalen Agenda im Hinblick auf ihre Steuerungseffekte untersucht.

5.3.2 Wissensentstehung durch Partizipation: Informations- und transaktions-kostenökonomische Argumente

Die Nutzen kommunaler Akteure aus dem Ergreifen von Nachhaltigkeitsaktivitäten, die in Abschnitt 5.2 aus theoretischer Perspektive hergeleitet wurden, bilden eine mögliche Grundlage für anreizkompatible kommunale Nachhaltigkeitsbeiträge. Dass diese Möglichkeiten in der Realität jedoch selten ausgeschöpft werden, zeigt die immer wieder aufkommende Diskussion um unausgenutzte Effizienzgewinne im Umweltschutz.

Die Neue Institutionenökonomik erklärt das Vorliegen ungenutzter Marktchancen und im weiteren Sinne der Analyse auch ungenutzter Profitierungs-, Einspar- und sonstiger Nutzengewinne mit Hilfe zweier Konzepte: Zum einen behindern „Reibungsverluste“, so genannte Transaktionskosten, die bei jeder Transaktion in Form von Such-, Informations-, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Kosten der Überwachung und der Durchsetzung von Verträgen anfallen,¹⁹⁵ die Umsetzung an sich lohnender Projekte, indem sie als zusätzliche Kosten ins individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül einbezogen werden müssen. Ins Gewicht fallen nicht nur monetär erfassbare Größen, sondern auch schwer zu quantifizierende Nachteilsbestandteile wie Mühe und Zeit.¹⁹⁶ Hohe Transaktionskosten können dazu führen, dass Nachhaltigkeitsaktivitäten im Zweifel unterbleiben, obwohl sie individuelle Vorteile versprechen. Wenn beispielsweise eine technische Innovation zur Energieeinsparung, sobald sie installiert würde, grundsätzlich, d. h. nicht nur ökologisch, sondern auch finanziell vorteilhaft wäre, ist es dennoch möglich, dass sie aufgrund der mit der Inbetriebnahme verbundenen Transaktionskosten nicht realisiert wird; dies etwa aufgrund der Mühe, die es kostet, das neue System zu erlernen oder geeignete Vertragspartner zu finden. Ein Bild aus einem Bericht des International Project for Sustainable Energy Paths (IPSEP) zum Vorliegen von *no-regret*-Potenzialen im Energiebereich mag diesen Zusammenhang verdeutlichen:

¹⁹⁵ Vgl. Richter / Furubotn: Neue Institutionenökonomik, S. 35.

¹⁹⁶ Vgl. Picot, A. / Dietl, H.: Transaktionskostentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 4 (1990), S. 178.

„Some conventional economic modelers argue that money-making no regrets options cannot really exist: if they did, this would be like a \$20 bill lying on the sidewalk, and people – or markets – would have long picked it up. So the note must be a forgery. Now suppose the twenty dollars were indeed lying about – but in the form of 2000 pennies scattered in the sand on the beach: would people bother to pick them up? For many, the time involved and all that bending over (transaction costs) would not be worthwhile if the reward is just pennies. Of course, the story might be different if people were given a metal detector and a shovel and sieve to recover the coins efficiently (i. e., policy instruments that reduce transaction costs).“¹⁹⁷

Eine zweite Ursache dafür, dass Individuen Nachhaltigkeitsbeiträge, die sich für sie lohnen würden, dennoch nicht realisieren, besteht aus institutionenökonomischer Sicht in dem Vorliegen unvollständiger Information. Als Annäherung an die Realität gehen institutionenökonomische Modelle davon aus, dass die Individuen nur über ein begrenztes Wissen über die Welt verfügen. Weder kennen sie sämtliche der ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen noch sind sie in der Lage, zukünftige Entwicklungen perfekt vorauszusehen.¹⁹⁸ Die Individuen wissen im Vorfeld nicht, wie viele Münzen sich tatsächlich im Sand befinden. Zwar können sie sich zur Reduktion von Unsicherheit weitere Information beschaffen (z. B. eine Stichprobe Sand durchsuchen), doch ist dies mit Informationsbeschaffungskosten (als eine Unterkategorie der Transaktionskosten) verbunden. Nach dem Konzept des Resourceful Evaluating Maximising Man (REMM-Hypothese) werden sie sich als rational handelnde Individuen nur in dem Umfang informieren, in dem der erwartete Nutzenzuwachs aus der Information die Informationsbeschaffungskosten übersteigt.¹⁹⁹ Damit ist ihr Verhalten auf eine eingeschränkte Rationalität reduziert: „intendedly rational, but only limitedly so“.²⁰⁰ Dass individuell Nutzen stiftende Nachhaltigkeitsaktivitäten unterbleiben oder, wie häufig

¹⁹⁷ International Project for Sustainable Energy Paths (IPSEP) (Ed.): Solving the Kyoto Quandary. Flexibility with No Regrets. Report Prepared by Florentin Krause. El Cerrito (California): 2000, S. 4.

¹⁹⁸ Vgl. Richter / Furubotn: Neue Institutionenökonomik, S. 3 ff.

¹⁹⁹ Vgl. Tietzel, M.: Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder der Homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 32 (1981), S. 115 ff.

²⁰⁰ Simon, H. A.: Administrative Behavior. 2. Auflage. New York: Macmillan 1961, S. XXIV.

gerade im Zusammenhang mit Umweltschutz konstatiert wird, das „technisch Mögliche“ nicht realisiert wird,²⁰¹ kann aus institutionenökonomischer Sicht somit u. a. daran liegen, dass die Realisierung mit hohen Transaktionskosten behaftet ist, dass sie den Individuen schlicht nicht bekannt sind oder aber Unsicherheit über ihre zukünftige Rentabilität besteht.

Das von der Lokalen Agenda 21 zum Prinzip für kommunale Planungsprozesse erhobene Partizipationsgebot gewinnt vor dem Hintergrund dieser informations- und transaktionskostenökonomischen Überlegungen eine greifbare Bedeutung für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Als Instrument zur Überwindung von Barrieren zwischen den Akteuren und zum Abbau von Informationsdefiziten gerät Partizipation zu einer Ressource des Wandels.

So spielen gegenseitige Information und Kommunikation eine wichtige Rolle für das Entstehen von Wissen um nachhaltige Handlungsmuster. Wie Hinterberger (1998) ausführt, sind der technische Wandel und damit die Möglichkeiten, durch eine höhere Effizienz Ressourcen einzusparen, immer auch eine Funktion des gesellschaftlich vorherrschenden Wissens. Dieses wiederum „fällt nicht vom Himmel, sondern entsteht durch Kommunikation in Betrieben, Universitäten und im dynamischen Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf komplex organisierten Märkten“.²⁰² Das Hervorbringen von Innovationen erfordert eine aktive Umsetzung des vorhandenen Wissens und ist mit Transaktionskosten behaftet.²⁰³ Optionen, die sich einer Kommune im Nachhaltigkeitsbereich bieten, sind nicht von vornherein bekannt, sondern müssen in der Regel erst erschlossen

²⁰¹ Vgl. hierzu u. a. die von E. U. von Weizsäcker, A. B. und L. H. Lovins begründete Faktor-4-Diskussion: Weizsäcker / Lovins / Lovins: Faktor vier; sowie Weizsäcker, E. U. von / Seiler-Hausmann, J.-D.: Ökoeffizienz. Management der Zukunft. Berlin u. a.: Birkhäuser 1999 sowie die hierin enthaltenen Aufsätze. Basierend auf dem MIPS-Konzept konstatiert Schmidt-Bleek sogar ein stoffstrombezogenes Reduktionspotenzial um Faktor 10: Schmidt-Bleek, F.: Das MIPS-Konzept. Weniger Naturverbrauch. Mehr Lebensqualität durch Faktor 10. München: Droemer Knaur 1998.

²⁰² Hinterberger, F.: Leitplanken, Präferenzen und Wettbewerb. Grundlagen einer ökonomischen Theorie ökologischer Politik, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 76.

²⁰³ Vgl. Domrös, Ch.: Innovationen und Institutionen. Eine transaktionskostenökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung strategischer Allianzen. Berlin: Duncker & Humblot 1994, S. 27 ff.

werden. Hierbei können „aktive Innovationsbündnisse“,²⁰⁴ die sich neben den traditionellen kommunalpolitischen Institutionen mit den Problemen der Zukunftssicherung auseinandersetzen, wertvolle Dienste leisten.

Bei den real in deutschen Kommunen stattfindenden Agendaprozessen lässt sich die Bildung einer Vielzahl neuer Zusammenschlüsse beobachten, die über die Grenzen von Organisationen hinausreichen und den Zweck verfolgen, Kapazitäten für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien zu bündeln. Dies geschieht sowohl punktuell durch den Einsatz von kooperativen Planungsverfahren oder im Rahmen von einmalig stattfindenden Veranstaltungen als auch systematisch durch die Institutionalisierung von dauerhaft zum Thema arbeitenden Gremien und durch die Schaffung neuer Kommunikationsbeziehungen. Beispiele für die hierbei eingesetzten partizipativen Elemente gibt es mittlerweile in großer Fülle (vgl. Übersicht 8). Sie reichen von Formen der „Einbahnstraßen-Kommunikation“, bei denen die kommunale Verwaltung die Bürger über die Inhalte und Aktivitäten zur Lokalen Agenda lediglich informiert, bis hin zu kooperativen Beteiligungsmodellen, bei denen Bürger, zumeist Unternehmensvertreter und Repräsentanten kommunaler Organisationen, an Planungsprozessen teilnehmen können.

Prominentes Beispiel für die gezielte Förderung von Innovationen durch Partizipation ist der Einsatz von so genannten Runden Tischen. Hierbei kommen die Vertreter verschiedener Gruppen wie Handwerker, Unternehmen, Umweltorganisationen, Baugesellschaften etc. zusammen, um in Kooperation mit der örtlichen Verwaltung zukunftsfähige Projekte „von unten“ zu entwickeln. Als „Betroffene und Beteiligte“ können sie nicht nur ihr Wissen und ihre Erfahrungen in die örtliche Politik einbringen, sondern zugleich eine reibungslose Umsetzung ihrer Vorschläge gewährleisten.²⁰⁵ Durch die zielgerichtete Zusammenführung verschiedener Akteure können die Transaktionskosten für das Eingehen von Kooperationen und für einen gegenseitigen Wissenstransfer im Nachhaltigkeitsbereich gesenkt werden.

²⁰⁴ Böhret, C.: Innovationsbündnisse, in: Politische Ökologie, Sonderheft 4 (1992), S. 67.

²⁰⁵ Vgl. Meister, H.-P.: Innovation durch Partizipation im kommunalen Klimaschutz, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 127 f.

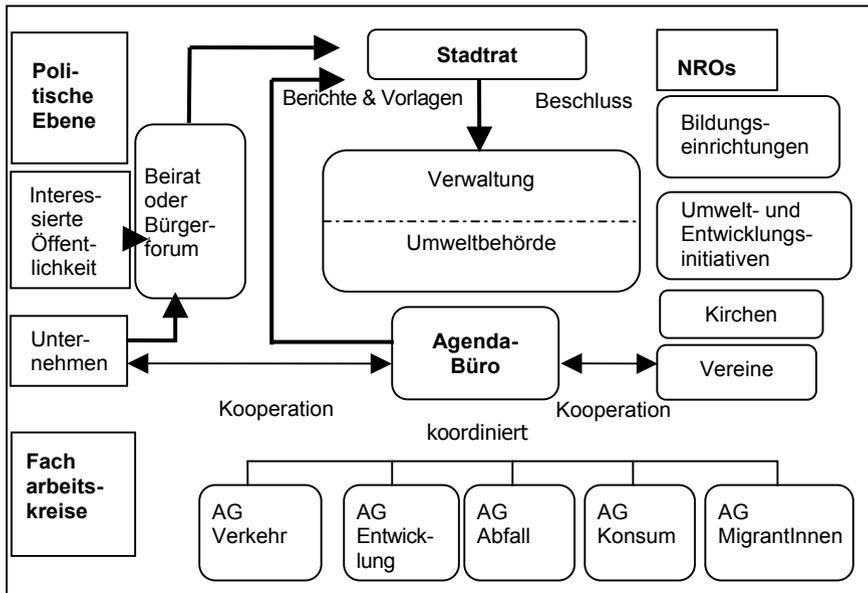
Übersicht 8: Partizipationsverfahren im Konsultationsprozess

| Format | Charakteristik | Beispiele |
|--|---|--|
| Erkunden von Interessen | | |
| Befragungen, Interviews | Meinungsumfragen zu städtischen Planungsvorhaben, Entwicklungsziele | Aschaffenburg, Berlin-Köpenick, Kaiserslautern |
| Information; Meinungen bilden | | |
| Informationsschriften | Schriftliche Informationsmaterialien für interessierte Bürger | Info-Paket der Stadt Nürnberg, „Nett, Sie kennenzulernen. Agenda 21“ der Stadt München, Schriftenreihe „Umwelt konkret“ Münster |
| Ausstellungen | Anschauliche, leicht verständliche Information in öffentlichen Räumen; Präsentationen | „Von der Schlafstadt zur Traumstadt – Germering im weiblichen Blickwinkel“, „Ökologische Stadt“ Hamm, „Osnabrück – Osnabrücker Land: Entwicklung Hand in Hand“ |
| Erwachsenenbildung, Diskussionsveranstaltungen | Fortbildungsangebote für interessierte Bürger | Augsburg, Aschaffenburg, Darmstadt, Dessau, Emden, Fürth, Hamm, Hildesheim, Leipzig, Lüneburg, München |
| Presse-/Öffentlichkeitsarbeit | Gewollte Medienpräsenz zur Mobilisierung der Bevölkerung, meist in Verbindung mit Projekten, (Groß-)Veranstaltungen | Münsterlandschau, Agenda-Zeitung Augsburg und Hannover, „Nordwestdeutsche Zeitung“ Oldenburg, Lokalradiosender Lüneburg und Hannover |
| Bürgerbüro/-laden; bürgernahe Beratung | Dezentralisierte Verwaltung, die den Bürgern den Zugang zur Verwaltung und zu Informationen erleichtert; zahlreiche, zum Teil freie Beratungsträger vor Ort | Agenda-Büro Emden, Goslar, Hannover oder München, Umweltbüro Münster, Umwelttelefon Nürnberg |
| Beteiligen | | |
| Bürgerversammlungen | (Spontane) Versammlungen zu aktuellen Projekten, Themen | Schönau (Netzkauf durch Bürgerinitiative), Agenda-Bürgerkreise in Hof |

| | | |
|--|---|---|
| Beiräte als (wissenschaftliche) Beratergremien der Verwaltung; Bürgerbeiräte | Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung | Leverkusen, Güstrow (Expertenbeiräte), Bamberg, Filderstadt, München (Bürgerbeiräte) |
| Anhörungen | Gelegenheit für Interessengruppen, sich zu bestimmten Projekten, Konzepten oder Themen zu äußern | Leipziger Hearing zu Umweltqualitätszielen 1996, Verkehrshearing in Berlin Hohenschönhausen 1997 |
| Kooperieren | | |
| Runde Tische | Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung | Energie-Tische in 25 Städten, Runder Tisch zur nachhaltigen Entwicklung Berlin/Brandenburg |
| Foren | Grundsätzliche Diskussionen und beratende Entscheidungsvorbereitung | Forum Zukunftsfähiges Bamberg, Bürgerforum Stadtmarketing in Göttingen |
| Planungszellen | Eine zufällige Auswahl von Bürgern erarbeitet zu konkreten Detailproblemstellungen mehrheitsfähige Lösungen | Planungszelle zum ÖPNV (Bürgergutachten) Hannover |
| Zukunftswerkstätten | Handlungsorientierte Ideenschmiede zur Aktivierung kreativen Potenzials mit Vorbereitungs-, Kritik-, Phantasie-, Verwirklichungs- und Nachbereitungsphase | Zukunftswerkstätten zur Beteiligung von Frauen in 14 Münchner Stadtbezirken, Zukunftswerkstatt Stadtentwicklung Garbsen |
| Mediationsverfahren | Verfahren zur Konfliktbewältigung bei der Planung und Ansiedlung oder Sanierung von umweltrelevanten Vorhaben | Müllverbrennungsanlage Bielefeld |
| Anwaltsplanungen | Beauftragter der Stadt hat die Aufgabe, die Bürger gegenüber der Planung zu stärken und sie bei ihren eigenen Initiativen zu unterstützen und zu beraten | Altbausanierungsprojekte Hannover |
| Quelle: Fischer, A.: Ansätze für den Kommunikations- und Konsultationsprozess zur Lokalen Agenda 21, in: DIFU (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs. 2. ergänzte Auflage, Berlin: 1998, S. 32-33. | | |

Als punktuell stattfindende Formen der Partizipation genießen Runde Tische den Vorteil, dass sie problembezogen einsetzbar sind und damit direkt nachvollziehbare Ergebnisse produzieren können. Beispielsweise führten die vom Institut für Organisationskommunikation (IFOK) moderierten Energie-Tische in den Städten Heidelberg, Dessau und Bensheim zu jeweils konkret umsetzbaren Projektideen zur Energieeinsparung, wie etwa der Ausarbeitung eines speziellen Energiespar-Kreditprogramms durch die örtlichen Banken.²⁰⁶ Weniger greifbar sind die Ergebnisse, die aus Formen einer systematischen Einbindung der Bürger in die örtlichen Politikprozesse resultieren und dauerhafte Mitgestaltungsmöglichkeiten zu sichern sollen. Abbildung 5 veranschaulicht die im Rahmen vieler Agendaprozesse neu geschaffenen institutionellen Strukturen.²⁰⁷

Abbildung 5: Agenda-Organigramm



²⁰⁶ Vgl. Meister: Innovation durch Partizipation im kommunalen Klimaschutz, S. ff.

²⁰⁷ Die Organigrammstrukturen sind aus den Darstellungen der Konsultationsprozesse deutscher Kommunen kondensiert. Vgl. http://www.econtur.de/la21/la21_deutschland.htm.

Im Kern der in Abbildung 5 dargestellten prototypischen Organisationsstruktur eines lokalen Agendaprozesses befindet sich das Agendabüro, das häufig bei der Umweltbehörde angesiedelt ist und die Koordination zwischen den verschiedenen Prozessbeteiligten übernimmt. Die Ergebnisse der Koordination werden vom Agendabüro zur Vorlage beim kommunalen Parlament vorbereitet und in die Kommunalpolitik eingebracht. Die inhaltliche Erarbeitung von Themen liegt indes bei Facharbeitskreisen, die durch ihre Begrenzung auf spezielle Themengebiete konkrete Vorschläge unterbreiten und Stellungnahmen abgeben können. Als besonders wirkungsvoll erweist sich die Arbeit der Facharbeitskreise dann, wenn neben engagierten Bürgern auch Mitglieder der Verwaltung in ihnen vertreten sind, da hierdurch u. a. geeignete Ansprechpartner gefunden werden und den verwaltungstechnischen Strukturen angepasste Vorschläge erarbeitet werden können.²⁰⁸ Dem Bürgerforum oder Beirat kommen in den kommunalen Agendaprozessen unterschiedliche Aufgaben zu. Hierunter fallen repräsentative, dokumentatorische und Koordinationsaufgaben ebenso wie die Vermittlung zwischen Stadtrat und Öffentlichkeit. Mitglieder der Beiräte sind zumeist ausgewählte Persönlichkeiten sowie Vertreter bestimmter Interessengruppen.

Sowohl die im Rahmen von Agendaprozessen eingesetzten Partizipationsverfahren als auch die Institutionalisierung einer Zusammenarbeit über die Grenzen von Organisationen hinaus können aus institutionenökonomischer Sicht zur Aufdeckung von aussichtsreichen Projekten und Strategien im Nachhaltigkeitsbereich führen, indem sie Transaktionskosten der Zusammenarbeit senken und neues Wissen um kollektiv rationale Möglichkeiten generieren.

5.3.3 Vorteile aus Vernetzung und Standardisierung

Die Bedeutung der von der Lokalen Agenda geforderten intrakommunalen, interkommunalen und interföderalen Vernetzungsaktivitäten lässt sich institutionenökonomisch unter Rückgriff auf das Konzept der Netzexternalitäten beschreiben.

Netzexternalitäten liegen vor, wenn der Nutzen eines Individuums aus dem Konsum eines Gutes auch von der Anzahl weiterer Konsumenten

²⁰⁸ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21, S. 90.

oder Netzteilnehmer abhängig ist.²⁰⁹ In alternativer Formulierung handelt es sich dabei um nicht über den Marktpreis abgegoltene Nutzenänderungen, die ein Nachfrager (Produzent) durch seine(n) Kauf (Produktion) bei anderen Nutzern (Produzenten) auslöst.²¹⁰

Inwiefern Netzexternalitäten für den Erfolg der Lokalen Agenda 21 von Bedeutung sind, lässt sich vor allem mit Blick auf die interkommunalen Vernetzungsaktivitäten gut nachvollziehen. Dem Aufruf der Agenda 21, den gegenseitigen Austausch unter den Kommunen zu befördern, sind sowohl international als auch auf verschiedenen nationalen Ebenen eine Reihe von Organisationen gefolgt, die zum Teil sogar eigens zu diesem Zweck gegründet wurden (zum Beispiel Agenda-Transfer). Ihre Arbeitsweise ist dabei mit den Aktivitäten so genannter „Städtenetze“²¹¹ vergleichbar, in denen sich Kommunen zumeist zur Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung zusammenfinden. Kommunale Netze im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 sind hierbei als funktionale – im Gegensatz zu regionalen – Netzen zu begreifen, da sich die Größe des Zusammenschlusses über eine gemeinsame Aufgabe und nicht über die territoriale Zusammengehörigkeit definiert. Die Mitgliedskommunen der im Rahmen der Lokalen Agenda gegründeten oder genutzten Netze können geographisch weit auseinander

²⁰⁹ Typische „Netzgüter“, deren Konsummöglichkeiten direkt mit der Zahl ihrer Nutzer ansteigen, stellen Kommunikationsmittel wie Telefon und E-Mail dar. Noch verbreiteter sind indirekte Netzvorteile; beispielsweise profitieren die Anwender eines bestimmten Betriebssystems indirekt, wenn bedingt durch die Netzgröße kompatible Anwendungssoftware entwickelt wird. Vgl. stellvertretend für viele Blankart, Ch. B. / Knieps, G.: Netzökonomik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie. Ökonomische Systeme und ihre Dynamik. Bd. 11. Tübingen: J. C. B. Mohr 1992, S. 78.

²¹⁰ Vgl. Röver, A.: Marktversagen aufgrund von Netzexternalitäten, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 8 (1996), S. 427.

²¹¹ Nach Eser lassen sich Städtenetze durch fünf Merkmale charakterisieren: Erstens werden Städtenetze durch lokale Gebietskörperschaften gebildet, die ein hohes Maß an Autonomie einschließlich der Exit-Option beibehalten. Die Kooperation zeichnet sich somit zweitens durch Freiwilligkeit der Teilnahme aus. Städtenetze konstituieren sich drittens über ein gemeinsames Ziel bzw. ein kollektives Gut sowie ein kooperatives Verhalten in Bezug auf dessen Umsetzung bzw. Bereitstellung. Sie stehen viertens zwischen Markt und hierarchischer Entscheidungsfindung, da die lokalen Gebietskörperschaften zwar selbstständig bleiben, aber eine Sicherung der Kooperation angestrebt wird. Fünftens schließlich gilt die Bildung von Städtenetzen nicht als ein eigenständiges Ziel, sondern als ein Instrument, das die lokalen Gebietskörperschaften beim Erreichen partikularer Ziele unterstützt. Vgl. Eser, T. W.: Städtenetze. Ein Instrument zur Bewältigung neuer öffentlicher Aufgaben der Regionalentwicklung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Nr. 3 (1997), S. 360 f.

liegen. Die Übersichten 9a und 9b stellen die Aktivitäten der wichtigsten in diesem Bereich tätigen bundesrepublikanischen und internationalen Organisationen zusammen.

Übersicht 9a: Kommunale Vernetzungsinitiativen: Bundesrepublikanische Organisationen

| Organisation | Beschreibung | Aktivitäten |
|--|--|---|
| Bundesrepublikanische Organisationen | | |
| Deutscher Städtetag | Anwalt der Kommunen bei der Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung, vertritt die Interessen der Städte gegenüber anderen Regierungsinstitutionen. Beratung der Mitglieder bei allen kommunal bedeutsamen Vorgängen und Entwicklungen. | <ul style="list-style-type: none"> • Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedsstädten • Herausgabe von Leitfäden, zum Beispiel „Materialien für eine Lokale Agenda 21“ |
| Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) | Unterstützung der Kommunen durch praxisorientierte Forschung, Fortbildung und Beratung bei der Lösung aktueller Probleme sowie bei der Erarbeitung langfristiger Perspektiven für eine zukunftsfähige städtische Entwicklung. | <ul style="list-style-type: none"> • Organisation von Erfahrungsaustausch und dessen Publikation |
| Agenda-Transfer | Gemeinschaftsinitiative des Landes NRW und des privatwirtschaftlichen Clearinghouse for Applied Futures (CAF). Ziel ist der Erfahrungsaustausch und die Beratung von Kommunen und Entwicklungsinitiativen in NRW. | <ul style="list-style-type: none"> • Recherche von <i>best practices</i> in Deutschland • Ansprechpartner für entwicklungspolitische Initiativen • Seminar- und Workshop-Angebote • Herausgabe des Informationsdienstes „Stadtgespräche – Nachrichten zur Lokalen Agenda 21 in Deutschland“ |
| Zentrum für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit | Von öffentlichen Trägern und Nichtregierungsorganisationen gegründete Anlauf- und Dokumentationsstelle mit dem Ziel, Nord-Süd-Foren und andere entwicklungs- und umweltpolitische Initiativen zu vernetzen. | <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines Netzwerk für lokal verwurzelte Entwicklungszusammenarbeit in jedem Kontinent • Servicestelle gegenüber den Kommunen, lokalen Nord-Süd-Foren und lokal aktiven NROs • Informations- und Lobbyarbeit |

| | | |
|---|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Veranstaltung der Bundeskonferenz der Nord-Süd-Foren • Workshops zu Nord-Süd-Aspekten der Lokalen Agenda |
| Agenda-Netzwerk der aktiven Initiativen deutscher Städte (ANIS) | Verbund deutscher Großstädte zum informellen Erfahrungsaustausch. | <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Treffen von Mitarbeitern der Agenda-Büros und anderer Organisationen • Pflege einer Internet-Datenmaske mit Aktivitäten der beteiligten Kommunen |

Übersicht 9b: Kommunale Vernetzungsinitiativen: Internationale Organisationen

| Organisation | Beschreibung | Aktivitäten |
|---|---|--|
| Internationale Organisationen | | |
| International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) | Das zur Förderung der Lokalen Agenda 21 bedeutsamste kommunale Netzwerk. Die erst 1990 unter Beteiligung des internationalen Gemeindeverbandes IULA und des UN-Umweltprogramms UNEP gegründete Organisation fungiert als Umweltagentur der IULA und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Ziel ist der Aufbau einer weltweiten Bewegung von Kommunen, die in konzertierter Aktion messbare Verbesserungen der globalen Umweltsituation erzielen. | <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme von aktiven und engagierten Mitgliedskommunen • Zusammenführung von Experten und kommunalen Entscheidungsträgern aus Vorreiter-Kommunen • Sammeln und Weiterverbreiten von Wissen und Ideen • Initiierung von Pilotprojekten • Städtekampagnen (zum Beispiel Cities for Climate Protection) • Informations- und Fortbildungsangebote • Lobbyaktivitäten gegenüber Regierungen, Behörden und internationalen Organisationen • Partner der Europäischen Kampagne zukunftsbeständige Städte und Gemeinden |
| Towns & Development (1986) | Netzwerk kommunaler Regierungen und NROs, welches die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen europäischen mit afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Kommunen fördert. Neben entwicklungspolitischen Zielen verfolgt die Organisation | <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung lokaler Regierungen durch Aufbau regionaler Netze • Ausarbeitung konkreter Nachhaltigkeitsprogramme |

| | | |
|---|---|--|
| | die verstärkte Integration von Bürgern und NROs in die politische Entscheidungsfindung. | |
| Klima-Bündnis der europäischen Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens (1991) | Zusammenschluss europäischer Kommunen mit Delegierten der indigenen Völker mit der Absicht, vor Ort gezielte Maßnahmen zum Schutz der Erdatmosphäre einzuleiten. Konkrete Ziele sind die Halbierung der CO ₂ -Emissionen bis zum Jahr 2010, der Verzicht auf FCKWs und Tropenhölzer sowie der Erhalt des tropischen Regenwaldes. | <ul style="list-style-type: none"> • Konkrete Unterstützung kommunaler Klimaschutzpolitik durch Organisation von Erfahrungsaustausch, zum Beispiel über kommunale Energiesparkonzepte • Kooperationsprojekte mit den Völkern Amazoniens • Organisation von Wettbewerben („Klimaschutzprojekt des Monats“) |
| Mega-Cities-Project (1987) | Netzwerk zwischen den größten Städten der Erde zum Austausch und Transfer innovativer Lösungen, die sozialen, ökologischen, partizipativen sowie Wirtschaftlichkeits-Kriterien gerecht werden. | <ul style="list-style-type: none"> • Transfer von <i>best practices</i> • Erforschung von städtischen Innovationsprozessen |
| World Health Organisation (WHO) Healthy Cities Project (1988) | Ziel ist die Verbesserung des natürlichen, psychischen, sozialen und umweltbedingten Wohlbefindens der in den Städten lebenden und arbeitenden Menschen. | <ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Nationalregierungen und engagierten Kommunen • Partner der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden |

Fasst man die in den Selbstdarstellungen der Organisationen beschriebenen Maßnahmen zusammen, bestehen ihre Leistungen hauptsächlich in den folgenden Aktivitäten:

- Organisation von Informations- und Erfahrungsaustausch,
- Gemeinsame Lobbyaktivitäten,
- Fortbildungsangebote,
- Ansammlung von Expertenwissen,
- Rechercheleistungen,
- Akquise und Recherche externer Fördermittel,
- Initiierung von Pilotprojekten.

Eine zentrale Rolle bei der Arbeit dieser Netzwerke spielt hiermit die Zusammenführung und Verbreitung von Information über nachhaltige Projektbeispiele (*best practices*) und Möglichkeiten ihrer Implementierung. Vorteile, die sich aus dieser Kooperation für die einzelnen Mitgliedskommunen ergeben, liegen auf der Hand: Informationen über positive Projektbeispiele werden einem gemeinsamen Wissenspool zugeführt, der von den Mitgliedskommunen abrufbar ist. Auch wenn sie keine „schlüsselfertigen Lösungen“ geliefert bekommen, profitieren sie von den Ideen und dem Erfahrungswissen anderer, indem sie die zur Projektentwicklung nötigen Transaktionskosten einsparen und aus schon einmal gemachten Erfahrungen lernen können. Darüber hinaus können die Mitgliedskommunen Beratungsleistungen bei der Implementierung und Weiterentwicklung von Projekten in Anspruch nehmen und Ansprechpartner für spezielle Problemlagen finden.

In institutionenökonomischer Interpretation handelt es sich bei diesen Leistungen vor allem um die Erschließung positiver Netzeffekte. Mit der Einspeisung von Information über *best practices* versetzen die Organisationen ihre Mitgliedskommunen in die Lage, mit ihrer Situation kompatible Projektbeispiele zu entdecken und zu übernehmen. Dabei gilt: Je mehr Kommunen an der Suche nach „guten Lösungen“ beteiligt sind, desto größer ist auch der Pool nachahmungswürdiger Projektideen. Mit der Netzgröße steigt daher der mögliche Nutzen der Mitgliedskommunen. Hierbei handelt es sich zum einen um direkte Netzvorteile in der Form, dass die Zahl möglicher Ansprechpartner sowie das Wissen über *best practices* zunimmt. Aus politökonomischer Sicht verteilen sich die Vorteile aus der Übertragung von *best-practice*-Beispielen dabei nicht einseitig auf die Nachahmer. Mit der stärkeren Verbreitung und Beachtung ihrer Aktivitäten schöpfen auch die ursprünglichen Initiatoren positiver Projektbeispiele Nutzengewinne aus der Kooperation, die sich z. B. in Prestigegewinnen, erhöhter Reisetätigkeit bzw. in der Möglichkeit zu Auslandsaufenthalten manifestieren. Indirekte Netzvorteile liegen zum anderen darin begründet, dass mit einer Vergrößerung des kommunalen Netzes z. B. dessen Gewicht in der Lobbyarbeit zunimmt.

Das Besondere des Faktors Wissen ist die Nicht-Rivalität seines Konsums. Das bedeutet, dass der Beitritt neuer Kommunen zum kommunalen Netzwerk keine negativen Netzeffekte zur Folge hat. Aus wohlfahrtsökonomischen Erwägungen wäre daher eine maximale Netzgröße, d. h. der Zusammenschluss aller Kommunen weltweit, anzustreben, wobei aus

Gründen der Transparenz nach sinnvollen Kriterien (Größe, wirtschaftliche Situation, Kultur etc.) unterteilte Sektionen gebildet werden sollten.

Bei der weltweiten Zusammenführung der Kommunen spielt die Lokale Agenda 21 eine wichtige Rolle: Indem sie das Bewusstsein für die Gemeinsamkeit des Anliegens verstärkt, schafft sie eine Grundlage für die Kooperation. Damit die kommunalen Akteure von positiven Netzeffekten bei der Suche nach guten Lösungen profitieren können, muss ein Bezugspunkt existieren, der den gemeinsamen Gegenstand der Bemühungen verdeutlicht und die „Nützlichkeit“ einer Mitgliedschaft vor Augen führt. Hierbei stellt die Lokale Agenda 21 eine Art exogen vorgegebenen Standard dar, der den Kommunen Orientierung verleiht.²¹² Durch den weltweiten Aufruf an die Adresse der Kommunen, sich für die Themen der Agenda 21 zu engagieren, schafft sie eine Plattform, die einen internationalen Austausch zwischen ihnen ermöglicht, und vereint die Kommunen in ihrer Suche nach zukunftsfähigen Entwicklungsmustern. Unter ihrem Motto können sowohl kommunale Verwaltungen als auch Interessenvertreter weltweit einen Dialog aufnehmen und lassen sich positive Praxisbeispiele über die nationalen Grenzen hinaus verbreiten. Dies wirkt rückkoppelnd auf die Initiatoren von Vernetzungsinitiativen: Unter der Aufschrift „Lokale Agenda 21“ erfahren Workshop-, Seminar- und Konferenzangebote eine gesteigerte Beachtung und lassen sich besser vermarkten. Die Lokale Agenda hilft dabei, Angebot und Nachfrage von Vernetzungsdienstleistungen zusammenzuführen. Des Weiteren fungiert sie als Bezugspunkt für den überregionalen Austausch außerhalb der staatlichen Ebene: Auch bei den Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen wie Kirchen, umwelt- und entwicklungspolitische Vereinigungen und Bildungseinrichtungen sorgt der Aufhänger Lokale Agenda für Zulauf.

Mit positiven Netzexternalitäten lassen sich auch „Schneeballeffekte“ bei der Entwicklung von lokalen Agendaprozessen erklären. Je mehr Kommunen sich bereits für Nachhaltigkeit engagieren, desto rasanter ist auch das Tempo, mit dem neue Kommunen gewonnen werden können.

²¹² In der Industrieökonomie sollen Standardisierungen vor allem einer wohlfahrtsmindernden Netzzersplitterung entgegenwirken und die individuellen Such- und Koordinierungskosten reduzieren. Vgl. Tirole, J.: *The Theory of Industrial Organization*. 6th printing. Cambridge/Massachusetts, London: The MIT Press 1993, S. 405. Eine Netzzersplitterung könnte in unserem Fall dann auftreten, wenn unterschiedliche Kommunen oder Gruppen von Kommunen nebeneinander und ohne gegenseitige Information kommunale Nachhaltigkeitsstrategien erarbeiten würden.

Da die positiven Externalitäten mit der Netzgröße zunehmen, steigt der Anreiz, dem Netzwerk beizutreten.

5.3.4 Der Einfluss von Leitbildern und *moral suasion*

Als langfristig wichtiger Erfolgsfaktor für den gesellschaftlichen Wandel in Richtung Nachhaltigkeit wird von Seiten der verfahrenszentrierten Analytiker vor allem auch ein Wandel im Bewusstsein der Menschen angesehen.²¹³ So stehen hinter Energie sparenden Innovationen oder den Bemühungen um soziale Gerechtigkeit letztlich Wertorientierungen und Problemeinstellungen, die als „treibende Kraft“ den Anstoß für die Bemühungen um Nachhaltigkeit geben. Ohne das Bewusstsein für die Notwendigkeit Ressourcen sparender Maßnahmen oder zum Ausgleich insbesondere zwischen Nord und Süd fehlt es an der Motivation, entsprechende Initiativen in die Tat umzusetzen. Die Sensibilisierung der Bevölkerung für eine nachhaltige Entwicklung stellt dabei eine der Begründungen für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung von Nachhaltigkeit dar. Auf lokaler Ebene, heißt es, können soziale und ökologische Wertorientierungen besonders gut im Rahmen partizipativer Verfahren gestärkt werden (vgl. Abschnitt 3.2.5).

Erkennbar auf die Beeinflussung von Wertorientierungen gerichtet findet sich im Text der Lokalen Agenda 21 der Einsatz von *moral suasion*. Die kommunalen Akteure sollen Maßnahmen zur Linderung der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme ergreifen, da sie eine Mitverantwortung an ihrer Entstehung tragen. Aber auch die Vorgabe von Leitbildern als weiteres Strategieelement zielt auf die Beeinflussung der inneren Entscheidungsgründe von Akteuren. Für das Verständnis, welchen Einfluss diese Art der weichen Steuerung auf die Bemühungen der kommunalen Akteure um Nachhaltigkeit ausüben kann, muss bei den ökonomischen Verhaltenshypothesen selbst angesetzt werden.

Der klassischen Kritik, dass sich der Homo oeconomicus als „Kern des ökonomischen Ansatzes“²¹⁴ prinzipiell nicht mit ökologischen und sozialen Zielen vereinbaren lasse, da dieser ausschließlich egoistische wirt-

²¹³ Vgl. insbesondere die Diskussion verschiedener Leitbilder zur Transformation der Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit in: BUND / Misereore (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland, S. 149 ff.

²¹⁴ Vgl. Becker, G. S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. 2. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1982, S. 4.

schaftliche Interessen kenne, sind Ökonomen zu Recht mit dem Verweis auf die grundsätzliche Offenheit der Präferenzen begegnet. Da nicht von bestimmten, sondern lediglich von gegebenen Präferenzen ausgegangen werde, lasse dies auch die Modellierung altruistischer, ökologischer oder sonstiger Präferenzen zu.²¹⁵

Hiermit nicht erfassbar bleibt jedoch die Veränderbarkeit individueller Entscheidungen mittels weicher Steuerungsmechanismen. Im Gegensatz zu den harten ökonomischen Anreizen lassen kommunikationsorientierte Instrumente wie *moral suasion* das externe Entscheidungsumfeld unverändert. Sie zielen vielmehr auf die Veränderung der internen Entscheidungsparameter. Dieses lässt sich mit Hilfe der traditionellen Verhaltensannahmen vollständiger oder eingeschränkter Rationalität nicht erklären.

Das behavioristische Standardmodell der ökonomischen Theorie führt die individuellen Entscheidungen auf ein durch die jeweilige Präferenzausstattung, den Alternativenraum und die zu beachtenden Restriktionen vollständig determiniertes Vorteilskalkül zurück. Der Homo oeconomicus²¹⁶ wählt unter der Nebenbedingung seiner Budgetrestriktion die für ihn nutzenmaximale Handlungsalternative. Da seine Präferenzen exogen gegeben und unveränderlich sind, folgt die Auswahl einer einfachen Berechnung der günstigsten Kosten-Nutzen-Relation. Eine Beeinflussung individueller Handlungen lässt sich mithin nur als eine Reaktion auf eine Änderung der Restriktionen erwarten, typischerweise der Veränderung von Güterpreisen und Einkommen, die zu einem neuen „Rechenergebnis“, sprich zu einer neuen Konsum- oder Produktionsentscheidung des Individuums führen.²¹⁷

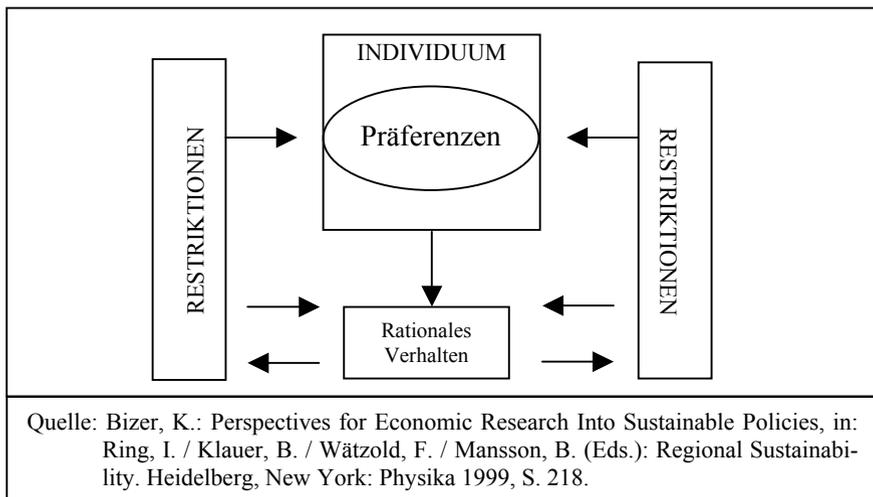
²¹⁵ „Was hindert uns daran, eine Ökonomie zu untersuchen, in der die Präferenzen in der Liebe zur Natur und dem Hass auf materiellen Wohlstand bestehen? Schließlich wird auch ein ökologisch orientierter Homo oeconomicus seinen Nutzen maximieren. Auch er wird sich zweifelsohne leiten lassen vom Wirtschaftlichkeitsprinzip.“ Maier-Rigaud, G.: Die Herausbildung der Umweltökonomie. Zwischen axiomatischem Modell und normativer Theorie, in: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung an die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991, S. 30.

²¹⁶ Aus Gründen der Einfachheit der Darstellung wird hier auf eine Differenzierung im Sinne der eingeschränkten Rationalität (REMM) verzichtet. Dies verändert den Kernpunkt der Kritik jedoch nicht, da auch im Falle von eingeschränkt rationalem Handeln die Individuen in vorhersehbarer Weise auf Anreize reagieren.

²¹⁷ Vgl. Frey, B. S.: Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete. München: Vahlen 1990, S. 5.

Aufgrund der Statik des Modells bleibt das Entscheidungssubjekt selbst stets unveränderlich. Unter gleichen Ausgangsbedingungen wird der Homo oeconomicus eine einmal getroffene Entscheidung beliebig häufig reproduzieren, da sowohl seine Präferenzen als auch sein Entscheidungsverhalten konstant sind. Dies hängt damit zusammen, dass der Ansatz auf weiter reichende Unterstellungen über die innere Struktur der Akteure verzichtet. Mit Ausnahme der Rationalitätsannahme bleibt das Individuum eine Black Box.²¹⁸

Abbildung 6: Das Entscheidungsverhalten des Homo oeconomicus

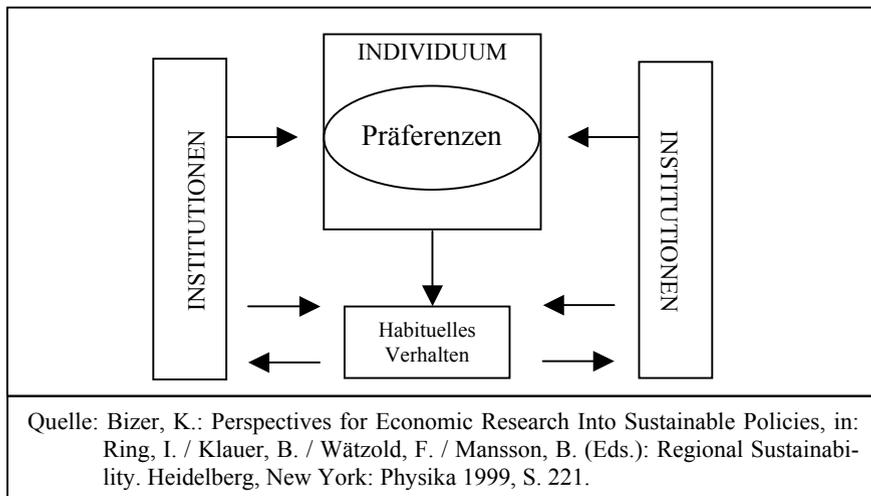


Während im Rahmen der Homo-oeconomicus-Hypothese eine Beeinflussung individuellen Verhaltens durch *moral suasion* nicht erklärt werden kann, liefert die institutionenökonomische Theorie Anhaltspunkte für seine Effektivität. Ausgangsbasis für eine Endogenisierung des Entscheidungsverhaltens bildet die Annahme habituellen Verhaltens. Demnach kalkulieren die Individuen nicht ständig die erwarteten Kosten und Nutzen einer Handlung, sondern sie richten ihr Verhalten zu einem Großteil an sozialen Normen, Sitten und Gebräuchen oder einfach nur an Ge-

²¹⁸ Nur am Rande erwähnt, aber nicht weiter problematisiert werden soll hier die wissenschaftstheoretische Kritik der Rationalitätshypothese. Da sich die tatsächlichen Präferenzen der Individuen nur ex post aus der gewählten Handlungsalternative offenbaren, aber nicht direkt beobachten lassen, bleibt die Unterstellung einer rationalen Wahl eine nicht zu beweisende und auch nicht falsifizierbare Annahme.

wohnheiten aus. Im Gegensatz zum Rationalitätspostulat gestaltet sich das Handeln häufig unbewusst und unreflektiert: „Habit can be defined as a largely non-deliberative and self-actuating propensity to engage in a previously adopted pattern of behavior.“²¹⁹ Zwischen den individuell habitualisierten Verhaltensweisen und den sozialen Normen und Routinen kommt es zu einer Wechselbeziehung: Die gesellschaftlichen Normen wirken auf die individuellen Präferenzen und beeinflussen das Verhalten der Individuen. Gleichzeitig stabilisiert und reproduziert ein individuell konformes Verhalten die gesellschaftlichen Institutionen.²²⁰ Das Individuum befindet sich in der Doppelrolle des Normadressaten einerseits und der Normöffentlichkeit andererseits.²²¹

Abbildung 7: Habituelles Verhalten als Grundlage individueller Entscheidungen



²¹⁹ Hodgson, G. M.: The Approach of Institutional Economics, in: Journal of Economic Literature, Vol. 36, No. 1 (1998), S. 178.

²²⁰ Aufgrund ihrer gegenseitigen Konstituierung charakterisiert Hodgson Gewohnheiten (*habits*) und Institutionen als „Zwillingskonzept“. Hodgson: The Approach of Institutional Economics, S. 181.

²²¹ „Entscheidend ist [...] die Tatsache, dass soziale Normen Verhaltensregelmäßigkeiten darstellen, die durch das Zusammenwirken der Menschen entstehen und aufrechterhalten werden, indem sie rückkoppelnd die Ursachen stabilisieren, aus denen sie entstehen und aufrechterhalten werden.“ Eger, T. / Weise, P.: Normen als gesellschaftliche Ordner, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft. Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene. Frankfurt, New York: Campus 1990, S. 73.

Wodurch der Wandel in den Präferenzen letztendlich ausgelöst wird, ob durch Konformitätsdruck oder bloß dadurch, dass man den gesellschaftlichen Normen ausgesetzt ist und diese unbemerkt in die eigene Präferenzordnung eingehen, ist nach wie vor ungeklärt. Entscheidend ist jedoch ihr Potenzial zur Verfestigung:

„However acquired, preferences are internalized: there is considerable evidence that preferences learned under one set of circumstances become generalized reasons for behavior. [...] ‚likes‘ or habits initially induced by exposure or repetition become permanent reasons for behavior.“²²²

Der Einsatz von *moral suasion* lässt sich anhand des Modells habituellen Verhaltens als ein Versuch beschreiben, die individuellen Präferenzen einem sozialen oder moralischen Konformitätsdruck bewusst auszusetzen. Die von der Lokalen Agenda 21 etablierte Norm, dass sich die kommunalen Akteure um die Entwicklung zukunftsfähiger Handlungsmuster bemühen sollen, würde, wenn dies gelingt, unmittelbar auf die individuellen Präferenzen der Normadressaten wirken und von diesen internalisiert. Dabei wird die Norm wiederum selbst durch das Verhalten der Individuen stabilisiert. Je stärker beispielsweise in einigen Kommunen eine Lokale Agenda 21 vorangetrieben wird, desto größer wird der Druck auf passive Kommunalpolitiker in anderen Kommunen, ebenfalls Aktivitäten vorzuweisen.

Subtiler erscheint die Wirkung von Leitbildern auf das Verhalten von Individuen. Bleischwitz (1998) charakterisiert Leitbilder als allgemeine, aber konkret noch nicht machbare Vision oder als konkret machbare, aber noch nicht verallgemeinerungsfähige Schritte.²²³ Entscheidend ist, dass es sich damit um (mehr oder weniger konkrete) gesellschaftlich geteilte Vorstellungen wünschenswerter Zukunftsszenarien handelt, die im Sinne von Denzau und North (1994) als geteiltes mentales Modell (*shared mental model*) spezifiziert werden können.²²⁴ Mentale Modelle sind subjektive

²²² Bowles, S.: Endogenous Preferences. The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions, in: Journal of Economic Literature (JITE), No. 36 (1998), S. 80.

²²³ Bleischwitz, R.: Können Leitbilder laufen lernen? Zum Wandel ökonomisch-technisch geprägter Systeme über Leitbilder und Kommunikationsprozesse, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 280.

²²⁴ Vgl. Denzau, A. T. / North, D. C.: Shared Mental Models. Ideologies and Institutions, in: Kyklos, Vol. 47, Fasc. 1 (1994), S. 3 ff.

Abbildungen der Wirklichkeit, mit Hilfe derer die Individuen die Realität wahrnehmen. Um handlungsfähig zu sein, müssen sie hierbei eine Komplexitätsreduktion vornehmen, da sie kognitiv nicht in der Lage sind, sämtliche Umweltinformationen zu verarbeiten. Internalisieren die Individuen die Weltsichten ihrer sozialen Umgebung, handelt es sich um geteilte mentale Modelle. Da sie dies um den Preis einer beschränkten Wahrnehmung von Realität tun und die soziale Wirklichkeit immer eine konstruierte ist, betonen Denzau und North die verhaltensprägende Bedeutung von Denkgewohnheiten. Je nachdem, welcher Weltsicht die Individuen anhängen, werden Entscheidungsalternativen wahrgenommen oder ausgeblendet und in Abhängigkeit von den wahrgenommenen Kosten und Nutzen bewertet. Wie andere Normen auch werden die geteilten mentalen Modelle durch soziale Interaktion stabilisiert.

Auch Bleischwitz gelangt zu dem Schluss, dass die gesellschaftlich vorherrschenden Leitbilder reale Konsequenzen für die strukturelle Entwicklung zeitigen, da sie den Entscheidungsraum auf die „vorstellbaren“ Alternativen einengen. Die Frage, ob mit Hilfe von Leitbildern eine aktive Steuerung betrieben werden kann, indem wünschenswerte Leitbilder als Denkgewohnheiten etabliert werden, wird von ihm vorsichtig bejaht: Mittels der Erörterung von Leitbildern ließen sich neue Horizonte aufzeigen und der Möglichkeitssinn der Akteure erweitern.²²⁵

Anknüpfend an die Ausführungen von Bleischwitz lassen sich auch zur Beeinflussung der kommunalen Aktivitäten mögliche Steuerungsansätze ableiten. Bereits die Benennung der Problemlagen auf der internationalen Politikbühne lässt im Sinne der sozialen Konstruktion von Wirklichkeit ein verstärktes Bewusstsein für die Existenz der Probleme und einer verstärkten Ausprägung von Präferenzen für ihre Lösung erwarten. In diesem Sinne wird auch die Wahrnehmung der kommunalen Akteure dadurch beeinflusst, dass die Kommunen in den internationalen Dokumenten explizit als ein wichtiger Handlungsträger zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung benannt werden. Ohne die explizite Aufforderung wäre in ihren Denkgewohnheiten eventuell keine Verbindung zwischen den globalen Problemen und ihrer individuellen Situation enthalten. Die Einschätzung der Beitragsmöglichkeiten kommunaler Akteure und der hieraus resultierenden Kosten ist ein weiteres Feld, das durch Subjektivität geprägt ist. Aufgrund der hohen Komplexität der Beziehungen

²²⁵ Vgl. Denzau / North: Shared Mental Models, S. 279.

treten Mythen über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit von lokalen und globalen Interessen an die Stelle objektiver Erkenntnis. Durch das positive Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten lassen sich die Wahrnehmungen zugunsten einer Vereinbarkeit verändern und die Bereitschaft zu einer Beteiligung an der Suche nach möglichen Lösungsbeiträgen erhöhen.

5.4 Fallbeispiele erfolgreicher lokaler Projekte im Lichte der institutionenökonomischen Analyse

Inwiefern die Strategieelemente der Lokalen Agenda und ihre Umsetzung auf kommunaler Ebene die Entwicklung und Realisierung von kommunalen Nachhaltigkeitsprojekten vorantreiben können, soll im Folgenden anhand von zwei Fallbeispielen illustriert werden. An ihnen lassen sich die zuvor aus theoretischer Perspektive vermuteten Zusammenhänge auch empirisch verdeutlichen. Die Beispiele zeigen, wie durch eine Veränderung des institutionellen Umfeldes im Sinne der Lokalen Agenda (hier insbesondere von Interaktionsstrukturen und Kooperationsbeziehungen) Maßnahmen, die privaten Nutzen stiften und einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten, erschlossen werden können.

Der Fifty-fifty-Modellversuch ist ein Beispiel einer „win-win-Lösung“, die auf der Ausnutzung von unausgeschöpften Effizienzpotenzialen im Energie- und Wasserbereich beruht. Die besondere Verbindung zur Lokalen Agenda besteht darin, dass sich diese Effizienzpotenziale erst im Zuge einer institutionenübergreifenden Kooperation und der hierdurch möglichen Umgestaltung von Anreizen ausnutzen lassen.

Im zweiten Fallbeispiel, dem Quartier Vauban in Freiburg, ist der Nutzen, der den Initiatoren und Beteiligten aus ihrem Engagement für das Wohnviertel erwächst, unter anderem von den Aktivitäten und Initiativen anderer abhängig, da der Gesamteindruck des Quartiers von Bedeutung ist („Verbundeffekte“). Die Bündelung und Zusammenführung von Einzelmaßnahmen als zentrales Element der Lokalen Agenda hilft daher, private Interessen in die Umsetzung von kommunaler Nachhaltigkeit einzubinden. Der Projekterfolg hängt auch hier stark von den im Agendaprozess geförderten Variablen der Vernetzung, des kooperativen Verwaltungshandelns und der Partizipation ab.

Während mit dem Fifty-fifty-Projekt ein Projektbeispiel mit einer klar umrissenen Zielsetzung und einer auf monetären Anreizen gründenden Umsetzung ausgewählt wurde, stellt das Quartier Vauban ein Beispiel eines Projekts dar, bei dem mehrere, z. T. erst im Prozess der Umsetzung selbst sich herausbildende Ziele verfolgt werden. Die Motivation für die Umsetzung dieses Projekts ist im nicht-monetären Bereich zu suchen.

5.4.1 Das Fifty-fifty-Projekt

Ein Beispiel, das die Bedeutung der institutionellen Strukturen für verhaltensbedingte Einsparungen von Ressourcen gut illustriert, ist das im Rahmen des Hamburger Agendaprozesses initiierte Fifty-fifty-Projekt. Ziel dieses zunächst als Modellversuch konzipierten Projekts ist es zum einen, den Verbrauch an Wasser, Heiz- und Elektroenergie an Hamburger Schulen zu senken, um auf diesem Wege Ressourcen zu schonen und Schadstoffemissionen, vor allem CO₂, zu reduzieren. Auf der anderen Seite verbindet sich mit den Einsparungen das Ziel der Kostenentlastung der Stadt Hamburg, welche für die Betriebskosten der staatlichen Schulen aufkommt. Hierbei setzt das Projekt ausschließlich auf verhaltensbedingte Einsparungen seitens der Schüler, Lehrer und Hausmeister im Gegensatz zu technischen Erneuerungen. Die Motivation für einen bewussteren Umgang mit diesen Ressourcen will das Projekt primär durch finanzielle Anreize gewährleisten. Hierzu wird einer teilnehmenden Schule die Hälfte der von ihr erzielten Kosteneinsparungen als Prämie ausgezahlt, während die andere Hälfte als Ersparnis bei der Schulbehörde zu Buche schlägt. Fachlich unterstützt werden die Schulen durch Betriebstechniker der Umweltbehörde. Diese erteilen z. B. Ratschläge für den optimalen Umgang mit den Heizungssystemen und stellen den Schulen Informationen zur Verfügung (z. B. individuelle Energie- und Wasserkennzahlen).

Seit seinem Beginn im Jahr 1994 mit 24 Pionierschulen wurde das Projekt kontinuierlich ausgeweitet und steht seit 1997 allen 450 Hamburger Schulen offen. Ca. 80% beteiligen sich mittlerweile an dem Programm (Stand August 2001), das inzwischen zu einem Dauerprojekt der Hamburger Umweltbehörde avanciert ist. Zahlen aus den Jahren 1994-1997 belegen die enormen Einsparleistungen, die während der Modelllaufzeit mit 40 Schulen erzielt wurden: Während der Stromverbrauch durchschnittlich um 9% gesenkt werden konnte, betrug die Reduktion des Heizenergieverbrauchs 9,5% und die des Wasserverbrauchs sogar 12%. Die hierdurch eingesparten Kosten beliefen sich auf insgesamt DM 1,87 Mio.,

von denen die Schulen eine Prämie von DM 936.013 erhielten. Als Beitrag zum globalen Klimaschutz erzielten die Schulen dabei eine Einsparung von 5.762 Tonnen CO₂.²²⁶

Das Fifty-fifty-Projekt ist ein Beispiel dafür, dass sich mittels geschickter Reorganisation von Ressourcen und Verfügungsrechten gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erschließen lassen, die sowohl den beteiligten Akteuren als auch der Umwelt zugute kommen. Da sich die Reorganisation über die Grenzen einzelner Institutionen hinaus vollzieht, lassen sich diese Potenziale erst im Verbund realisieren. Die Umweltbehörde stellt den Schulen Informations- und Beratungsleistungen zur Verfügung, bei deren zentraler Erstellung und Beschaffung sie gegenüber den einzelnen Schulen komparative Kostenvorteile aufweist. Von der Schulbehörde erhalten die Schulen das Anrecht auf 50% der eingesparten Kosten. Im Gegenzug bringen die Mitglieder der Schulen ihr dezentrales Wissen und ihre faktische Verfügungsgewalt über den Ressourcenverbrauch ein, die sie in den Dienst der Einsparziele stellen. Erst durch die institutionenübergreifende Kooperation lässt sich ein Koalitionsgeinn realisieren.

Worin genau besteht aber dieser Koalitionsgeinn? Augenscheinlich fällt hierunter zunächst die Gesamtsumme der jährlich eingesparten Wasser- und Energiekosten in Höhe von DM 1,87 Mio. (1994-1997). Um die persönliche Motivation zu stärken, wird bei der Ausgabenplanung der Prämie in den Schulen darauf geachtet, die individuellen Wünsche aller am Erfolg Beteiligten zu berücksichtigen. Auf den vorgeschlagenen Anschaffungslisten der Schulen stehen etwa ein Dienstfahrrad für den Hausmeister, neue Spiele und Freizeitgeräte für die Schüler sowie Camcorder und Software für den Unterricht.²²⁷ Auf Seiten der Umweltbehörde lassen sich mit den erweiterten Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie und der ökonomischen Bürokratiethorie zudem nicht monetarisierbare Nutzen im Bereich des Prestigegeinns vermuten: Das Fifty-fifty-Projekt ist ein sowohl kostengünstiges als auch öffentlichkeitswirksames Projekt, das nachvollziehbar zur Erfüllung der Aufgaben der Umweltbehörde beiträgt und damit seinen Initiatoren sowohl intern als auch außerhalb der Behörde Anerkennung verleiht.

²²⁶ Vgl. Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Fifty/fifty. Hamburgs Schulen schalten auf Spargang! Druckschrift der Energieabteilung. 2. aktualisierte Auflage. Hamburg: 2000.

²²⁷ Vgl. Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: Fifty/fifty, S. 7.

Von den finanziellen und nicht-finanziellen Erträgen des Projekts sind die bei der Projektplanung und -durchführung entstehenden Kosten abzuziehen. Diese beinhalten einerseits die ebenfalls nicht zu monetarisierenden Anstrengungen der Schulmitglieder zur Ressourceneinsparung sowie andererseits die Aufwendungen der Umweltbehörde für die Organisation und die Bereitstellung von Betriebstechnikern. Nach Bekunden der Umweltbehörde wurde der Modellversuch „... mit dem geringstmöglichen personellen und finanziellen Aufwand“, nämlich mit nur einem Mitarbeiter, in die Tat umgesetzt.²²⁸

Mit Blick auf die Bedeutung der Lokalen Agenda für den Erfolg des Fifty-fifty-Projekts erscheint einerseits der Hamburger Lokale-Agenda-Prozess als solcher eine förderliche Rolle zu spielen; andererseits finden sich unter den Erfolgsfaktoren des Projekts auch die im Rahmen der Lokalen Agenda betonten Strategieelemente wieder.

Der wohl direkteste Zusammenhang zwischen der Lokalen Agenda und dem Fifty-fifty-Projekt besteht in einer gesteigerten Beachtung und Wertbeimessung des Projekts. Auch wenn der einzelne kommunale Beitrag für die Lösung globaler Probleme tatsächlich unerheblich ist, erscheint er durch die von der Lokalen Agenda propagierte Bedeutung kommunaler Kleinprojekte sowie durch die gedankliche Verbindung mit vielen ähnlichen Initiativen weniger sinnlos und ist dadurch besser vermittelbar. Die Auffassung, dass eine Lösungsstrategie für globale Probleme ganz unten, bei der Änderung von individuellen Verhaltensweisen, ansetzen muss, kann als „geteiltes mentales Modell“²²⁹ sowohl die Initiatoren des Fifty-fifty-Projekts als auch die Projektöffentlichkeit beeinflussen und „Rückenwind“ erzeugen. Vor allem aber erfahren die Projektbeteiligten innerhalb der Kommune im Rahmen des Agendaprozesses Resonanz. Das Fifty-fifty-Projekt ist in der Projektsammlung der Hamburger Lokalen Agenda 21 verzeichnet und wurde bereits auf vielen zu ihr ausgerichteten Veranstaltungen als besonders innovatives Projekt präsentiert.

Des Weiteren steht das Fifty-fifty-Projekt der Lokalen Agenda insofern nahe, als es sich um ein inhärent partizipativ ausgerichtetes Projekt handelt. Nur durch die gemeinsame Anstrengung und Kooperation vieler

²²⁸ Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: Fifty/fifty, S. 31.

²²⁹ Denzau / North: Shared Mental Models, S. 3-31, vgl. Abschnitt 5.3.4.

heterogener Akteure und unter Ausnutzung ihrer jeweils unterschiedlichen Verfügungskompetenzen, Ressourcenausstattungen und Wissensbestände ist es möglich, das Ziel der Ressourceneinsparung zu erreichen. Wie die unterschiedlichen Verwendungsarten der Prämie zeigen, wird den beteiligten Akteuren der Beitrag zur globalen Nachhaltigkeit durch individuell zugeschnittene selektive Anreize schmackhaft gemacht.

Einen wichtigen Erfolgsfaktor stellt aus institutionenökonomischer Sicht überdies die Zusammenführung strategischer Partner durch die Umweltbehörde dar. Auf den ersten Blick mag es zwar scheinen, als würden Ressourceneinsparungen immer auch zu Kosteneinsparungen führen und damit gesellschaftlich gewünscht sein. Auf den zweiten Blick können indes auch *no-regret*-Umweltschutzmaßnahmen Verluste bei manchen Akteuren nach sich ziehen, z. B. in Form von Umsatzeinbußen der Versorgungsunternehmen. Die im Falle des Fifty-fifty-Projekts verlusterleidenden Unternehmen – z. B. die Hamburgischen Electricitäts-Werke (HEW) – wurden von der Umweltbehörde nicht in die Projektkonzeption einbezogen. Es lässt sich vermuten, dass die Auswahl und Zusammenführung von Akteuren, deren spezifische Interessen bei bestimmten Projekten mit Beiträgen zur Nachhaltigkeit harmonieren, einen strategischen Erfolgsfaktor für kommunale Agendaprozesse darstellen.

Das Fifty-fifty-Beispiel zeigt dabei, dass eine fruchtbare Synthese wohl in den meisten Fällen kein sich selbst durchsetzendes Phänomen darstellt, sondern dass es der aktiven und zielgerichteten Initiative einer Instanz bedarf, die entsprechenden Partner zusammenzuführen und deren Kooperation zu besiegeln. Im Vorfeld der Projektrealisierung entstehen Transaktionskosten der Kontaktabahnung, der Koordination und der Verhandlung zwischen den beteiligten Akteuren, so dass eine Kooperation nur entstehen kann, wenn diese übernommen werden. Da es sich hierbei um nicht zurechenbare Kosten handelt, die der (potenziellen) Koalition als ganze entstehen, ist die Kostenübernahme nicht geregelt und basiert auf Freiwilligkeit. Im Sinne von Olson ist das Zustandekommen der Kooperation umso wahrscheinlicher, je eher ein bestimmter Akteur eine Verantwortung spürt, weil sein Interesse am Kollektivgut besonders ausgeprägt ist und dieses Wissen von allen geteilt wird. Mit der Federführung der Umweltbehörde im kommunalen Agendaprozess der Hansestadt gab es für das Fifty-fifty-Projekt einen Akteur, der die Transaktionskosten für alle übernimmt und das Wirken der Koalitionsbeteiligten in eine bestimmte Richtung lenkt.

Wie bereits an früherer Stelle hervorgehoben, bildet aus institutionenökonomischer Sicht auch die Idee als solche einen Teil der Erfolgsvoraussetzungen. Innovationen, d. h. die Aufdeckung neuer Prozesse und neuer Produkte, aber auch neuer organisatorischer Strukturen, sind in einer Welt imperfekter Information von materieller Bedeutung. Nicht zuletzt aufgrund der Vernetzungsaktivitäten im Rahmen der Lokalen Agenda ist es gelungen, die Idee des Fifty-fifty-Projekts in weiten Kreisen zu verbreiten. Allein aus bundesdeutschen Städten und Gemeinden gingen mehrere Hundert Anfragen zum Modellprojekt ein, und auch international ist das Projekt auf Interesse gestoßen. Neben der geographischen Verbreitung lassen sich zudem positive Externalitäten in Bezug auf andere Problemfelder erschließen. Seit neuestem können auch bei der Einsparung von Müll Fifty-fifty-Prämien erwirtschaftet werden.²³⁰

5.4.2 Das Quartier Vauban

Während sich das vorausgegangene Projekt im Wesentlichen auf die Ziele eines effizienten Umgangs mit Ressourcen und auf das Einsparen von Haushaltsmitteln beschränkte, vermischen sich im nachfolgend skizzierten Fallbeispiel eine große Anzahl von unterschiedlichen Zielbeiträgen. Neben ökologischen Zielen finden bei der Entwicklung des Stadtteils Vauban „soziale Ziele“, nämlich vor allem die Lebensqualität seiner Bewohner, in großem Ausmaß Berücksichtigung. Hierbei ist das Quartier Vauban ein Beispiel dafür, wie sich eine partizipativ ausgerichtete Stadtentwicklungskultur, bei der die Stadtverwaltung eng mit den Bürgern kooperiert, auch positiv auf die Berücksichtigung globaler Nachhaltigkeitsziele auswirken kann. Im Gegensatz zum vorangegangenen Fallbeispiel sind sowohl die lokalen als auch die globalen Nutzen im Falle des Quartiers Vauban wesentlich schwieriger zu messen und größtenteils auch nicht monetarisierbar. Vor allem bei den lokalen Nutzen handelt es sich vorrangig um nur subjektiv zu bewertende Größen wie Lebensqualität, die Möglichkeit zur Mitgestaltung und die „Ästhetik“ des Wohngebiets.

Der im Süden von Freiburg gelegene Modellstadtteil Vauban befindet sich auf dem Gelände der ehemaligen französischen Vaubankaserne. Nach dem Truppenabzug im Jahr 1992 wurde das 38 Hektar große Areal in ein Wohn- und Kleingewerbegebiet umgewandelt, das bis zum Jahr 2006 Wohnraum für 5000 Menschen und ca. 600 Arbeitsplätze bieten

²³⁰ Vgl. Denzau / North: Shared Mental Models, S. 2.

soll. Unter Einbindung des im Herbst 1994 gegründeten Bürgerforums Vauban steht der Neuausbau unter dem Zeichen sozialer und ökologischer Stadtentwicklung. In gemeinschaftlichen Planungsprozessen von Bürgern, Fachleuten und der Stadtverwaltung wurden zahlreiche Ideen entwickelt und zusammengetragen. Der Modellstadtteil verfügt heute nicht nur über ein eigenes Mobilitäts-, Abfall-, Energie- und Wassersparkonzept und trägt damit zu ökologischen Zielsetzungen bei, sondern beschreitet auch auf dem Gebiet der sozialen Infrastruktur neue Wege. Um das soziale Zusammenwachsen im Stadtteil zu fördern, bemüht sich das Forum Vauban neben der Herausgabe zweier Stadtteilzeitungen um die Unterstützung von Nachbarschaftsinitiativen, den Aufbau eines selbst verwalteten Bürgerzentrums sowie um die Errichtung einer Vielzahl sozialer Einrichtungen. Bei der Belegung der Wohneinheiten wurde bewusst auf eine soziale Durchmischung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen geachtet, und die Bewohner beraten in regelmäßigen Treffen gemeinschaftlich über die Fortentwicklung des Stadtteils.²³¹

Dem erfolgreichen Modellprojekt wird in- und außerhalb Freiburgs viel Aufmerksamkeit zuteil. Zahlreiche Publikationen beschäftigen sich mit dem Quartier und seinen Nachhaltigkeitskonzepten, und Delegationen aus dem In- und Ausland erscheinen zur Besichtigung.²³² Vor allem auf dem Gebiet der Alltagserprobung neuartiger Verfahren (z. B. Vakuumtoiletten) haben sich die Initiatoren dank ihrer ehrgeizigen Ziele zu immer größeren Ressourceneinsparungen nachgefragte Kompetenz erworben. Speziell aufgrund der konsequenten Bürgerbeteiligung wurde das Quartier Vauban 1996 auf der Weltsiedlungskonferenz Habitat II in Istanbul präsentiert und als eines der deutschen *best-practice*-Beispiele ausgezeichnet.²³³

Hinsichtlich der Lösungsbeiträge zu globalen Problemen ist Vauban beispielhaft. Im bereits fertig gestellten ersten von drei Vermarktungsabschnitten beteiligen sich 130 Haushalte an dem Projekt „Wohnen ohne

²³¹ Vgl. Forum Vauban e.V.: Die Entwicklung des Projektes „Nachhaltiger Modellstadtteil Vauban“ von 1995 bis heute. Ein Rückblick. Freiburg i. Br. 1999 sowie die Homepage des Forum Vauban: <http://www.forum-vauban.de>.

²³² Eine Publikationsliste findet sich unter <http://www.forum-vauban.de>.

²³³ Vgl. Preuß, T. / Libbe, J. (Hrsg.): Forum Stadtökologie. Wissenschaft und kommunale Praxis im Dialog. Dokumentation der Beiträge zu einem Workshop des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zum Thema Best Practice und Indikatoren am 12. Februar 1998 in Berlin, S. 155 f.

Auto“. Hierbei verpflichten sich die Bewohner, auf die Anschaffung eines eigenen PKW zu verzichten, und können im Gegenzug die bei Neubauten ordnungsrechtlich geforderte Bereitstellung eines Stellplatzes umgehen. 10% der 420 Wohneinheiten wurden in äußerst energiesparender Passivhausweise erbaut.²³⁴ Im Rahmen ihrer Städtepartnerschaft unterstützen die Bewohner Vaubans den vom Hurrican „Mitch“ heimgesuchten Ort Wirili in Nicaragua mit 1 Promille ihrer Baukosten.²³⁵

Entscheidend für den Erfolg des Modellstadtteils Vauban erscheint der systemische Zusammenhang der verschiedenen Initiativen. Durch die Bündelung gleich gerichteter Bemühungen in vielen Einzelbereichen ist der Stadtteil durch eine besondere Identität oder sogar Stimmung geprägt. So ist die ursprünglich rein funktionale Bauweise der Kasernengebäude zwar nach wie vor gut zu erkennen, aber deren unterschiedliche Bemalungen, der Anbau von Wintergärten und individuelle Gestaltungsideen verleihen ihnen ein besonderes Flair. In deutlicher Häufung finden sich zur Beschreibung des Quartiers Attribute wie „Kreativität“, „Spaß und Freude beim Wohnen“, „Kinderfreundlichkeit“, „Stadtteilidentifikation“ oder sogar „wohnen, wohin andere in Urlaub fahren“.²³⁶ Dabei vermittelt das Viertel einerseits das Bild einer gesunden Umgebung mit hoher Wohnqualität, andererseits haftet ihm durch die identitätsstiftende Überschrift des sozialen und ökologischen Modellprojekts der Charakter einer sozialen Bewegung an, der die Bewohner miteinander verbindet und das Viertel dynamisch und interessant macht. Nicht das einzelne Solarhaus oder die autofreien Zonen können für sich genommen diese Atmosphäre kreieren, sondern der Charme und damit auch die Berühmtheit des Stadtteils resultieren aus dem Gesamtbild vieler dezentraler Initiativen.

Um eine *win-win*-Konstellation handelt es sich, da neben den erzielten Ressourceneinsparungen und damit Beiträgen zur globalen Problemlösung die Bewohner und die Initiatoren deutliche Zugewinne an Lebensqualität respektive an Prestigegewinn aus dem Modellprojekt ziehen. Dass erst aus der Gesamtheit der Initiativen dieser Zugewinn resultiert („das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“), deutet in ökonomi-

²³⁴ Vgl. Forum Vauban e.V.: Die Entwicklung des Projektes „Nachhaltiger Modellstadtteil Vauban“ von 1995 bis heute.

²³⁵ Vgl. Vauban actuel, Sommerausgabe 1999.

²³⁶ Vgl. Vauban actuel, Sommerausgabe 1999 sowie die Darstellung des Quartier Vauban durch die Freiburger Stadtverwaltung: <http://www.quartier-vauban.de/home/index.htm>.

scher Terminologie auf positive Verbundeffekte. Der Nutzen aus dem Gesamtprojekt steigt mit zunehmender Initiativenzahl, da sich hierdurch der Gesamteindruck verstärkt. Das zentrale Problem ist daher die in Vauban erfolgreich geleistete Bündelung und Zusammenführung solcher Initiativen.

Auch für Vauban stellt sich die Frage, inwiefern für die Hervorbringung dieser „Verbundlösung“ die Lokale Agenda einen hilfreichen Rahmen bietet. Hierbei lassen sich drei mehr oder weniger direkte Zusammenhänge ausmachen.

Ein direkter, wenngleich schwer zu fassender Zusammenhang besteht in ihrer Leistung der Integration und der Leitbildsetzung. Mit der Lokalen Agenda ist eine zwar undeutliche, aber dennoch richtungsweisende Vision nachhaltiger Stadtentwicklung verknüpft, die sich aus den inhaltlichen Vorgaben und dem gesammelten Erfahrungswissen ergibt. Diese Assoziationskraft, d. h. die geteilte Vorstellung darüber, welche Elemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung angehören können, ist bei der Suche nach konkreten Gestaltungsideen hilfreich. Zu Beginn des Modellprojekts waren die Einzelmaßnahmen nicht bekannt, sondern viele Ideen bildeten sich erst im Laufe der Beschäftigung mit dem Stadtteil, wie die vom Forum Vauban unterstützte Philosophie „der Weg entsteht beim Gehen“ zum Ausdruck bringt. Je mehr Details hinzutreten, desto klarer umrissen wird auch das Profil des Stadtteils. Gerade zu Beginn dieses Prozesses sind für Modellprojekte aber Leitbilder, wie von der Lokalen Agenda vermittelt, ein guter Anstoß für Kreativität.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Erfolg des Modellprojekts ist in der Kooperationsbereitschaft der Freiburger Verwaltung zu sehen. Die „erweiterte Bürgerbeteiligung“, bei der dem Bürgerforum Vauban inhaltliche Mitspracherechte beim Planungs- und Bauprozess eingeräumt wurden, war aus juristischer Perspektive eine Kulanzhandlung seitens der Stadtverwaltung und des Freiburger Stadtparlaments. Und auch in vielen Einzelfragen (z. B. bei der „großzügigen“ Auslegung der Vorschrift zur Schaffung von PKW-Stellplätzen bei Neubauten durch das Freiburger Bauamt) hat sich die nachhaltige Kooperation zwischen den verschiedenen Trägern als sehr hilfreich erwiesen. Es lässt sich vermuten, dass das vorausgehende Bekenntnis zur Lokalen Agenda 21 und zu deren Partizipationsforderungen die Bereitschaft zur Einbindung des Forums und zur Abtretung von Gestaltungsrechten auf Seiten der Freiburger Stadtverwaltung gestärkt hat.

Schließlich kommt im Modellprojekt Vauban das Element der Kompensation zum Tragen. Anschubgelder erhielt das Projekt von der Bundesstiftung Umwelt für die fachliche Begleitung der Bürgerbeteiligung. Seit 1997 und über 2,5 Jahre verteilt finanzierte das EU-Umweltprogramm LIFE mit DM 1,4 Mio. ökologische Maßnahmen in den Bereichen Beratung, Energie, Verkehr und Bauen in Vauban. Die Bewohner erhielten hieraus finanzielle Zuschüsse für energiesparende Hausgeräte, Solaranlagen, autofreies Wohnen sowie für ein ökologisches Modellhaus, das durch die GENOVA Wohngenossenschaft gebaut wird. Zusätzlich wurden Infrastrukturmaßnahmen für ökologisches Bauen gefördert.²³⁷

5.5 Resümee: Die Lokale Agenda 21 als Wegbereiter von *best practices*

Wie die Beschäftigung mit der Lokalen Agenda 21 gezeigt hat, vermögen institutionelle Arrangements die Chancen für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung auch auf anderem Wege als über harte ökonomische Anreize oder *command and control policies* zu erhöhen. Die meisten der mit der Lokalen Agenda 21 verknüpften Steuerungsansätze (Partizipation, Vernetzung, Vorgabe eines Bezugspunkts, Vermittlung eines Leitbilds, *moral suasion*, Kompensation) entstammen dem Bereich der kommunikations- und informationsorientierten Instrumente. Dass mit ihrer Hilfe ein materieller Einfluss auf die örtlichen Nachhaltigkeitsaktivitäten ausgeübt werden kann, erklärt sich aus ihren Leistungen bei der (Transaktionskosten senkenden) Zusammenführung strategischer Partner, der Verleihung eines stärkeren politischen Gewichts von Nachhaltigkeitsinitiativen im örtlichen Entscheidungsprozess sowie bei der Hervorbringung und Umsetzung von *best practices*. Ein wesentlicher Punkt ist zudem, dass die Kommunen in ihren Bemühungen um Nachhaltigkeit nicht allein stehen, sondern Teil einer konzertierten Aktion bilden. Die kommunalen Akteure wissen sich bei ihren Aktivitäten im Verein mit den Vertretern vieler anderer Kommunen. Hierdurch wird die Einführung und Etablierung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse zum Standard örtlicher Politik. Im Sinne der handlungsleitenden Funktion von Normen wirkt dies auf die kommunalen Akteure motivierend und stabilisiert ihre Bemühungen um Nachhaltigkeit langfristig. Im interkommunalen Erfahrungsaustausch können zu-

²³⁷ Vgl. Forum Vauban e.V.: Das LIFE-Projekt „Realisierung des nachhaltigen Modellstadtteils Vauban“. Freiburg i. Br. 1999.

dem positive Netzeffekte bei der Entwicklung und Implementierung guter Praxisbeispiele entstehen und ausgenutzt werden. Schließlich gehören zum institutionellen Arrangement der Lokalen Agenda 21 auch die Unterstützungsleistungen höherer Regierungsebenen und internationaler Programme. In ihrer Beschränkung auf die Finanzierung ausgewählter Projekte und Pilotvorhaben erheben sie jedoch nicht den Anspruch eines Ausgleichs der kommunalen Leistungen, sondern wirken vielmehr katalytisch.

Insgesamt erscheint die Lokale Agenda 21 mit dem Begriff des Katalysators sehr gut gekennzeichnet. Mit ihren Steuerungsansätzen startet sie nicht bei Null, sondern knüpft an bereits vorhandene Dispositionen an. Als Aufruf zur Selbstkoordination nutzt die Lokale Agenda das örtliche Selbstinteresse bzw. das Eigeninteresse der lokalen Akteure für nachhaltiges Wirtschaften. Dieses stellt umgekehrt die Voraussetzung für die Wirksamkeit ihres Steuerungsansatzes dar. Ohne eine Überschneidung von örtlich-privaten mit globalen Interessen im Sinne der breit definierten Mischgutpotenziale bliebe die nicht sanktionsbewehrte Aufforderung der Lokalen Agenda relativ wirkungslos. Über die katalytische Wirkung hinaus gehen die Versuche, über *moral suasion* eine intrinsische Motivation erst zu kreieren, indem den kommunalen Akteuren ihre Bedeutung und Verantwortung für die globale Nachhaltigkeit auseinander gesetzt wird.

Mit der institutionenökonomisch differenzierten Problemsicht wurden Erfolge des Steuerungsansatzes Lokale Agenda nachvollziehbar und ließen sich ökonomisch rationalisieren. Damit ist die ursprüngliche, aus föderalismusökonomischen Erwägungen begründete Skepsis zumindest teilweise entkräftet. Das „Agendaparadoxon“ lässt sich mit dem Verweis auf die oben genannten Steuerungsleistungen enträtseln. Jedoch sind die Ergebnisse der föderalismusökonomischen Untersuchung nicht irrelevant, denn die grundsätzliche Dilemmasituation der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber globalen Nachhaltigkeitsbeiträgen bleibt bestehen. Zwar erscheint die kommunale Anreizproblematik durch die Existenz lokal-globaler Mischgüter und die Mechanismen der Lokalen Agenda entschärft, vollständig behoben ist sie damit jedoch nicht. Dieses Ergebnis zeigen auch die empirischen Studien lokaler Agendaprozesse, die den mangelnden globalen Bezug immer wieder als ein Problem herausstellen.²³⁸

²³⁸ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich, S. 163.

Um weiterführend die Kommunen für die Umsetzung einer global nachhaltigen Entwicklung zu gewinnen und zu vermehrten Anstrengungen gerade im Bereich der globalen Umwelt- und Entwicklungsprobleme zu motivieren, werden im folgenden Kapitel die Möglichkeiten einer intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den globalen Institutionen diskutiert.

Perspektiven intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der globalen Ebene

Als Ergebnis der institutionenökonomischen Reinterpretation lässt sich formulieren, dass die Kommunen wesentlich zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, indem sie einzelne innovative Strategien realisieren und verbreiten, die für sich genommen zwar unbedeutend erscheinen, im Aggregat jedoch zu relevanten Veränderungen führen können. Dieses Ergebnis unterstreicht die Hoffnungen und Erwartungen derjenigen, die die lokalen Gemeinschaften als Entstehungsort für den gesellschaftlichen Umbau in Richtung Nachhaltigkeit ansehen. Auf der anderen Seite lassen sich die kommunalen Initiativen jedoch nicht als Allheilmittel für die Lösung globaler Probleme ansehen. Dass, wie einige Beobachter urteilen, die Kommunen zurzeit die engagierteste Gruppe bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit sind, bedeutet nicht, dass damit Aktivitäten höherer Regierungsebenen obsolet wären. Insbesondere die globale Politikebene²³⁹ als das nach fiskalföderalistischer Analyse zuständige Kollektiv ist durch die positive Entwicklung der Lokalen Agenda 21 nicht aus dem Schneider. Im Gegenteil, angesichts der kommunalen Aktivitäten gilt es gerade auf globaler Ebene die Rahmenbedingungen zu schaffen, die den engagierten Einzelleistungen kommunaler Akteure Geltung verschaffen und diese sinnvoll in das globale Bemühen um Nachhaltigkeit einbinden. Mayer-Ries (1998) schreibt hierzu: „Oft werden die Agenda 21 und die Idee einer lokalen Agenda 21 in eins gesetzt. Damit in Zusammenhang steht die Auffassung, dass die lokale Ebene der allein innovative und Erfolg versprechende Handlungsrahmen für die Agenda 21 sei. Trotz der unübersehbaren Defizite auf nationaler und internati-

²³⁹ Unter globaler Ebene werden im Folgenden die internationalen Konferenzen verstanden, auf denen internationales Recht geschaffen wird und global gültige Vereinbarungen getroffen werden, sowie die mit der Umsetzung internationaler Abkommen und Beschlüsse beauftragten Organisationen (hier speziell: UNCHS, UNDP, UNEP, CSD).

onaler Ebene bleibt dort aber die Verantwortung für eine Nachhaltigkeitspolitik bestehen, gerade angesichts der wachsenden Bedeutung regionaler und globaler Verflechtungen. Entsprechend der Interdependenz globaler und lokaler Entwicklungen sollten die Agenda-21-Prozesse auf den verschiedenen Ebenen als Teile eines gleichzeitigen Top-down und Bottom-up aufgefasst werden.²⁴⁰ Auch nach Auffassung von Simonis (2000) lassen sich globale Probleme zwar durch lokale Initiativen mildern, eine Lösung sei jedoch nur in Verbindung mit globalen Politikanträgen zu erwarten.²⁴¹

Die Koexistenz globaler und lokaler Initiativen, die im Folgenden unter die Lupe genommen werden soll, ist ein wichtiger Bestandteil der Agenda 21. Dass ihre Schöpfer von den kommunalen Agendaprozessen allein keine befriedigende Lösung der globalen Problemlagen erwarten, ist der Formulierung des Kapitels 28 der Agenda 21 klar zu entnehmen. Diese ist vielmehr von der Erkenntnis getragen, dass die Kommunen – wie andere *major groups* auch – bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung spezifische Vorteile aufweisen, welche sie in die globale Problemlösungsstrategie einbringen sollen. Die Lokale Agenda 21 ist demnach ein zwar wichtiger, aber nicht allein tragender Baustein in einer umfassenderen Weltumwelt- und -entwicklungs-Architektur.

Ein lokal-globales Zusammenspiel bei der Lösung globaler Probleme wird inzwischen vielerorts gefordert (vgl. Einführung) und auch im Rahmen dieser Arbeit für sinnvoll erachtet. Die verstärkte Einbindung der Kommunen und anderer nichtstaatlicher Akteure in die Weltpolitik wird in politikwissenschaftlichen Beiträgen zumeist negativ, mit dem Verlust an nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit im Globalisierungsprozess, sowie positiv, mit der Erstarkung von NROs, regionalen und lokalen Akteuren auf der internationalen Politikbühne, begründet. Während die Macht der Nationalstaaten abnimmt, gewinnen die Repräsentanten der

²⁴⁰ Mayer-Ries, J. F.: Auf dem Weg zu einer regionalen Agenda 21. Schlussfolgerungen aus dem Diskursprojekt, in: Loccumer Protokolle 16 (1998): Zwischen globalen und lokalen Interessen. Stand und Perspektiven nachhaltig gestalteter Wirtschaftskreisläufe und kooperativen Handelns, S. 21.

²⁴¹ Vgl. Simonis, E. U.: Architektur einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in: Nuscheler, F. (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts. Bonn: Dietz 2000, S. 427 f.

„Zivilgesellschaft“ zunehmend an Handlungsmacht.²⁴² Eine „Reorganisation der Politik entlang der Lokal-global-Achse“ gerät daher zum Hoffnungsträger.²⁴³ Worin das spezifische Potenzial einer lokal-globalen Zusammenarbeit jedoch besteht, ist dabei nicht Gegenstand der Auseinandersetzung in den oben genannten Beiträgen.

Dieses Potenzial zu ergründen machen sich die nachstehenden Abschnitte zur Aufgabe. Hierzu fragt Abschnitt 6.1 zunächst nach der Rolle, die der globalen respektive der lokalen Ebene in der Umsetzung von Nachhaltigkeit sinnvollerweise zukommt. Erst wenn klar ist, welche Potenziale, aber auch Grenzen die beiden Ebenen aufweisen, lassen sich mögliche Interaktionsgewinne aufzeigen. Im Gegensatz zur vorhergehenden Analyse geht es dabei nicht um kurzfristige Erfolgsaussichten, sondern um die Einleitung und Beeinflussung langfristiger Entwicklungsprozesse, um die Frage also, welche Funktion die beiden Ebenen für die Transformation globaler Produktions- und Konsumpfade in Richtung Nachhaltigkeit übernehmen können. Dies wird in Abschnitt 6.1 im Rekurs auf steuerungstheoretische Ansätze diskutiert. Grob gefasst lassen sich die Kommunen als die Träger „kleinschrittiger“ Innovationen ausmachen, während der globalen Ebene die Rolle der rahmengebenden Instanz zufällt, die das Potenzial zu einer integrierten Problemsicht und zur Veranlassung tief greifender Veränderungen aufweist. Mit der Identifizierung ihrer jeweiligen Rollen untermauert Abschnitt 6.1 zugleich die Ausgangsthese, dass es neben den kommunalen Aktivitäten auch einer Steuerung seitens der globalen Ebene bedarf. Diese ist in der Realität jedoch mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten konfrontiert. Als Gemeinschaft souveräner Staaten ist die globale Ebene eng in ihrer Beschlussfähigkeit beschnitten. Global verbindliche Regelungen lassen sich, wenn überhaupt, nur mit großen Einschränkungen realisieren. Abschnitt 6.2 diskutiert, wie angesichts dieser Situation die Koevolution lokaler und globaler Handlungsstrategien positive Handlungsdynamiken erzeugen kann. Dies basiert auf der Überlegung, dass die auf beiden Ebenen bestehenden Hemmnisse durch Aktivitäten der jeweils anderen Ebene überwunden werden können. Die Analyse möglicher Interaktionsgewinne bildet die Grundlage für die in Abschnitt 6.3 erarbeitete Empfehlung für

²⁴² Vgl. Mathews, J. T.: Power Shift, in: Foreign Affairs, Januar/Februar (1997), S. 50-66; Walk / Brunnengräber: Die Globalisierungswächter; Brock: Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, S. 44 ff.

²⁴³ Messner: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, S. 18.

eine rationale Institutionengestaltung, die bei der Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21 sowie darüber hinaus sinnvoll erscheint.

6.1 Umsetzungserfordernisse im Spannungsfeld: Top-down vs. Bottom-up

Zur Klärung der Frage, inwiefern die globale Ebene beziehungsweise die Kommunen beitragen können, einen langfristigen Wandel in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung herbeizuführen, lässt sich an die Fülle von Beiträgen anknüpfen, die sich in anderen Zusammenhängen mit der Entscheidung zwischen zentraler Regulierung vs. dezentraler Evolutorik auseinander gesetzt haben. Die Gegenüberstellung zentraler und dezentraler Institutionen bzw. von geplanter und spontaner Ordnung (Hayek) hat in den sozialwissenschaftlichen Theorien, die sich mit dem Problem der rationalen Steuerung komplexer (Wirtschafts-)Systeme befassen, Tradition.²⁴⁴ In jüngerer Zeit wurde aus ordnungspolitischer Sicht auch die Diskussion um Möglichkeiten der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung geführt. Dabei wurden in ordnungspolitischer Tradition die Koordinationsmechanismen Markt vs. Staat auf ihre Tauglichkeit überprüft, indem nach der Notwendigkeit staatlicher Intervention in den Marktmechanismus und dem Potenzial wettbewerblicher Selektionsprozesse gefragt wurde.²⁴⁵ Diese Diskussionsbeiträge bilden für die hier interessierende Gegenüberstellung von globaler und kommunaler Funktionsbestimmung einen wichtigen Bezugsrahmen, da die ausschlaggebenden

²⁴⁴ Vgl. hierzu u. a. die Ordnungstheorie W. Euckens, der eine moderne und menschenwürdige Ordnung in einer Wettbewerbsordnung sieht, bei der der Staat als Ordnungshüter auftritt, die Allokation von Ressourcen jedoch dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen bleibt. F. A. v. Hayek wendet sich mit seiner Kritik der „Anmaßung des Wissens“ gegen eine zentralstaatliche Planung komplexer Ordnungen, wie sie u. a. in Zentralverwaltungswirtschaften anzutreffen ist. Stattdessen plädiert er für evolutorische Selektionsprozesse und den „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“, nicht nur in Bezug auf den Wirtschaftsablauf, sondern eben auch für den Entwurf von Ordnungsregeln. Allerdings räumt er ein, dass es bestimmte nützliche hoheitliche Interventionen in den Wirtschaftsablauf geben kann. Hierzu zählen Maßnahmen und Regeln, welche die spontane Handlungsfähigkeit des Marktes erhalten.

²⁴⁵ Vgl. Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): *Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos 1998; Gerken, L. (Hrsg.): *Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit*, Baden-Baden: Nomos 1996 und die hierin enthaltenen Beiträge sowie Gerken / Renner: *Nachhaltigkeit durch Wettbewerb*.

Charakteristika parallel verlaufen. Dort wie hier geht es um das gegensätzliche Leistungsvermögen einer Zentralinstanz vs. dasjenige vieler dezentraler Handlungsträger. Analog zur Ebene des staatlichen Handelns kann die globale Ebene als ein zentraler Lenker mit dem Potenzial zu einer holistischen Problembetrachtung aufgefasst werden, der die Ressourcen unmittelbar oder mittelbar durch das Setzen geeigneter Rahmenbedingungen dirigieren kann, während die Kommunen innerhalb dieser Rahmenseite als selbstinteressierte „Marktteilnehmer“ auftreten. Die Argumente für und wider zentralstaatliche Regulierung vs. marktliche Evolutorik lassen sich analog auf den Untersuchungsgegenstand übertragen. Die Beschäftigung mit den Argumenten der ordnungspolitischen Diskussion gibt insofern Aufschluss über die spezifischen Potenziale globaler vs. kommunaler Politik. Bei der nachstehenden Analyse handelt es sich um die Beschreibung idealer Funktionsübernahmen. Inwiefern die globale Ebene die Leistungen, welche ihr aus steuerungstheoretischen Erwägungen zufallen, auch tatsächlich erbringen kann, wird erst an späterer Stelle (Abschnitt 6.2) analysiert.

Wie sich zeigen wird, hängt die Beurteilung der Eignung der beiden Ebenen vom Grundverständnis von Nachhaltigkeit ab. Während die Auslegung von Nachhaltigkeit im Sinne der ökonomischen Operationalisierungen eine zentrale Steuerung erforderlich erscheinen lässt, scheinen evolutorische Prozesse eher geeignet, den Forderungen verfahrenszentrierter Deutungen gerecht zu werden. Die bereits aufgezeigte Polarität des Nachhaltigkeitskonzepts wirkt sich mithin auch auf die Bedeutung lokaler und globaler Handlungsstrategien im Umsetzungsprozess aus.

6.1.1 Nachhaltigkeit als „Bewegung von unten“

Für die Vertreter einer verfahrenszentrierten Auslegung lässt sich nachhaltige Entwicklung als ein entwicklungsöffener Prozess charakterisieren, bei dem sich das Wissen der Akteure im Zeitablauf permanent fortentwickelt. Die Inhalte stehen nicht im Vorfeld fest, sondern müssen immer wieder neu und unter Einbeziehung des hinzugewonnenen Wissens zwischen konfligierenden Interessen verhandelt werden (vgl. Abschnitt 2.4). Als Verfahrenskultur entzieht sich Nachhaltigkeit daher einer einfachen und endgültigen Zielbestimmung.²⁴⁶ Aufgrund der substanziellen Unbe-

²⁴⁶ Vgl. Enquête-Kommission: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, S. 3.

stimmtheit gestaltet sich die Umsetzung jedoch schwierig. Klemmer et al. (1996) identifizieren die für Steuerungszwecke problematischen Eigenschaften des Konzepts zusammenfassend in der Komplexität des Zielbündels, der Zukunftsbezogenheit sowie in dem hohen Maß an Werturteilen, die bei der Operationalisierung notwendig werden.²⁴⁷

Für entwicklungsoffene Prozesse hält die ökonomische Theorie bislang keine Steuerungskonzeption im Sinne einer „Theorie der rationalen Intervention“ parat,²⁴⁸ noch erscheint dies angesichts der inhaltlichen Unbestimmtheit von Nachhaltigkeit in ihrer verfahrenszentrierten Auslegung sinnvoll. Gefragt ist vielmehr die Schaffung oder Benennung geeigneter Strukturen, die den Prozess des demokratischen Aushandelns unter Berücksichtigung von Wertbindungen – wie dem Schutz der Bedürfnisse späterer Generationen – naturgemäß am besten unterstützen. Zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung erscheinen aus verfahrenszentrierter Sicht die Kriterien einer demokratischen Legitimation und – falls sich die Zielinhalte durch Präferenzwandel oder neu erworbenes Wissen im Zeitablauf verändern – der Adaptionfähigkeit von Entscheidungen wesentlich. Da Nachhaltigkeit zudem nicht delegierbar ist, sondern als Leitmotiv die tägliche Routine aller Menschen prägen und in die Alltagsentscheidungen einfließen sollte, muss es das Ziel sein, breite Teile der Öffentlichkeit für das Thema zu sensibilisieren und in den gesellschaftlichen Suchprozess einzubinden.

Bereits auf den ersten Blick lassen die genannten Anforderungen eine Umsetzungsstrategie geeignet erscheinen, die auf dezentralen Aktivitäten gründet. Die in jüngster Zeit zum Verhältnis von Marktwirtschaft und Zukunftsfähigkeit erschienenen Beiträge (vgl. Fußnote 245) zeigen auf, inwiefern der Markt als dezentraler Koordinationsmechanismus die Erprobung und Verbreitung wirtschaftlicher und ökologisch verträglicher Verfahren (*win-win*-Lösungen) begünstigen kann. Als seine wichtigste Leistung sorgen die wettbewerblichen Strukturen des Marktes für die Selektion erfolgreicher Strategien und damit dafür, dass Ressourcen in

²⁴⁷ Vgl. Klemmer, P. / Wink, R. / Benzler, G. / Halstrick-Schwenk, M.: Mehr Nachhaltigkeit durch Marktwirtschaft. Ein ordnungspolitischer Ansatz, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 311.

²⁴⁸ Vgl. Wegner: Kontextsteuerung, S. 271.

Richtung auf eine effiziente Verwendung gelenkt werden.²⁴⁹ Dies ist mit dem Ziel eines schonenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen unmittelbar kompatibel. Wettbewerb, so Klemmer et al. (1996), „bildet die Grundlage der Schaffung ökonomischer Anreize, sich persönlich an einem gesellschaftlichen Such- und Entdeckungsverfahren zur Entwicklung neuer Produktionsverfahren, Produkte und Organisationsmuster zu beteiligen“.²⁵⁰ Auch den Leistungen der Marktwirtschaft gegenüber kritischer eingestellte Autoren betonen die Förderung von Suchprozessen und damit Innovationen durch wettbewerbliche Prozesse und konstatieren, dass jenes Wirtschaftssystem die Transformation in Richtung Nachhaltigkeit am besten vollziehen könne, das die notwendigen Freiräume für solche Lern- und Suchprozesse gewähre.²⁵¹

Ebenso scheint der Aspekt der Breitenwirkung über den Marktmechanismus verwirklicht. Da über die Preisgestaltung alle Wirtschaftssubjekte den Wert von Ressourcen vermittelt bekommen – sofern die Preise die „ökologische Wahrheit“ sagen –, werden sie sich auch alle an der Suche nach Möglichkeiten einer nachhaltigen Ressourcenverwendung beteiligen. Gleichzeitig können die Individuen in Marktprozessen ihre Kenntnisse und Werturteile zum Ausdruck bringen. Der Abwägungsprozess zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten findet in Form von Konsum- und Produktionsentscheidungen bereits im Individuum selbst statt. Dass marktwirtschaftliche Prozesse auf diese Weise das individuelle Wissen erschließen und nutzbar machen, gilt als einer der zentralen Vorteile des Koordinationsmechanismus Markt gegenüber einer zentralen Planung. Die dezentralen Handlungsträger verfügen über ein sehr viel spezifischeres und aktuelleres Wissen als ein zentralstaatlicher Planer und können Entscheidungen mit höherer Effizienz und größerer

²⁴⁹ Vgl. Hayek, F. A. von: Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: derselbe (Hrsg.): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen 5. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1994 (Original 1969), S. 97 ff.

²⁵⁰ Vgl. Klemmer / Wink / Benzler / Halstrick-Schwenk: Mehr Nachhaltigkeit durch Marktwirtschaft, S. 314.

²⁵¹ Vgl. Meyerhoff, J. / Petschow, U.: Nachhaltige Entwicklung als langfristiger Wandlungsprozess. Konsequenzen für die Wirtschafts- und Umweltpolitik, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 213 sowie Minsch, J.: Ökologische Grobsteuerung. Konzeptionelle Grundlagen und Konkretisierungsschritte. IWÖ-Diskussionsbeitrag 17. St. Gallen: Universität St. Gallen 1994, S. 22.

Flexibilität treffen. Neue Information findet in das individuelle Entscheidungsverhalten unmittelbar Eingang, so dass sich Präferenzwandel, Moden und Trends, aber auch neue Erkenntnisse über Technologien und mögliche *win-win*-Optionen ohne Zeitverzögerung im Marktergebnis niederschlagen. Die Fähigkeiten der Informationsverarbeitung und der Flexibilität werden von den Anhängern der verfahrenszentrierten Deutung von hohem Wert für die langfristige Umsetzung von Nachhaltigkeit betont. Der den evolutorischen Prozessen entgegengesetzte Versuch einer bewussten Gestaltung würde aufgrund der Vorläufigkeit und der Begrenztheit des Wissens über die Zusammenhänge, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, an einem „konstitutiven Wissensdefizit“ scheitern.²⁵²

Die Argumente für den Koordinationsmechanismus Markt lassen sich in weitgehender Übereinstimmung auf die Rolle der Kommunen im Nachhaltigkeitsprozess übertragen. Ebenso wie sich das Marktergebnis als spontane Ordnung der Handlungen der Marktteilnehmer herausbildet, ist auch die Umsetzung der Agenda 21 durch die Kommunen ein evolutiver Prozess, dessen Ergebnis unintendiert ist. Als Pendant zur marktwirtschaftlichen Ordnung gilt der Föderalismus als Entdeckungsverfahren im staatlichen Sektor.²⁵³ Auch hier stehen dezentrale Akteure im Wettbewerb um Ressourcen, die sie durch geeignete Maßnahmen zu erlangen suchen. Für die Kommunen wird in der Regel ein Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, besser verdienende Teile der Wohnbevölkerung sowie Transfers höherer Regierungseinheiten unterstellt.²⁵⁴ In ihren Versuchen, diese zu attrahieren, werden von den einzelnen Gebietskörperschaften Standortfaktoren ausgebaut, förderungswürdige Projekte „erfunden“ sowie erfolgreiche Strategien kopiert. Auch im Föderalismus übt der Wettbewerb eine Innovations- und Selektionsfunktion aus. Es überrascht daher nicht, dass die genannten Vorteile wettbewerblicher Prozesse bereits in der Begründung für die Kommunalisierung von Nachhaltigkeit angeklungen sind. Insbesondere die in Kapitel 3 unsystematisch aufgeführten Aspekte der lokalen Problemnähe (Abschnitt 3.2.2), der Flexibili-

²⁵² Vgl. Enquête-Kommission: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, S. 17 f.

²⁵³ Vgl. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S. 526.

²⁵⁴ Vgl. Benkert, W.: Interkommunale Konkurrenz. Formen, Ergebnisse und Bewertung von Wettbewerb im Staatssektor, in: Postlep, R.-D. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus. Marburg: Metropolis 1996, S. 170 ff.

tät und Kreativität (Abschnitt 3.2.4) sowie der Zielfindung als gesellschaftlicher Prozess (Abschnitt 3.2.5) lassen sich nunmehr als Wesenszug von Bottom-up-Prozessen deuten, deren Stellenwert vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Erkenntnisse neu zu definieren ist. Der in Abschnitt 3.2.4 beschriebene Vorzug der Kreativität lässt sich als kommunale Ausprägung der marktlichen Innovationsfunktion deuten. Flexibel und damit adaptionsfähig sind die Kommunen, da gegenüber zentralen Maßnahmen der Abstimmungsbedarf zur Umsetzung von Neuerungen gering ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass die kommunale Reaktionszeit auf neue Entwicklungen generell kürzer ist.

Waren als Vorteile einer Umsetzung von Nachhaltigkeit durch marktliche Prozesse des Weiteren die Kapazität zur Wissensverarbeitung inklusive der Berücksichtigung individueller Werturteile und Präferenzen sowie die flächendeckende Beteiligung der Wirtschaftssubjekte am gesellschaftlichen Suchprozess genannt, lassen sich auch diese Aspekte als Vorzüge kommunaler Nachhaltigkeitsinitiativen ausmachen. Was die Wissensverarbeitung und Berücksichtigung individueller Werturteile anbelangt, weisen die Kommunen komparative Vorteile gegenüber allen anderen Regierungsebenen auf. Keine Regierungsebene hat, was die Regelung von Detailproblemen der Versorgungsorganisation anbelangt, einen vergleichbar hohen Kenntnisstand und in Bezug auf neue Ideen zur Lösung der kommunalen (Nachhaltigkeits-)probleme vergleichbar „das Ohr am Gleis“. Als Regierungsebene mit der größten Bürgernähe kann von den Kommunen erwartet werden, dass in ihnen die Interessen der Bürger am unmittelbarsten zum Zuge kommen. Dies zum einen aufgrund einer beidseitig höheren Transparenz: Die kommunalen Entscheidungsträger kennen die Interessen der von ihnen repräsentierten Bürger genauer als Vertreter höherer Regierungsebenen, und ihre Handlungen können auch genauer von den Bürgern verfolgt und kontrolliert werden. Nicht nur aufgrund der leichteren *exit*-Möglichkeiten ist die *voice*-Option auf kommunaler Ebene daher besonders stark.²⁵⁵ Zudem sorgt die größere Differenzierungsmöglichkeit kommunaler Aktivitäten gegenüber zentralen Einheitslösungen für eine höhere Interessenbefriedigung. Dieses Argument ist in der ökonomischen Literatur als das Dezentralisierungstheorem von Oates (vgl. Fußnote 115) bekannt. Schließlich zählen zu den Aktivitäten der Kommunen auch solche Projekte, die von den Bürgern selbst ohne den Um-

²⁵⁵ Vgl. Eichenberger, R.: The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: *Kyklos*, Vol. 47 (1994), S. 410 ff.

weg über politische Instanzen in privater Kooperation initiiert werden. Naturgemäß ist die Verwirklichung individueller Präferenzen bei solchen Projekten besonders hoch.

Insgesamt erscheinen die Kommunen somit als eine geeignete Instanz zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, wenn diese im Sinne der verfahrenszentrierten Auslegungen eine gleichberechtigte Aushandlung von Interessen und die ständige Weiterentwicklung der eigentlichen Ziele meint. Im Rahmen der kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten können konsensfähige Maßnahmen entwickelt und auf den Weg gebracht werden und unter Einbeziehung neuen Wissens die „Etappenziele“ auf dem Weg zur globalen Nachhaltigkeit flexibel definiert werden.

Gegen die einseitig positive Bewertung des Wettbewerbs und der kommunalen Aktivitäten für Nachhaltigkeit lässt sich jedoch mit Suchanek (1998) einwenden, dass der Mechanismus auch in Konflikt mit einer schonenden Ressourcenverwendung geraten kann. Dann nämlich, wenn der Übergang zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern Mehrkosten und damit Wettbewerbsnachteile verursacht. Als neutraler Mechanismus kann der Wettbewerb sowohl positive als auch negative Entwicklungen beschleunigen. Ob sich die Selektion als *race to the top* oder aber als *race to the bottom* auswirkt, ist immer nur situativ zu beantworten und hängt nicht zuletzt von den gesetzten Rahmenbedingungen ab.²⁵⁶ Damit die kommunale Konkurrenz die Kommunen in Richtung auf nachhaltige Entwicklungsprozesse diszipliniert, bedarf es wie auch bei marktwirtschaftlichen Prozessen einer Lenkung. Eine Übereinstimmung zwischen den individuell für die Kommune erfolgreichen Strategien mit gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Entwicklungen kann nicht voraussetzungslos unterstellt werden.

Ein durch die Kommunen begonnener gesellschaftlicher Wandel in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung wird des Weiteren immer einen inkrementellen Charakter aufweisen. Kommunale Initiativen gründen nicht

²⁵⁶ „Wettbewerb ist grundsätzlich normativ ambivalent. Er kann ebenso zu einer (unerwünschten) rascheren Ausbeutung wie zu einer effizienteren Verwendung knapper Ressourcen beitragen; er kann die Entwicklung umweltfreundlicher ebenso wie umweltschädlicher Technologien begünstigen; und er kann Regelarrangements forcieren, die den von ihnen Betroffenen Anreize zu nachhaltigeren oder weniger nachhaltigen Verhaltensweisen geben.“ Suchanek, A.: Nachhaltigkeit und Wettbewerb. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 214.

auf dem Nichts, sondern werden auf vorhandenen Ansätzen und Interessengebieten aufbauen. Die Tendenz, bereits existierende kommunale Programme unter der Überschrift der Agenda 21 zusammenzufassen und auszubauen, ist in den meisten Agendaprozessen klar zu erkennen. Die kleinschrittige Veränderung des Status quo ist nach Lindblom (1959) nicht nur eine pragmatische Strategie, Veränderungen im politischen Alltagsgeschäft umzusetzen²⁵⁷ und dabei auf eine umfassende Analyse aller zur Verfügung stehenden alternativen Politikmaßnahmen, Ziele, Zustandsvariablen und Ziel-Mittel-Relationen verzichten zu können. Sie ist auch unter dem Aspekt unvollständigen Wissens sinnvoll, da sie einen andauernden Kommunikations- und Lernprozess über die Auswirkungen der Reform und über weitere Verbesserungsmöglichkeiten einschließt.²⁵⁸ Der positiven Bewertung inkrementeller Veränderungen unterliegt implizit die Vermutung, dass ein radikaler Umbau immer mit noch schwerwiegenderen Konsequenzen verbunden wäre als die Beibehaltung des als veränderungswürdig eingestuften Status quo. Dies, so wird kritisiert, verhindere die Umsetzung von Innovationen, da es die allen Organisationen innewohnende Tendenz zur Routine ideologisch erhöhe.²⁵⁹

Die Konsequenzen von Armut, Bevölkerungsdynamik und ökologischem Raubbau werden von vielen als Bedrohung der Lebensgrundlagen eingeschätzt und führen in einigen Regionen bereits heute zu erheblichen sozialen Problemen. Wie kaum ein anderes Thema erscheint das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung eine strategische Neuausrichtung erforderlich zu machen. Bloße inkrementelle Fortschritte, die Bahro (1989) mit dem Bild des „Putzens der Titanic“²⁶⁰ verunglimpft, erscheinen deshalb unzulänglich, bestehende Teufelskreise und schädliche Routinen

²⁵⁷ Sullivan kommentiert dies wie folgt: „Most policy makers feel that the best way to get a policy signed and implemented is not to make any drastic or risky changes. Instead policy makers make incremental changes that will not change an agency’s historical tasks drastically, step onto anyone’s turf or challenge anyone’s autonomy.“ Sullivan, D. W.: *The Science of Muddling Through* by Charles Lindblom. An Article Review. 1996, S. 1, unter: <http://www.tamucc.edu/~whatley/PADM5302/theo14a.htm>.

²⁵⁸ Vgl. Lindblom, Ch. E.: *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review*, Vol. 48 (1959), S. 79 ff.

²⁵⁹ Vgl. Engelhardt, G. H.: *Synoptic Versus Incremental Scholarly Advice in Economic Policy. Some Implications of So-Called „Rational“ Tax Systems*, in: *Finanzarchiv*, Bd. 29 (1970), S. 383 f.

²⁶⁰ Bahro, R.: *Logik der Rettung. Wer kann die Apokalypse aufhalten? Ein Versuch über die Grundlagen ökologischer Politik*. Stuttgart u. a.: Ed. Weitbrecht 1989, S. 221.

wirksam zu durchbrechen. Bleiben die Kommunen bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien sich selbst überlassen, besteht die Gefahr, dass sie sich in einer selbst gewählten Routine und der Besinnung auf alte kommunale Tugenden wie der örtlichen Daseinsvorsorge einrichten. Hierzu weist die empirisch-intuitive Deutungsvariante von kommunaler Nachhaltigkeit (vgl. Abschnitt 3.3) den Weg. Lokale Agendaprozesse, denen die Auffassung von kommunaler Nachhaltigkeit als lebenswerte Kommune zugrunde liegen, können zwar keinen Beitrag zur Lösung der globalen Problemlagen leisten, vermitteln jedoch das beruhigende Gefühl, aktiv zu sein.

6.1.2 Notwendigkeit zentraler Steuerung

So positiv sich die Kräfte des Marktes auf die Verarbeitung dezentralen Wissens, die Mobilisierung von Akteuren und ihre Innovationskraft auswirken, können sie auf der anderen Seite in Konflikt mit den Basisanforderungen einer nachhaltigen Entwicklung geraten, wie der vorangegangene Abschnitt bereits angedeutet hat. Dies sind aus der Perspektive materieller Deutungen von Nachhaltigkeit (vgl. Abschnitt 2.3) die Nichtüberschreitung ökologischer Belastungsgrenzen und der Erhalt eines gleichwertigen Kapitalstocks für spätere Generationen. Mit den Vertretern der Ökologischen Ökonomie lässt sich gegen rein evolutiv sich herausbildende Umsetzungsstrategien und ein situatives Verständnis dessen, was unter nachhaltigem Handeln zu verstehen ist, einwenden, dass das normativ gesetzte Interesse der Zukunftssicherung über den kurzfristigen Ausgleich widerstreitender Interessen und die integrative Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Aspekte hinausreicht. Vielmehr verlangen die Grenzen des „Raumschiffs Erde“ nach einer Ausrichtung der wirtschaftlichen Aktivitäten auf ein dauerhaft tragfähiges Maß, bei dem nicht regenerierbare Ressourcen nicht aufgebraucht (starke Nachhaltigkeit) oder aber zumindest nicht ohne die Schaffung funktionsgleicher Substitute verzehrt werden dürfen (schwache Nachhaltigkeit, vgl. Abschnitt 2.3).

Die Berücksichtigung ökologischer Grenzen ist typischerweise durch rein marktliche Prozesse nicht gewährleistet, bei denen die gesamtgesellschaftlichen Handlungsfolgen ja gerade unintendiert, d. h. von den individuellen Akteuren weder positiv noch negativ ins Kalkül gezogen und auch nicht beeinflussbar sind. Meyerhoff und Petschow (1996) folgern daraus, dass eine Politik der Nachhaltigkeit daher immer auch eine „poli-

tische Außensteuerung“ des Wettbewerbs erfordere.²⁶¹ Die Notwendigkeit kollektiven Handelns zur Lenkung der Marktkräfte, damit diese dem Ziel des Ressourcenschutzes förderlich sind sowie zur Begrenzung der Umweltnutzung wird in der ordnungspolitischen Diskussion übergreifend anerkannt und im Rahmen verschiedener Vorschläge umgesetzt. Minsch (1994/1996) plädiert in seinem Konzept der ökologischen Grobsteuerung für die Festlegung einiger strategisch ausgewählter ökologischer Schranken. Für die zentralen Bereiche (Energie, Material und Abfall, Raum und Landschaft, Verkehr) müssten quantitative Eckwerte definiert werden, die die Grenzen der Belastbarkeit des ökologischen Systems markierten. Innerhalb des ökologischen Rahmens könne die Realisierung von Umweltschutz am besten dem marktwirtschaftlichen Suchprozess überlassen bleiben.²⁶² Durchlässiger sind die ökologischen Schranken im Konzept von Klemmer et al. (1998): Hier unterliegt auch die Bestimmung der ökologischen Schutzziele, die als variable Leitplanken definiert werden, dem gesellschaftlichen Konsens.²⁶³ Damit wird allerdings das Ausmaß, in dem die Bedürfnisse späterer Generationen Berücksichtigung finden sollen, selbst verhandelbar.

Kommunale Umsetzungsprozesse, die als „Bewegung von unten“ die Inhalte von Nachhaltigkeit definieren und gemäß der lokalen Präferenzen Maßnahmen ergreifen, geraten ebenso wie die marktwirtschaftlichen Prozesse in Gefahr, die gesamtgesellschaftliche (globale) Entwicklung aus dem Blick zu verlieren (vgl. Abschnitt 6.1.1). Analog zur Marktwirtschaft bedarf es auch hier der politischen Außensteuerung. Dies kann nur auf zentraler, sprich globaler Ebene sinnvoll erfolgen (vgl. Übersicht 10 zur Analogie der Verhältnisse von Kommunen und globaler Ebene zu Markt und zentralem Planer).

²⁶¹ Meyerhoff / Petschow: Nachhaltige Entwicklung als langfristiger Wandlungsprozess, S. 180.

²⁶² Vgl. Minsch: Ökologische Grobsteuerung sowie Minsch, J.: Korreferat zu Klemmer, P. / Wink, R. / Benzler, G. / Halstrick-Schwenk, M.: Mehr Nachhaltigkeit durch Marktwirtschaft. Ein ordnungspolitischer Ansatz, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 349 ff.

²⁶³ Vgl. Klemmer, P. / Becker-Soest, D. / Wink, R.: Leitstrahlen, Leitbilder und Leitplanken. Ein Orientierungsfaden für die drei großen „L“ der Nachhaltigkeitspolitik, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 45 ff.

Übersicht 10: Die Gegenüberstellung von Kommunen und der globalen Ebene in Analogie zur Diskussion um Markt vs. zentraler Planer

| | Analogie in ordnungspolitischer Diskussion | Nachhaltigkeit als ... |
|----------------------|---|--|
| Kommunen | \cong Markt <ul style="list-style-type: none"> • Effizienz & Flexibilität • Anpassungsfähigkeit • Ausnutzung dezentralen Wissens • Demokratische Fundierung | <ul style="list-style-type: none"> • Bewegung von unten • Gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess \Rightarrow verfahrenszentrierte Interpretationen |
| Globale Ebene | \cong Zentraler Planer <ul style="list-style-type: none"> • Übergeordnete Sichtweise • Einsatz von Expertenwissen • Verfolgen von kollektiver Rationalität • Rahmgebung und Spielregelkompetenz | Normatives Postulat <ul style="list-style-type: none"> • „Nachhaltige Entwicklung meint eine Art der Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können“ (Brundtland-Bericht 1987) \Rightarrow Ökonomische Operationalisierungen, Managementregeln |

Als zentrale Steuerungsnotwendigkeiten lassen sich eine Lenkungs- sowie eine Deutungsaufgabe ausmachen. Die Deutungsaufgabe beinhaltet die Vorgabe einer globalen Vision, wie global verursachte und global sich auswirkende Probleme am besten in den Griff zu bekommen sind. Neben der Problemformulierung obliegt der Zentralinstanz das Vorzeichnen von Lösungswegen. Beides ist von den einzelnen Kommunen nicht zu leisten, da die notwendige Information auf kommunaler Ebene nicht zu beschaffen ist. Wie sollen die Bürger einer Kommune ermessen können, welche Bedeutung ihren täglichen Konsum-, Produktions- und Mobilitätsentscheidungen für das Entstehen globaler Umwelt- und Entwicklungsprobleme zukommt? Auf globaler Ebene können die Informationen über weltweite Entwicklungen zusammengeführt und eine holistische Problemsicht eingenommen werden. Zudem lassen sich Fehlentwicklungen aus der Vogelperspektive am besten abschätzen. In Bezug auf die Belastungsgrenzen globaler Ökosysteme ist naturwissenschaftliches Expertenwissen gefragt, dessen Aussagekraft und politische Relevanz sich erhöht, wenn es im Auftrag globaler Institutionen zusammengeführt wird.²⁶⁴

²⁶⁴ Ein erfolgreiches Beispiel ist die Einrichtung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), eines internationalen Wissenschaftlertgremiums, das als wissenschaftliche

Neben den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen scheint für die Definition der ökologischen Schutzziele und der quantitativen Begrenzung der Umweltnutzung im Sinne von Klemmer et al. (1998) und Minsch (1994/1996) auch eine ethische Diskussion über die Grenzen, die der heute lebenden Generation durch den Anspruch intergenerationeller Gerechtigkeit gesetzt sind, notwendig. Diese sollte möglichst in Unkenntnis der individuellen Verteilungsfolgen unter dem „Schleier der Unwissenheit“ geführt werden. Auch dies spricht dafür, die Deutungsaufgabe von kommunaler Nachhaltigkeit nicht allein den einzelnen Kommunen zu überlassen, sondern die Diskussion möglichst weit entfernt von den interessen geprägten Alltagsfragen zu führen. Die globale Ebene erscheint als die geeignete Instanz, die der deduktiven Auslegung kommunaler Nachhaltigkeit in den örtlichen Agendaprozessen Auftrieb verleihen und diese inhaltlich mit Leben füllen kann. Eine global geführte Diskussion um die Zukunftsaufgaben der Kommunen kann und darf die örtlichen Konsultationsprozesse nicht ersetzen, sondern ist vielmehr als Gegengewicht zu der den kommunalen Akteuren naturgemäß näher stehenden empirisch-intuitiven Ausrichtung kommunaler Agendaprozesse zu interpretieren (vgl. Abschnitt 3.3).

Die zweite Aufgabe, die einer zentralen Instanz im Zusammenhang mit kommunalen Nachhaltigkeitsinitiativen aus ordnungspolitischen Erwägungen obliegt, ist die der Lenkung. Diese kann als das Pendant des Einsatzes ökonomischer Instrumente zur Förderung nachhaltiger Verhaltensweisen in der Marktwirtschaft angesehen werden. Wie auch dort gilt es, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich für die Kommunen global verantwortliches Handeln individuell als vorteilhaft erweist. Damit der interkommunale Wettbewerb produktiv in Richtung einer Selektion nachhaltiger Infrastrukturentscheidungen, Verfahren, Lebensstile etc. in den Kommunen wirkt, bedarf es auch hier einer Kanalisation seiner Kräfte. Angesichts der geschilderten *prisoners'-dilemma*-Situation, in der sich die Kommunen bei der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern befinden (vgl. Kapitel 4), ist dies die komplizierteste und wohl auch nicht

Autorität im Bereich der Klimapolitik fungiert. Es wurde von der internationalen Staatengemeinschaft eingesetzt, um zu vermeiden, dass naturwissenschaftliche Unsicherheiten über Ursachen und Folgen des Klimawandels die internationalen Verhandlungen zum Schutze des Klimas blockieren. Die Einrichtung vergleichbarer Gremien wird mittlerweile auch für andere globale Problembereiche als Politikoption diskutiert, etwa die Einrichtung eines „Intergovernmental Panel on Soils“ für die Zusammenführung von Erkenntnissen über globale Bodendegradationsprozesse. Vgl. WBGU: Jahresgutachten 2000, S. 80.

abschließend zu erfüllende Aufgabe, die einer Zentralinstanz zukommt. Denkbare Instrumente wären beispielsweise die Einführung ökonomischer Instrumente auf globaler Ebene („globale CO₂-Steuer“) sowie die Verpflichtung der Nationalstaaten auf Nachhaltigkeitsziele, die sich dann auf die nationalen Sanktions- und Belohnungsschemata auswirken. Entgegen dem inkrementellen Vorgehen einzelner Kommunen müssen Strategien auf globaler Ebene häufig – mangels bestehender Praktiken – neu erfunden werden. Damit besteht die Chance, Strukturveränderungen anzustoßen, die auf einer umfassenden Problemanalyse basieren. Zwar lassen sich auch auf zentraler Ebene angesichts des geschilderten konstitutiven Wissensdefizits und inkonsistenter Ziel-Mittel-Relationen keine vollständig rationalen Regeln entwerfen und die Zusammenhänge nicht vollständig durchschauen.²⁶⁵ Wohl aber scheint der Versuch einer strategischen Lenkung sinnvoller als seine Unterlassung. Zudem sind die globalen Regelungsansätze nicht notwendigerweise vollkommen starr, sondern lassen sich, wie im nachstehenden Kapitel diskutiert wird, im interaktiven Zusammenspiel mit den Kommunen fortentwickeln.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung sowohl die Leistungen eines dezentralen Koordinationsmechanismus als auch die einer Zentralinstanz gefragt sind. Auf der einen Seite müssen die Formulierung und Fortschreibung konkreter Nachhaltigkeitsziele möglichst nah an den individuellen Präferenzen der betroffenen Individuen ausgerichtet sein. Partizipation der Bevölkerung an den politischen Entscheidungsprozessen und das Eröffnen von Gestaltungsräumen für bürgerschaftliches Engagement sind Schlüsselanforderungen, die an die Umsetzung von Nachhaltigkeit zu stellen sind. Auf der anderen Seite verlangt das normative Postulat intergenerationeller Chancengleichheit jedoch auch nach einer bestimmten Entwicklungsrichtung, bei der die natürlichen Ressourcen nur in einer Weise beansprucht werden dürfen, die späteren Generationen die gleichen Optionen der Bedürfnisbefriedigung erhält. Ein bei Einzelentscheidungen partizipativ geführter Abwägungsprozess zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Interessen mag die Ansprüche an eine demokratische Willensbildung erfüllen, eine im Gesamtergebnis dauerhaft tragfähige Entwicklung gewährleistet er hingegen nicht (vgl. Abschnitt 2.5).

²⁶⁵ Vgl. Engelhardt: Synoptic Versus Incremental Scholarly Advice in Economic Policy, S. 376 ff.

Dass im Nachhaltigkeitskonzept die beiden Deutungsvarianten miteinander verschmolzen sind, mag als besondere Schwierigkeit der Institutionalisierung erscheinen. Einfache, radikale Lösungsvorschläge wie die Forderung nach einer Ökodiktatur (Folgerung aus materiellen Deutungen) oder im anderen Extrem nach einem vollständigen Laisser-faire, das darauf vertraut, dass die Konsumentensouveränität und die Weisheit individueller Akteure nachhaltige Verhaltensmuster schon im gewünschten Umfang hervorbringen werden (Folgerung aus verfahrenszentrierten Deutungen), erscheinen gleichsam unzulänglich.

6.2 Partnerschaft zwischen Kommunen und der globalen Ebene als Motor für Veränderung

In der Diskussion um die verschiedenen Rollen, die den Kommunen respektive der globalen Ebene bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit zufallen, blieb die Frage, inwiefern die globale Ebene die ihr zugewiesenen Aufgaben auch erfüllen kann, bislang unberücksichtigt. Die ordnungspolitischen Auseinandersetzungen mit Markt oder Staat, an die sich die Analyse kommunaler und globaler Handlungsnotwendigkeiten anlehnt, sind zumeist auf innerstaatliche Regelungsbereiche gemünzt und setzen einen funktionsfähigen Staat bereits voraus. Wenngleich die staatliche Entscheidungsfindung in der ordnungspolitischen Tradition als nicht frei von Verzerrungen durch partikulare Interessenverfolgung angesehen wird, ist dabei die grundsätzliche Befähigung des Staates zur Übernahme zentraler Steuerungsfunktionen als selbstverständlich vorausgesetzt. Der Staat verfügt über institutionalisierte Verfahren der Entscheidungsfindung und über die notwendigen Instrumente der Durchsetzung und Kontrolle seiner Entscheidungen. Dies gilt für die suprastaatliche Ebene nicht gleichermaßen. Aus Mangel an staatlicher Verfasstheit und hierarchischer Steuerungsgewalt gestaltet sich die Wahrnehmung von zentralen Steuerungsaufgaben weitaus schwieriger als auf der Ebene der Nationalstaaten (6.2.1). In der Interaktionsdynamik zwischen Kommunen und der globalen Ebene im Rahmen der globalen Nachhaltigkeitspolitik zeigen sich allerdings Möglichkeiten einer gegenseitigen Beeinflussung, die die Entscheidungsfindung auf globaler Ebene befördern kann. Auch im Hinblick auf ihre Handlungsfähigkeit können sich kommunale und globale Handlungsstrategien gegenseitig ergänzen (6.2.2).

6.2.1 Bedingungen globaler Nachhaltigkeitspolitik

Bezüglich der Interpretation der institutionellen Bedingungen globaler Nachhaltigkeitspolitik herrscht in der ökonomischen Literatur weitgehend Einigkeit. In Abwesenheit einer durch globale Verfassung eingesetzten „Weltregierung“ sind alle Entscheidungen auf globaler Ebene an die Zustimmung der souveränen Einzelstaaten gebunden, die nur sehr eingeschränkt bereit sind, einer übergeordneten Instanz Weisungsrechte zuzugestehen. Kosten-Nutzen-Überlegungen im Hinblick auf die nationale Wohlfahrt determinieren die Handlungen der verhandlungsführenden Regierungen. Unter der Maßgabe eines individuellen Rationalkalküls und der Freiwilligkeit von Vereinbarungen gilt als Grundbedingung globaler Entscheidungsfindung der positive Nettonutzen aller Einzelstaaten.²⁶⁶ Internationale Koordinationsbemühungen für Nachhaltigkeit gelten nur dann als realisierbar, wenn sich alle Staaten durch die Vereinbarung besser stellen. Die Nutzen, die ein Staat beispielsweise in Form der verbesserten Umweltbedingungen aus einer Vereinbarung zieht, müssen seine Opportunitätskosten infolge der Vermeidung von global umweltschädlichen Aktivitäten überwiegen.²⁶⁷

Nun sind Einzelregelungen, die sich für alle Beteiligten gleichmäßig vorteilhaft auswirken, in der Realität höchst selten. In der Regel verteilen sich Kosten und Nutzen einzelner umwelt- oder entwicklungspolitischer Maßnahmen ungleichgewichtig, so dass einzelne Länder zu Nettoverlierern der Maßnahme und damit zu Verhinderern einer globalen Einigung werden können.²⁶⁸ Um diese Art des *deadlocks* internationaler Verhandlungen zu vermeiden, kennt die ökonomische Theorie zwei Mechanismen, die auf das Zustandekommen von zustimmungsfähigen Lösungen hinwirken: die verfassungsökonomische Einigung auf der Spielregelebene²⁶⁹ sowie die Einbeziehung von Kompensationsmöglichkeiten à la Coase,

²⁶⁶ Vgl. u. a. Letzgus: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes, S. 99 f.; Sandler: Global Challenges, S. 14; Kirchgässner: Internationale Umweltprobleme, S. 38.

²⁶⁷ Vgl. Klemmer, P. / Werbeck, N. / Wink, R.: Institutionenökonomische Aspekte globaler Umweltveränderungen, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 4, Berlin: Analytica 1993, S. 43 ff.

²⁶⁸ Vgl. Kirchgässner: Internationale Umweltprobleme, S. 38.

²⁶⁹ Vgl. Buchanan, J. M.: Constitutional Economics. Oxford: Blackwell 1991 sowie Buchanan, J. M. / Tullock, G.: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press 1962.

bei denen in dezentralen Verhandlungen die Gewinner einer Entscheidung die Zustimmung der Verlierer „erkaufen“, indem sie sie für ihre erlittenen Verluste kompensieren. Bei der verfassungsökonomischen Lösung sorgt die Verhandlung über allgemeine, langfristig gültige „Spielregeln“ und nicht über konkrete Einzelmaßnahmen dafür, dass Entscheidungen entindividualisiert und hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen neutral werden. Während im einzelnen „Wettkampfspiel“ die Spieler ihre jeweilige Position genau kennen und die individuellen Kosten und Nutzen einer Maßnahme sehr gut abschätzen können, erscheint bei Verhandlungen über die Spielregeln die individuelle Verteilungsposition sehr viel intransparenter. Kein Spieler kann mit Sicherheit vorhersehen, ob ihm eine Regel eher nützen oder schaden wird. Da die Verhandlung über Spielregeln somit unter dem „Schleier der Unwissenheit“ geführt wird, steigt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich die Individuen auf faire und kollektiv rationale Regeln des Zusammenspiels einigen können.²⁷⁰ Im Politikfeld Nachhaltigkeit müssen die Potenziale von verfassungsökonomischer und Coase'scher Verhandlungslösung zur Herbeiführung von zustimmungsfähigen Lösungen indes kritisch gesehen werden:

- Um bestehende Konfliktpotenziale auf dem Weg einer verfassungsmäßigen Einigung zu umgehen, muss das Anwendungsfeld der zu beschließenden Regel mindestens so groß sein, dass die individuellen Akteure erwarten können, per saldo von ihrer Anwendung zu profitieren. Ebenso kann die Zufälligkeit der Ereignisse, welche unter die getroffene Regelung fallen, das Abschätzen der individuellen Position erschweren und damit kollektiv rationale Lösungen begünstigen. Frey (1985) nennt das Beispiel der Luftpiraterie, bei dem kein Land die eigene Betroffenheit im Vorfeld vorherzusehen vermag, so dass allgemein zustimmungsfähige Regeln der Zusammenarbeit gefunden werden können.²⁷¹ Im Gegensatz hierzu sind Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch eine große Vorhersehbarkeit ihrer Inzidenz gekennzeichnet. Die Industrienationen, deren Anteil an der Weltbevölkerung nur bei ca. 20% liegt, verbrauchen rund 80% der Weltenergieproduktion, nehmen drei Viertel der weltweit geförderten Rohstoffmenge für sich in Anspruch und sind fast vollständig für die

²⁷⁰ Vgl. Brennan, G. / Buchanan, J. M.: Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle politische Ökonomie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1993, S. 37 ff.

²⁷¹ Vgl. Frey, B. S.: Internationale Politische Ökonomie. München: Vahlen 1985, S. 116 f.

Produktion von FCKWs verantwortlich.²⁷² Zu den Nutznießern globaler Umweltpolitik zählen bei oberflächlicher Betrachtung hingegen vor allem die Entwicklungsländer, die aus geographischen und finanziellen Erwägungen zu den Hauptbetroffenen globaler Umweltzerstörung zählen. Die Folgen des Klimawandels etwa sind insbesondere für diejenigen Staaten bedrohlich, die nicht über die finanziellen Mittel und Technologien für geeignete Anpassungsmaßnahmen verfügen, sowie für Inselstaaten und Staaten in von Trockenheit bedrohten Regionen.²⁷³ Ebenso eindeutig lassen sich auch die Gewinner und Verlierer globaler Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zielsetzungen ausmachen. Damit sind die Verteilungsfolgen einer nachhaltigen Entwicklung weder intransparent noch folgen sie einer Zufallsverteilung. Die Einigung auf eine partielle Verfassung für den Umgang mit umwelt- und entwicklungspolitischen Gütern erscheint durch die hiervon nicht loszulösenden verteilungspolitischen Implikationen eingeschränkt.

- Der Coase'schen Alternative, bei ungleicher Verteilung der Vorteile die Verlierer einer Maßnahme aus dem bei anderen entstehenden Gewinn zu kompensieren, sind im Bereich globaler Umwelt- und Entwicklungsabkommen ebenfalls enge Grenzen gesetzt. Kirchgässner (1995) nennt als Bedingungen für die Durchsetzbarkeit von Kompensationszahlungen die Kriterien der „moralischen Befürwortbarkeit“ der Zahlung sowie der Intransparenz der Kompensation durch das Schnüren von Vertragsbündeln.²⁷⁴ Insbesondere der Aspekt der moralischen Befürwortbarkeit der Kompensation wird mit Blick auf die verteilungspolitische Situation zum limitierenden Faktor: Wenn beispielsweise international eine Absenkung des CO₂-Ausstoßes pro Kopf beschlossen werden sollte, wären bei grober Betrachtung die Entwicklungsländer die Hauptnutznießer, während die Industrieländer zu den hauptsächlichen Verlierern der Maßnahme zählten. Um diese Vereinbarung mittels Kompensation der Verlierer durch die Gewinner für alle lohnend zu

²⁷² Für eine detaillierte Gegenüberstellung deutscher Pro-Kopf-Einträge in die Umwelt mit denen eines Entwicklungslandes vgl.: BUND / Misereor (Hrsg.): *Zukunftsfähiges Deutschland*, S. 15.

²⁷³ Vgl. zu den erwarteten regionalen Auswirkungen des Klimawandels: IPCC Working Group II: *Special Report on the Regional Impacts of Climate Change. An Assessment of Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press 1997.

²⁷⁴ Vgl. Kirchgässner: *Internationale Umweltprobleme*, S. 39.

gestalten, müssten nicht nur Transferzahlungen von Arm zu Reich fließen,²⁷⁵ sondern die Kompensation würde sich zudem nach dem moralisch anfechtbaren *victim-pays-principle*²⁷⁶ richten. In die richtige Richtung gehende Kompensationsgeschäfte, die auch bereits ansatzweise in den internationalen Abkommen erprobt werden, sind indes solche, bei denen die Industrieländer ihr Interesse an Artenschutz und dem Erhalt von tropischem Regenwald mit einem Schuldenerlass der Entwicklungsländer bezahlen (*debt-for-nature-swaps*).²⁷⁷ Insgesamt erscheinen die Möglichkeiten, über Kompensationszahlungen Verhandlungserfolge im Bereich Nachhaltigkeit zu erzielen, jedoch aus denselben Gründen eingeschränkt wie die verfassungsökonomische Einigung auf der Spielregelebene.

In der ökonomischen Analyse supranationaler Umwelt- und Entwicklungspolitik zeigen sich erhebliche Begrenzungen der globalen Ebene, die ihr zugedachten Aufgaben der Deutung und der Lenkung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse zu übernehmen. Insbesondere Letzteres erscheint problematisch: Weder gibt es eine internationale Regierung, die die Kompetenz besitzt, globale Steuern zu erheben oder ein dem nationalen Ordnungsrecht vergleichbares Instrumentarium einzusetzen,²⁷⁸ noch scheinen Einzelabkommen der souveränen Staaten diese Lücke vollständig schließen zu können. Widerstreitende Partikularinteressen der Nationalstaaten sowie politische Konflikte zwischen ihnen erschweren die Einigung auf verbindliche Handlungsprogramme im internationalen Kontext. Vor diesem Hintergrund ist die Erleichterung globaler Entscheidungsfindung und die Erweiterung der Regelungskompetenz der globalen

²⁷⁵ Vgl. Sandmo, A.: *The Public Economics of the Environment*. Oxford, New York: Oxford University Press 2000, S. 137 f. Aus politikwissenschaftlicher Sicht kritisiert Biermann grundlegend, dass die Aushandlung globaler Umweltschutzabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht als Tauschgeschäft modelliert werden könne, da es sich vielmehr um eine Situation von Macht und Ohnmacht handle. Die „Tauschoptionen“ von Entwicklungsländern seien mit denjenigen eines Passanten gegenüber einem bewaffneten Straßenräuber zu vergleichen: „Geld gegen Leben“. Vgl. Biermann, F.: *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd*. Baden-Baden: Nomos 1997, S. 91.

²⁷⁶ Zimmermann / Kahlenborn: *Umweltföderalismus*, S. 185.

²⁷⁷ Vgl. Amelung, T.: *Globaler Umweltschutz als Verteilungsproblem im Nord-Süd-Konflikt. Ursachen und Lösungsmöglichkeiten dargestellt am Beispiel der Rodung tropischer Regenwälder*. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang 1997.

²⁷⁸ Letzgas: *Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes*, S. 103.

Regime ein zentrales Anliegen.²⁷⁹ Der folgende Abschnitt legt dar, welche positiven Veränderungen der globalen Entscheidungssituation sich durch die Aufnahme der Kommunen als weiteren Akteur in der internationalen Politikarena ergeben.

6.2.2 Zur Interaktionsdynamik kommunaler und globaler Handlungsstrategien

Die Bedingungen globaler Entscheidungsfindung legen nahe, dass globale Regelungen und Übereinkünfte nicht auf dem Reißbrett entworfen werden, sondern man es auch hier mit einem evolutiven Prozess zu tun hat. Zwar werden sie im Hinblick auf die Lösung kollektiver Missstände konzipiert, diese aber in der Regel nicht im ersten Anlauf vollständig beheben können. Die Steuerung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse durch internationales Handeln erfolgt vielmehr kleinschrittig und responsiv gegenüber Veränderungen der Situationsbedingungen. Dies führt zu der hier vertretenen These, dass sich globale und lokale Handlungsstrategien ko-evolutiv, in Abhängigkeit von den Aktivitäten der jeweils anderen Ebene, entwickeln.²⁸⁰ Wie sich die vorliegenden Handlungsbegrenzungen und Hemmnisse durch Handlungsstrategien der entgegengesetzten Ebene aufbrechen lassen, wird im Folgenden diskutiert.

Ein im Rahmen der lokalen Agendaprozesse prominentes Beispiel für die Wirksamkeit intergouvernementaler Interaktion ist der Einfluss globaler Beschlussfassung auf die kommunale Selbstverwaltung. Die Stärkung

²⁷⁹ Vgl. Biermann / Simonis: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung; WBGU: Jahresgutachten 1995, S. 73 ff.

²⁸⁰ Die Anregung zu dieser Sichtweise geht zurück auf Norgaard: *Development Betrayed*. Unter Ko-evolution versteht Norgaard eine permanente positive Rückkopplung zwischen Elementen evolutiver Systeme. Im Gegensatz zu negativen Rückkopplungsprozessen, bei denen Systeme etwa wie durch einen Thermostaten im Gleichgewicht gehalten werden, indem bei Überschreitung eines bestimmten Schwellenwerts automatisch ein gegenläufiger Effekt angestoßen wird, führt ein wechselseitig positives Feedback zu dynamischen, veränderlichen, bei unbegrenzt positiven Rückkopplungen sogar explosionsartigen Prozessen. Endogene Veränderungspotenziale und Ungleichgewichtssituationen können Entwicklungsprozesse daher erklären. Als einen solchen ko-evolutiven Prozess interpretiert Norgaard die wechselseitige Beeinflussung von ökologischen Systemen und menschlichen Zivilisationen: „Thinking of the changes in social and environmental systems over time as a process of coevolution acknowledges that cultures affect which environmental features prove fit and that environments affect which cultural features prove fit.“ WBGU: Jahresgutachten 1995, S. 81.

kommunaler Kompetenzen durch die Benennung der Kommunen als Handlungspartner im Rahmen der Agenda 21 gilt als ein wichtiger Motivationsfaktor für kommunale Repräsentanten, sich der an sie gestellten Herausforderung anzunehmen. Für Großbritannien etwa, wo die Kommunen kein in der Verfassung verankertes Recht auf Selbstverwaltung genießen, sondern ihre Zuständigkeiten ad hoc durch nationale Gesetzgebung festgeschrieben werden, wurde vielfach die Ausnutzung der Lokalen Agenda 21 für eine Stärkung der kommunalen Position gegenüber der Zentralregierung konstatiert.²⁸¹ Mit der internationalen Anerkennung ihrer Wichtigkeit liefert die globale Ebene als entfernter, aber machtvoller Bündnispartner den Kommunen Argumente für ihre Autonomiebestrebungen.

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass Hemmnisse, die auf globaler Ebene einer Einigung auf kollektiv rationale Handlungsprogramme im Weg stehen, durch eine kommunale Beteiligung an den globalen Entscheidungsfindungsprozessen reduziert werden können. Nachhaltigkeitsinitiativen der kommunalen Netzwerke, wie beispielsweise die Cities for Climate Protection Campaign (CCP) von ICLEI, vereinigen Kommunen über die nationalen Grenzen und teilweise auch über die politischen Konfliktlinien hinaus. Erfolge, die in ihrem Rahmen erzielt werden können, unterhöhlen damit tendenziell die so genannten nationalen Interessenpositionen zugunsten einer gemeinsamen Lösungsorientierung. Die inzwischen auf 500 Mitgliedskommunen aus allen Kontinenten angewachsene Kampagne, deren Mitglieder 8% der globalen Treibhausgasemissionen repräsentieren (Stand Oktober 2001),²⁸² hat zum Ziel, messbare Treibhausgasreduktionen umzusetzen und zu protokollieren. In ihrem Rahmen konnten die beteiligten Kommunen zwischen 1990 und 1996 42,1 Millionen Tonnen an Treibhausgasen einsparen.²⁸³ Zu den fünf „Meilensteinen“ der Kampagne zählt, dass die teilnehmenden Kommunen ein Emissionsziel für Treibhausgase vereinbaren. Dieses verlangt im Falle der US-amerikanischen CCP eine Reduktion der kommunalen Treibhausgase um 20% bis zum Jahr 2005 – eine Größenordnung, zu der sich die nationale Regierung in den globalen Klimaverhandlungen derzeit nicht verpflichten

²⁸¹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich, S. 61 ff.

²⁸² Vgl. <http://www.iclei.org/co2>.

²⁸³ ICLEI (Ed.): Local Government Implementation of Climate Protection. Report to the UN Conference of the Parties. Toronto: 1997, S. 36 f.

würde. Im Unterschied zu globalen Übereinkünften basiert die Teilnahme an der kommunalen Kampagne auf Freiwilligkeit. Durch *opt-in* besteht die Möglichkeit, dass einzelne Kommunen Reduktionsverpflichtungen oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners individuell vereinbaren. Ein wichtiges Demonstrationsziel der CCP-Kampagne ist es zu zeigen, dass sich kommunaler Klimaschutz in der Praxis häufig zu geringen Kosten oder sogar mit positiven Nebeneffekten im Sinne der Mischgutdiskussion umsetzen lässt.²⁸⁴ Demonstrationen dieser Art erleichtern die Beschlussfassung von schärferen Verbindlichkeiten auf der globalen Ebene, denn sie beeinflussen die Situationswahrnehmung der nationalen Repräsentanten in Richtung auf mehr Kompatibilität von Nachhaltigkeitsaktivitäten mit den wirtschaftlichen und sonstigen Interessen ihrer Länder. In politökonomischer Sicht handelt es sich bei den nationalen Interessenlagen nicht um eindimensionale Größen, sondern um ein Konglomerat heterogener, im politischen Prozess unterschiedlich einflussreicher Gruppeninteressen. Das Handeln der nationalen Regierungsvertreter hängt davon ab, welche Partikularinteressen besonders erfolgreich artikuliert werden können und welche Argumente hierfür zur Verfügung stehen. Es ist, wie Oberthür schreibt, situativ zu verstehen, „d. h. im Rahmen einer Handlungssituation, die insbesondere durch den Stand des Wissens sowie die Interessen und die Relevanz der anderen Akteure bestimmt ist“.²⁸⁵ Das Aufzeigen von international vorhandenen Potenzialen an *no-regret*-Maßnahmen durch die Kommunen liefert den Verfechtern einer Verschärfung der internationalen Nachhaltigkeitsregime ein gewichtiges Argument. Dass die Präsentation der Erfolge der CCP-Kampagne nicht als unmaßgeblich für den Verlauf der internationalen Klimaverhandlungen erachtet wurde, lässt sich anhand der Reaktion der „klimapolitischen Bremser“ abschätzen. Als ICLEI 1997 zur Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto seinen Bericht „Local Government Implementation of Climate Protection“ vorlegte, behauptete die „Fossile Energie“-Lobby, die Ergebnisse seien manipuliert.²⁸⁶

²⁸⁴ „ICLEI’s CCP is a global campaign that seeks to slow down the earth’s warming trend and to improve local air quality and urban livability, by empowering local governments to reduce urban greenhouse gas emissions.“ ICLEI: Local Government Implementation of Climate Protection, S. 1.

²⁸⁵ Oberthür, S.: Umweltschutz durch internationale Regime. Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 18.

²⁸⁶ Interview mit K. Otto-Zimmermann, Direktor des ICLEI Europasekretariats vom 20.01.1998.

Diese empirischen Fälle sind Beispiele für die Art, in welcher sich kommunale und globale Ebene gegenseitig beeinflussen und ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten für Nachhaltigkeit befördern können. Um das Potenzial für eine „kommunal-globale Interaktionsdynamik“ systematisch zu erfassen, gilt es, die jeweiligen Hemmnisse sowie Ansätze für ihre mögliche Überwindung aufzuzeigen. Aus der schematischen Betrachtung von Möglichkeiten und Hemmnissen der beiden Handlungsebenen lassen sich weitere denkbare „Interaktionsgewinne“ aufzeigen (vgl. Übersicht 11).

Eine weitere Form, wie sich die kommunalen Aktivitäten positiv auf die globale Entscheidungsfindung auswirken können, ist neben dem Aufzeigen von Mischgutpotenzialen und der Spaltung nationaler Interessenlager in der Verbreitung und größeren Demokratisierung der internationalen Beschlüsse zu sehen. Internationale Abkommen genießen aus politökonomischer Sicht häufig eine geringe Priorität bei nationalen Regierungen und entziehen sich der Kontrolle durch die Wahlbevölkerung. Dies begründet Vaubel (1991) wie folgt: Für die Wähler erhöhen sich bei internationalen Belangen die Informationskosten, so dass ihre Informationsbereitschaft abnimmt. Ferner kann die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen auf andere internationale Akteure und Entscheidungsträger abgeschoben werden, wodurch sich die Sanktionspotenziale der Wähler verringern (*dirty-work-Hypothese*).²⁸⁷ Die geringe demokratische Kontrollfähigkeit internationaler Beschlussfassung begründet das große Gewicht, das Lobbyaktivisten auf dem internationalen Parkett erzielen können, welche oftmals zur Wahrung ihrer Partikularinteressen einschneidende Beschlüsse konterkarieren wollen (häufig einflussreiche Wirtschaftsverbände, die ihre wirtschaftlichen Interessen durch höhere umwelt- und entwicklungspolitische Standards gefährdet sehen). Dieser Art von interessenpolitischer Verzerrung und Blockade der globalen Verhandlungen kann durch die Beteiligung der Kommunen entgegengetreten werden, da diese nicht nur eine breitere Bevölkerungsschicht repräsentieren, sondern überdies dafür sorgen können, dass die Themen der globalen Nachhaltigkeit und der Inhalt der internationalen Abkommen in die (Wahl-)Bevölkerung getragen werden und deren Aufmerksamkeit für globale Beschlüsse erhöhen. Der Prozess, wie sich lokal relevante The-

²⁸⁷ Vgl. Vaubel, R.: A Public Choice View of International Organization, in: Vaubel, R. / Willett, T. D. (Eds.): The Political Economy of International Organizations. Boulder: Westview Press 1991, S. 38 f.

men auf die Entscheidungsfindung auf höherer Ebene auswirken, wird bei Beamer (1999) wie folgt beschrieben: „Local politics bubble up to the state level, forcing state legislators to contend with issues they had not foreseen or sought and sometimes do not welcome.“²⁸⁸

Auch für die globale Beeinflussung der kommunalen Aktivitäten lässt sich umgekehrt unterstellen, dass sich globale Proklamationen wie die Agenda 21 positiv auf die Gewichtung von Nachhaltigkeitsthemen im kommunalen Entscheidungsprozess auswirken. Durch die internationale Betonung der Wichtigkeit des kommunalen Engagements für globale Themen erhalten diejenigen Akteure Auftrieb, die sich in den Kommunen für Nachhaltigkeitsthemen einsetzen (NROs, *green industries* etc.) Die Gefangenendilemma-Situation, in der sich die Kommunen gegenüber globalen Belangen befinden, wird durch die auf globaler Ebene verkündete „gemeinsame Sache“ aller Kommunen gelindert. Dabei lassen sich unverbindliche Absichtserklärungen wie die Agenda 21 verhältnismäßig einfach abgeben, da der Widerstand in den internationalen Verhandlungen gegen freiwillig zu erbringende Leistungen gering ist. Weiterhin lassen sich die bereits in Abschnitt 5.3 beschriebenen Leistungen der Finanzierung und der Informationsbereitstellung als globale Einflusskanäle auf die kommunalen Aktivitäten anführen.

²⁸⁸ Beamer, G.: *Creative Politics: Taxes and Public Goods in a Federal System*. Ann Arbor: University of Michigan Press 1999, S. 2.

Übersicht 11: Kommunal-globale Interaktionsgewinne

| Kommunen | Interaktion  | Globale Ebene |
|---|---|--|
| Möglichkeiten |  | Hemmnisse |
| Dialogische Problemlösung, Demonstration von guten Praxisbeispielen und Mischgutpotenzialen | verschleiert | Transparenz von Verteilungswirkungen globaler Nachhaltigkeitsabkommen |
| Interkommunale Kooperation, Ausnutzung von Schneeball-effekten und gegenseitiges Lernen | verringert Einfluss von, spaltet | Politische Konfliktlinien, Nationalstaatliche Egoismen |
| <i>Opt-in</i> | umgeht | Abkommen orientieren sich in der Regel am kleinsten gemeinsamen Nenner |
| Demokratische Zielbestimmung | wertet auf | Geringe Priorität globaler Belange für nationale Regierungen |
| Hemmnisse |  | Möglichkeiten |
| Beschränkungen kommunaler Selbstverwaltung | unterstützt Autonomiebestrebungen | Beeinflussung nationaler Politiken und Zugriff auf Nationalstaaten |
| Einzelne Kommunen befinden sich bezüglich der Übernahme globaler Aufgaben im Gefangenendilemma mit allen anderen Kommunen | verleihen Gemeinsamkeit | Öffentlichkeitswirksame Proklamationen |
| Globale Belange sind gegenüber lokalen Belangen von geringer Wichtigkeit, wenig Potenzial für örtliche Politiker, Wählerstimmen zu gewinnen | verleihen internationale Bedeutsamkeit, <i>moral suasion</i> | Öffentlichkeitswirksame Proklamationen |
| Finanzielle Engpässe | schaffen Abhilfe | Finanztransfers (durch internationale Selbstbindung von Nationalstaaten) |
| Beschränkte Kenntnisse über Handlungsmöglichkeiten | klärt auf | Informationsbereitstellung |

6.3 Ansätze für die institutionelle Weiterentwicklung

Die theoretischen Überlegungen legen nahe, dass die Allianz aus Kommunen und der globalen Ebene einen dynamisierenden Einfluss auf das Fortschreiten der internationalen Verhandlungen zu Umwelt und Entwicklung einerseits und auf das Ergreifen von konkreten umwelt- und entwicklungspolitischen Maßnahmen vor Ort andererseits ausüben können (vgl. Abschnitt 6.2). Beide Ebenen sind zudem gefragt, um das mit der Implementierung von Nachhaltigkeit verbundene Aufgabenspektrum abzudecken (vgl. Abschnitt 6.1). Bei der Weiterentwicklung der Agenda 21 und der mit ihrer Umsetzung beauftragten Institutionen sollte daher angestrebt werden, die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der globalen Ebene auf dem Gebiet der Nachhaltigkeitspolitik zu intensivieren sowie die Rolle der Kommunen in der *global-governance*-Architektur²⁸⁹ zu stärken. Wie sich diese Zielsetzungen konkretisieren und in das bestehende globale Institutionensystem integrieren lassen, soll im Folgenden anhand von vier Ansatzpunkten aufgezeigt werden.

a) Partnerschaften: Kommunales Erfahrungswissen integrieren

Die offiziell beauftragte Institution für die Implementierung und Weiterentwicklung der Agenda 21 auf globaler Ebene ist die Commission on Sustainable Development (CSD). Sie untersteht dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) und setzt sich aus 53 gewählten Mitgliedern der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zusammen. Ihre Aufgaben umfassen die Überwachung der Implementierung der Agenda 21 und der anderen UNCED-Vertragswerke, die Erarbeitung von künftigen internationalen Nachhaltigkeitsstrategien sowie den Aufbau von Dialogstrukturen und Partnerschaften mit Regierungen und den in der Agenda 21 genannten *major groups*.²⁹⁰ In den jährlich stattfindenden Sitzungen werden zu speziellen umwelt- und entwicklungspolitischen Themen Bestandsaufnahmen getätigt und internationale Strategien erarbeitet. Die erste offizielle Zwischenbilanz über den Stand der Umsetzung

²⁸⁹ Dieser eng mit Willy Brandt verknüpfte und später von der (auf seine Initiative gegründeten) Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) popularisierte Begriff meint einen globalen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die Probleme der Friedenssicherung, des globalen Umweltschutzes sowie der globalen Entwicklung befriedigend gelöst werden können.

²⁹⁰ Vgl. Mandate of the Commission on Sustainable Development unter: <http://www.un.org/esa/sustdev/csdback.htm>.

der Agenda 21 wurde auf der Sondersitzung der CSD 1997 in New York, bekannt als Rio+5-Konferenz, gezogen. Hier wurde das Aktionsprogramm der Agenda 21 bekräftigt und das Arbeitsprogramm der CSD für die laufende Arbeitsperiode bis 2002 festgelegt.

Den Kommunen kommt wie allen in der Agenda 21 genannten Gruppen die Rolle der Beobachtung und der Mitarbeit in den regelmäßigen Arbeitssitzungen der CSD zu, wobei sie durch ihre internationalen Netzwerke (ICLEI, IULA) repräsentiert werden. Die *major groups* werden von Seiten der CSD ermuntert, ihre spezifischen Erfahrungen bei der Umsetzung oder der Überwachung von Nachhaltigkeitsaktivitäten einzubringen und der CSD Berichte über erfolgreiche Projektbeispiele zu liefern. Außerdem sollen sie die CSD auf die aus ihrer Sicht sinnvollen Politikansätze aufmerksam machen. Die Beiträge der *major groups* gelten als das Rückgrat der CSD für die Vorbereitung der Nachfolgekonferenz Rio+10 im Jahre 2002.²⁹¹

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der globalen Ebene im Rahmen der Arbeitssitzungen der CSD gewährleistet in erster Linie einen gegenseitigen Informationsfluss. Durch ihren Beobachterstatus erhalten die Kommunen Einblicke in die auf internationaler Ebene diskutierten Problemlagen und den Stand der Umsetzung einzelner Nachhaltigkeitsziele. Umgekehrt informieren die kommunalen Netzwerke die internationale Gemeinschaft regelmäßig über die kommunalen Aktivitäten. Mit dieser Form der institutionalisierten Kommunikation ist die Ausnutzung des kommunalen Erfahrungswissens für die Erarbeitung internationaler Nachhaltigkeitsstrategien und Textvorlagen für nachfolgende Konferenzen auf der Ebene der CSD gewährleistet.

Neben der Ebene der Beschlussfassung ist die Implementierung von Nachhaltigkeitsstrategien durch die internationalen Programme der Vereinten Nationen (UNEP, UNDP und Habitat) und durch die Weltbank von Bedeutung. Im Gegensatz zur CSD verfügen die internationalen Spezialorgane über finanzielle Mittel zur Förderung und Durchführung tatsächlicher Aktivitäten. Auch hier ist zu fragen, wie sich die Kooperation mit den Kommunen verstärken ließe. Eine diesbezügliche institutionelle Innovation wurde im Rahmen des Habitat-Programms aufgenommen:

²⁹¹ Vgl. CSD Update: GA Takes Big Step Towards Rio+10. Edited by the Secretariat of the United Nations Commission on Sustainable Development. Vol. 7, Issue 2, 12/00, New York 2000, S. 1.

Mit dem Committee of Local Authorities wurde im Januar 2000 das erste international anerkannte Gremium lokaler Gebietskörperschaften eingerichtet, das dem Habitat-Programm als beratendes Gremium zur Seite steht. Es soll als Thinktank und als Frühwarnsystem für städtische Entwicklungen im Bereich von Unterkünften und städtischer Nachhaltigkeit fungieren. Dabei ist explizit die Zusammenarbeit zwischen den Komiteemitgliedern, nationalen Regierungen und anderen *major groups* bei der Umsetzung der Habitat-Agenda vorgesehen.²⁹² Mit der Einrichtung des Committee of Local Authorities kann das kommunale Erfahrungswissen nicht nur für den Entwurf von abstrakten internationalen Regelwerken und zukünftigen Strategien, sondern auch in der täglichen Praxis und dem Bemühen um konkrete Lösungsbeiträge genutzt werden. Diese Art der institutionellen Innovation könnte für den weiteren Ausbau von Partnerschaften zwischen Kommunen und anderen mit der Umsetzung der Agenda 21 beauftragten internationalen Organisationen Modell stehen. Ähnliche Einrichtungen wären beispielsweise auch zur Unterstützung der UN-Umwelt- und Entwicklungsprogramme (UNEP und UNDP) denkbar.

b) Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21: Ziele konkretisieren

Wie insbesondere die ordnungspolitische Beschäftigung mit den kommunalen Beitragsmöglichkeiten zur globalen Nachhaltigkeit gezeigt hat, müssen die dezentralen Akteure in ihren Aktivitäten „gelenkt“ werden, da die Ungerichtetheit des kommunalen Vorteilsstrebens einen Mangel an globalen Bezügen befürchten lässt, der sich bereits in vielen tatsächlichen Agendaprozessen manifestiert. Auf internationaler Ebene sollten daher die weiteren Etappenziele kommunaler Nachhaltigkeit abgesteckt und der Stand ihrer Umsetzung regelmäßig überprüft werden. Hierzu müssten allgemein gültige, aber im Zeitverlauf anpassungsfähige Indikatoren entwickelt werden. Die weitere Konkretisierung der Lokalen Agenda und ihrer Ziele sollte unter Mitwirkung der Kommunen und unter Einbeziehung ihrer spezifischen Wissenstatbestände geschehen, ihnen aber auf der anderen Seite auch nicht vollständig überlassen bleiben, um zu verhindern, dass sich die Aufmerksamkeit zu stark in Richtung auf die rein kommunal relevanten Themen verlagert (vgl. Abschnitt 6.1.1 und 6.1.2). Um den für einen langfristigen Erfolg der kommunalen Nachhaltigkeits-

²⁹² Vgl. UNCHS (Habitat) Press Release: Klaus Toepfer Launches UN Committee on Local Authorities. Innovation is the Key to the Future Survival of Cities, CHS/00/03 (2000).

prozesse nötigen Mix aus globalen und kommunalen Nachhaltigkeitsthemen herzustellen, bedarf es bei der Zielformulierung sowohl einer kommunalen Sichtweise als auch der Problemsicht der größeren internationalen Gemeinschaft.

Ein Beispiel für einen solchen Mix aus kommunal und zentral vorangetriebener Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21 stellt die European Sustainable Cities & Towns Campaign²⁹³ dar, deren zentrales Dokument die Charta von Aalborg ist. Von Seiten der beteiligten kommunalen Netzwerke wird vor allem der Austausch von *best practices* zur Lösung der zentralen kommunalen Probleme forciert,²⁹⁴ während sich die zentrale europäische Ebene um die Erarbeitung von richtungsbestimmenden Zielwerten bemüht. Im Rahmen der Kampagne haben die erste und die zweite Working Group of the Expert Group on the Urban Environment der DG Environment einen Satz von Indikatoren erarbeitet, die den europäischen Städten und Gemeinden als gemeinsamer Maßstab für lokale Nachhaltigkeit dienen sollen. Mit ihnen sollen zum einen die Richtung der Entwicklung bestimmbar sowie andererseits Vergleiche zwischen den verschiedenen Gemeinden möglich werden.²⁹⁵ Solche regionalen Kampagnen haben den Vorteil, dass in ihnen Kommunen mit ähnlichen strukturellen Problemlagen zusammengeschlossen sind. Sie vermögen indes nicht, eine globale, von regionalen Interessen unabhängige Problemsicht einzunehmen, noch erscheint dies sinnvoll. Beispielsweise erweisen sich die entwicklungspolitischen Bezüge in der European Sustainable Cities & Towns Campaign im Vergleich zur Agenda 21 als deutlich unterrepräsentiert.²⁹⁶ Damit sind die regionalen Kampagnen kein Ersatz, sondern vielmehr eine sinnvolle Ergänzung für Weiterentwicklungen der Lokalen Agenda 21 auf globaler Ebene.

²⁹³ Die Kampagne gehört zum Projekt European Sustainable Cities, einem Gemeinschaftsprojekt von ICLEI und anderen kommunalen Netzwerkorganisationen und der Europäischen Kommission, DG Environment. Hauptsächliches Ziel ist die Unterstützung von Informationssystemen über *best practices* im europäischen Raum.

²⁹⁴ Vgl. die in diesem Zusammenhang von ICLEI übernommenen Aufgaben unter: <http://www.iclei.org/europe/la21/sustainable-cities.htm>

²⁹⁵ Vgl. European Commission / DG Environment (Eds.): Towards a Local Sustainability Profile. European Common Indicators. Technical Report. Brussels: 2000.

²⁹⁶ Vgl. die zahlenmäßig geringe Anzahl entwicklungspolitischer Handlungsansätze im Hannover-Aufruf (4 von 60), dem im Februar 2000 verabschiedeten Nachfolgedokument der Aalborg-Charta und des Aktionsplans von Lissabon.

Globale Kampagnen zur Fortschreibung der Lokalen Agenda 21 existieren bislang nicht. Dies erscheint für den langfristigen Fortschritt der kommunalen Bemühungen um Nachhaltigkeit jedoch von erheblicher Relevanz, um zu verhindern, dass die Aktivitäten einem Stillstand unterliegen oder aber sich zu stark in Richtung auf kommunale Themen verlagern. Zuständigkeiten, die im Rahmen der European Sustainable Cities & Towns Campaign von der DG Environment übernommen werden, könnten auf globaler Ebene durch die CSD oder gemeinschaftlich durch UNEP und UNDP unter Beteiligung der kommunalen Netzwerke ausgeübt werden. Darüber hinaus sollten flächendeckend regionale Kampagnen die Ziele kommunaler Nachhaltigkeit für einzelne Regionen fixieren und die regionale Zusammenarbeit forcieren. In föderaler Organisation sollten die Vertreter regionaler Kampagnen an der Konzipierung globaler Konkretisierungen der Ziele der Lokalen Agenda 21 durch die internationalen Organisationen beteiligt werden.

- c) Ressourcenallokation: Finanzierung ausbauen, den kommunalen Wettbewerb nutzen

Ein probates Mittel, um die kommunalen Bemühungen um Nachhaltigkeit anzustoßen, stellt ihre finanzielle, technologische und organisatorische Unterstützung durch internationale Einrichtungen dar. Ein weiterer Ausbau der internationalen Ressourcenbereitstellung für nachhaltige Kommunalentwicklung erscheint aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen handelt es sich dabei um die (Teil-)Internalisierung positiver *spillovers*, die bei dem globalen Nutzerkreis anfallen, sofern sich die kommunalen Aktivitäten auf Güter mit globaler Reichweite richten. Die finanzielle Beteiligung der internationalen Staatengemeinschaft an diesen Aktivitäten ist weniger als Transferleistung denn als Kompensationszahlung für die erbrachten Leistungen anzusehen. Zudem haben die Kommunen bei der Umsetzung der Agenda 21 eine im Vergleich mit anderen *major groups* und anderen Regierungsebenen herausragende Rolle gespielt und ein vergleichsweise breites Betätigungsfeld entwickelt.²⁹⁷ Diese Erfolge sollten durch die stärkere Berücksichtigung bei internationalen Ressourcenbereitstellungen Anerkennung finden.

²⁹⁷ Vgl. Waldmann, J.: Agenda 21. Ein neuer Ansatz zur Lösung internationaler Probleme? In: Woyke, W. (Hrsg.): Internationale Organisationen in der Reform. Schwalbach: Wochenschau 1999, S. 85.

Die finanzielle und technische Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung zukunftsfähiger Strukturen durch die internationalen Organisationen ist bislang lediglich im Rahmen von Einzelprogrammen Bestandteil internationaler Fördermaßnahmen, etwa bei dem Programm Public-Private Partnerships for the Urban Environment der UNDP.²⁹⁸ Diese erfolgen zumeist dergestalt, dass es zu Überschneidungen zwischen den Programmen internationaler Organisationen mit den Zielen einer nachhaltigen Kommunalentwicklung kommt. Eine umfassende, nur auf die Förderung lokaler Agendaprozesse gerichtete Förderung existiert jedoch nicht. Hier wäre etwa die Forderung des Hannover-Aufrufs zu unterstützen, der für eine eigenständige Finanzierungseinrichtung, z. B. einen Fonds für zukunftsbeständige Stadtentwicklung bei der Globalen Umweltfazilität (GEF), plädiert.²⁹⁹ Auf diese Weise würden die Kommunen bei ihren Bemühungen nicht bloß am Rande und nach zufälligen Verteilungskriterien Unterstützung erfahren, sondern die Förderung wäre prioritär und transparent auf die Kommunen gerichtet.

Die Verteilung der internationalen Unterstützungsleistungen und die Ausgestaltung von Transfersystemen sollte nicht beliebig erfolgen. Neben einer redistributiven Komponente sollten die Mittel vielmehr anreizwirksam vergeben werden, um die Kommunen im Sinne der ordnungspolitischen Diskussion zu vermehrten Anstrengungen anzuspornen. Der Hannover-Aufruf schlägt diesbezüglich vor, Zuwendungen und Zuschüsse an lokale Verwaltungen von der Existenz eines lokalen Aktionsplans zu zukunftsbeständiger Entwicklung abhängig zu machen.³⁰⁰ Dies sollte nicht nur bei der Konzeption internationaler Förderprogramme, sondern auch bei der Ausgestaltung nationaler Transfersysteme Berücksichtigung finden.³⁰¹ In einem weiteren Schritt sollte auch die Güte der kommunalen

²⁹⁸ Dies übernimmt eine Katalysatorfunktion bei der Initiierung von *best practices* in Kommunen der Entwicklungsländer. Durch die angeleitete Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Institutionen sollen *win-win*-Lösungen im Bereich von Wasser, Abfall, Sanitäranlagen und Energieversorgung konzipiert und umgesetzt werden. Vgl. UNDP: Public-Private Partnerships for the Urban Environment. New York 1998.

²⁹⁹ Vgl. Der Hannover-Aufruf der europäischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Hannover Conference 2000 (die Dritte Europäische Konferenz Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden), D.1.e.

³⁰⁰ Vgl. Hannover-Aufruf, D.3.c.

³⁰¹ Michaelowa schlägt beispielhaft die anteilige Verwendung des Aufkommens aus einer nationalen Treibhausgassteuer für kommunale Klimaschutzprojekte vor. Vgl. Michaelo-

Anstrengungen als Grundlage für zukünftige Anreizsysteme dienen. Gemeinsam genutzte Indikatoren, wie im Rahmen des European Common Indicators Project der Europäischen Kommission entwickelt, sollten für die Bewertung und den Vergleich kommunaler Bemühungen herangezogen und langfristig für die Konzipierung von Belohnungs- und Sanktionsschemata verwendet werden.³⁰²

Zur Berücksichtigung regionaler Differenzen sollten die Kommunen bei dem Entwurf von globalen Transfersystemen nicht global mit allen anderen um Zuwendungen konkurrieren. Beispielsweise könnten die Kommunen je nach Größe, Finanzkraft und sozial-ökologischem Problemdruck zu unterschiedlichen Clustern zusammengefasst werden und zunächst ein Verteilungsschlüssel zwischen den unterschiedlichen Kommunen-Clustern festgelegt werden. Innerhalb der Cluster sollte die Mittelvergabe entsprechend der ordnungspolitischen Überlegungen anreizwirksam erfolgen. Gelingt es auf globaler Ebene nicht, die nötigen Mittel zu akquirieren, sollte das Potenzial des kommunalen Wettbewerbs zumindest durch symbolische Anerkennung über global verliehene Auszeichnungen und Ehrungen genutzt werden. Hiervon unabhängig sollten globale Fördermaßnahmen sein, die sich auf die Förderung von Pilotprojekten richten.

d) Politisches Gewicht der Kommunen stärken

Als ein über den Ausbau von Partnerschaften hinausreichender Ansatz wäre zu fordern, dass die Kommunen nicht nur ihre spezifischen Problemsichten und Lösungsansätze in die Formulierung von Textvorlagen einbrächten, sondern dass sie als gewählte Volksvertretungen langfristig auch den Status von Abstimmungsberechtigten erhielten. Auf den beschlussfassenden Rio-Nachfolgekonferenzen und den anderen internationalen Konferenzen zu Nachhaltigkeitsthemen (Klimakonferenzen, Sozialgipfel, Habitat) könnten die Kommunen als Stimmberechtigte eine wirkliche Kraft zur Relativierung nationalstaatlicher Partikularinteressen werden. Die bereits jetzt als Beobachter auf den internationalen Konferenzen repräsentierten kommunalen Netzwerke könnten stellvertretend das Stimmrecht für die Kommunen ausüben. Dies bleibt jedoch so lange

wa, A.: Klimaschutz-Kooperation auf kommunaler Ebene. Das Kompensationskonzept, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), H. 4 (1996), S. 546.

³⁰² Vgl. European Commission / DG Environment: Towards a Local Sustainability Profile, S. 5.

ein Fernziel, wie die Beschlusskraft internationaler Abkommen an die Ratifizierung durch die Nationalstaaten gebunden ist. Bei der Diskussion über die Geschäftsordnung internationaler Verhandlungen (d. h. über die relevanten Mehrheitsverhältnisse, die für das Inkrafttreten eines Abkommens erforderlich sind) sollte über die Einbeziehung von kommunalen Stimmrechten nachgedacht werden. Als „kleine Lösung“ sollte mindestens angestrebt werden, die Kommunen an den Entscheidungen zur Regelung ihrer eigenen Belange, nämlich der Weiterentwicklung der lokalen Nachhaltigkeitsinitiativen, zu beteiligen.

Eine andere aus ordnungspolitischer Sicht zu forcierende Entwicklung ist die politische Aufwertung der Kommunen im Verhältnis auf die Nationalstaaten. Durch die Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit für die lokalen Belange verbessert sich auch die Wahrnehmung kommunaler Nachhaltigkeitsaufgaben, wenn man davon ausgeht, dass auf lokaler Ebene die koevolutive Abhängigkeit von sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung besonders transparent ist und die lokalen Gemeinschaften daher ein eigenständiges Interesse am Schutz ihrer natürlichen Ressourcenbestände haben.³⁰³ Bei der Stärkung kommunaler Selbstverwaltungskompetenzen kommt der globalen Ebene die Rolle eines wichtigen Bündnispartners zu. Einen entsprechenden Vorstoß stellt die World Charta of Local Self-Government dar, eine von Habitat und der World Association of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) angestrebte internationale Konvention für mehr Dezentralisierung und lokale Demokratie. Mit ihr sollen die Ziele größerer lokaler Autonomie als Voraussetzung für die Verbesserung urbaner Lebensbedingungen internationale Anerkennung finden.³⁰⁴

³⁰³ Vgl. Norgaard: *Development Betrayed*, S. 182 ff.

³⁰⁴ Vgl. UNCHS (Habitat) Press Release: *Mayors Support the World Charter for Local Self-Government and the Istanbul +5 Process*. CHS/00/14 (2000).

Zusammenfassung der Ergebnisse und Politikempfehlungen

In der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik ist die Einführung der Lokalen Agenda 21 und der in ihr verankerten Prinzipien eine wegweisende Innovation. Erstmals wurden mit ihr die Kommunen aktiv in das globale Politikgeschehen eingebunden und wurde umgekehrt der Versuch unternommen, die Entscheidungen globaler Politik unmittelbar für die Menschen greifbar zu machen und sie zu einem Bestandteil ihres eigenen Umfeldes werden zu lassen. Trotz unterschiedlicher Auffassungen bezüglich der Tragweite kommunaler Agendaprozesse und bisweiliger Resignationserscheinungen gelten die Kommunen als die aktivste und erfolgreichste Gruppe bei der Umsetzung der 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro proklamierten Agenda 21.

Die positive Beurteilung des empirischen Verbreitungswegs der Lokalen Agenda 21 fordert ein Umdenken in der föderalismusökonomischen Betrachtung von kommunaler Nachhaltigkeit heraus. In der traditionellen Sichtweise sind die Kompetenzen bei den Kommunen fehlalloziiert, da Bereitsteller- und Nutzerkollektiv von Nachhaltigkeit in extremer Weise auseinander klaffen. Die Sicherung der Bereitstellung von globalen Umwelt- und Entwicklungsgütern ist aus dieser Perspektive aufgrund ihres Öffentlichen-Guts-Charakters nur durch international bindende Abkommen möglich. Freiwillige Kollektivgutbeiträge von kleineren Kollektiven erscheinen irrational wegen des Anreizes zum Trittbrettfahren und damit aus ökonomischer Sicht unwahrscheinlich. Die Anreizlage der Kommunen gegenüber Beiträgen zur Nachhaltigkeit ähnelt der des Wählers bei demokratischen Wahlen: Während die Wahrscheinlichkeit, durch die eigene Aktivität eine tatsächliche Nutzensteigerung zu erzielen, infinitesimal gering ist, sind die hieraus resultierenden Kosten spürbar und transparent. Das Engagement der Kommunen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 erscheint daher ebenso rätselhaft wie die Beteiligung der Bürger an demokratischen Wahlen und wurde in Anlehnung an das in der

ökonomischen Theorie diskutierte Wahlparadoxon als „Agendaparadoxon“ bezeichnet.

Aus der so umrissenen theoretischen und empirischen Ausgangslage stellten sich zwei zentrale Anliegen, die den Aufbau der Arbeit prägten. Das erste dieser Anliegen bestand in der Synthese optimistischer politischer und praxisbezogener Beurteilungen der kommunalen Handlungsfähigkeit für Nachhaltigkeit (Kapitel 3) mit den eher pessimistisch lautenden Einschätzungen ökonomischer Föderalismustheorie (Kapitel 4). Diese unterschiedlichen Sichten auf das Problem kommunaler Nachhaltigkeit wurden zur Rationalisierung des aufgeworfenen Agendaparadoxons unter dem Dach der Neuen Institutionenökonomie zusammengeführt (Kapitel 5). Als zweites Forschungsanliegen beschäftigte sich die Arbeit mit der Frage, inwiefern die Politikinnovation der „Kommunalisierung“ von Nachhaltigkeit einen gangbaren Weg zur (Teil-)Lösung der mit ihrer Umsetzung verbundenen Grundproblematik, nämlich den mangelnden institutionellen Voraussetzungen, darstellt. Diesbezüglich wurde diskutiert, wie eine zwischen Kommunen und globalen Institutionen interaktiv vorangetriebene Umsetzung von Nachhaltigkeit die dafür bestehenden Hemmnisse auf beiden Ebenen zu überwinden hilft (Kapitel 6). Die Ergebnisse der Betrachtung werden im Folgenden zusammengefasst.

Im Rahmen einer institutionenökonomischen Reinterpretation kommunaler Beiträge zur globalen Nachhaltigkeit (Kapitel 5) wurde die Auflösung des aufgeworfenen Agendaparadoxons in der Einführung differenzierter Annahmen über die internen Entscheidungsgründe und Entscheidungsprozesse in den Kommunen gesucht. Auf diese Weise konnte auch ohne die Aufgabe der ökonomischen Paradigmatik individuellen Rationalkalküls der Akteure erklärt werden, weshalb es im Falle der Lokalen Agenda 21 zu einer teilweisen Überwindung der in den ökonomischen Beiträgen traditionell beschriebenen Sozialfallen im Umgang mit globalen öffentlichen Gütern kommt. Die vermutete Anreizinkompatibilität der kommunalen Akteure, sich für globale Umwelt- und Entwicklungsgüter zu engagieren (Kapitel 4), wurde im Rahmen der institutionenökonomischen Reinterpretation entlang zweier Argumentationslinien relativiert.

Zum einen ergeben sich Lösungsbeiträge zu den globalen Problemen vielfach in Kuppelproduktion mit örtlich Nutzen stiftenden Aktivitäten. Bereits in der praxisnahen Auseinandersetzung mit den Inhalten von kommunaler Nachhaltigkeit (Kapitel 3) zeigte sich, dass zwischen lokaler Bedürfnisbefriedigung und globalen Umwelt- und Verteilungszielen kein

strikter Interessengegensatz besteht, sondern ihr Verhältnis durch antagonistische ebenso wie durch synergetische Beziehungen geprägt ist. Der Bereich einer synergetischen Bereitstellung lokaler und globaler Güter wurde in Kapitel 5 mit Hilfe des finanzwissenschaftlichen Konzepts der Mischgüter systematisiert und als Einfallstor für anreizkompatible lokale Beiträge zu globalen Gütern identifiziert. Dies wurde in Anwendung politökonomischer Hypothesen für die verschiedenen Statusgruppen einer Kommune (Politiker, Bürokraten, Produzenten, Mitglieder von Bildungseinrichtungen, Kirchen, Vereinen und Bürgerinitiativen, Vertreter der Medien, Bürger) konkretisiert. Da sich die rollenspezifischen Nutzen der lokalen Akteure aus Nachhaltigkeitsaktivitäten häufig als unabhängig von der Tatsache erweisen, ob diese auf lokale oder überlokale soziale und ökologische Ziele gerichtet sind, erscheint der kommunale Beitrag zu globalen Gütern weniger rätselhaft.

Konnte mit der Existenz von Mischgütern und individuellen Gewinnmöglichkeiten aus Nachhaltigkeitsbeiträgen die Ausgangshypothese einer strikten kommunalen Anreizinkompatibilität abgeschwächt werden, ist hiermit das durch die Lokale Agenda 21 aufgeworfene theoretische Problem jedoch nicht vollständig gelöst. Es bleibt unklar, weshalb die rechtlich nicht bindende und im Ergebnis schlecht zu kontrollierende Aufforderung an die Kommunen zur Einleitung eines kommunalen Agendaprozesses diese zu Aktivitäten über das gewohnte Maß hinaus veranlassen sollte. Als zweite Argumentationslinie wurde im Rahmen der institutionenökonomischen Reinterpretation des Kapitels 5 daher die Wirkung der mit der Lokalen Agenda 21 verbundenen weichen Formen der Steuerung aufgezeigt. Hierbei handelt es sich vor allem um informations- und kommunikationsorientierte Instrumente, die an die vorhandenen Dispositionen der Akteure für das Ergreifen von Nachhaltigkeitsaktivitäten anknüpfen.

Als Strategieelemente der Lokalen Agenda konnten die Instrumente Partizipation, Vernetzung, Vorgabe eines Bezugspunkts, Leitbildsetzung, *moral suasion* und Kompensation identifiziert werden. In die im Folgenden skizzierte institutionenökonomische Interpretation ihrer Wirksamkeit haben die in Kapitel 3 aufgeführten politisch-praktischen Argumente für dezentrale Nachhaltigkeitsinitiativen Eingang gefunden. So wurde das von politischer Seite als wichtig erachtete Partizipationsgebot der Lokalen Agenda als Wegbereiter für die Entstehung und Implementierung von *win-win*-Lösungen bzw. *best practices* gedeutet, jenen Projektbeispielen, bei denen die auf lokaler Ebene anfallenden Nutzen mit Beiträgen zur

globalen Nachhaltigkeit Hand in Hand gehen (Mischgüter in ökonomischer Terminologie). Unter den institutionenökonomischen Annahmen unvollständiger Information und der Existenz von Transaktionskosten ist eine breite Partizipation der lokalen Bevölkerung an der Umsetzung des kommunalen Nachhaltigkeitsauftrags insofern bedeutsam, als dass ein gemeinschaftlicher „Suchprozess“ und die Zusammenführung strategischer Partner das Wissen um *best practices* erweitern und ihre Umsetzung erleichtern. Auch die Steuerungsinstrumente der Aufforderung zur Vernetzung und der Vorgabe eines Bezugspunkts sind zwar weich, erscheinen aber dennoch wirkungsvoll, da sich unter Ausnutzung positiver Netzeffekte erfolgreiche Strategien über die kommunalen Grenzen hinaus verbreiten und Nachahmer für sie finden lassen. Der Bezugspunkt Lokale Agenda 21 vereinfacht eine grenzüberschreitende Kooperation und verstärkt das Bewusstsein für die Gemeinsamkeit des Anliegens. Schließlich wurden die Wirkungen jener Strategieelemente analysiert, welche die Wahrnehmung der kommunalen Akteure zu beeinflussen suchen und in der politischen Diskussion mit der Sensibilisierung der Öffentlichkeit umschrieben werden. Über *moral suasion* und das Setzen von Leitbildern kann es in den institutionenökonomischen Modellen endogener Präferenzbildung gelingen, die kommunale Verantwortlichkeit für globale Nachhaltigkeit bewusst zu machen sowie die Sichtweise einer Vereinbarkeit lokaler Interessen mit globalen Nachhaltigkeitsanforderungen gezielt zu etablieren. Das Element der Kompensation der Kommunen für die der globalen Gemeinschaft erbrachten Nachhaltigkeitsleistungen wurde als das einzig harte Steuerungsinstrument der Lokalen Agenda identifiziert.

Unter Zusammenführung der politisch-praktischen Argumente für eine kommunale Aufgabenzuständigkeit einerseits und der anreizzentrierten Sichtweise ökonomischer Föderalismustheorie andererseits konnte im Rahmen der institutionenökonomischen Reinterpretation ein ökonomischer Zugang zum Verständnis kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse entwickelt werden. Die aufgezeigten Wirkungszusammenhänge ließen sich abschließend anhand zweier erfolgreicher Fallbeispiele, dem Fifty-fifty-Modellversuch des Hamburger Agendaprozesses sowie dem Quartier Vauban in Freiburg, illustrieren. Aufgrund ihres Setzens auf vorhandene Dispositionen wurde die Lokale Agenda insgesamt als Katalysator von *best practices* gekennzeichnet.

Die Lösung des theoretischen Problems, nämlich der Enträtselung des Agendaparadoxons, bildete zugleich den Ausgangspunkt für die weiter-

führende Beschäftigung mit den Chancen einer intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und der globalen Ebene in Kapitel 6. Trotz der zum Teil beachtlichen Erfolge lokaler Agendainitiativen kann von den Kommunen allein keine befriedigende Lösung der globalen Probleme erwartet werden. Aufgrund ihrer begrenzten Handlungskompetenz und der zwar relativierten, aber nicht vollständig entkräfteten Anreizinkompatibilität bleiben die Kommunen lediglich ein Baustein zur Errichtung einer umfassenden *global-governance*-Architektur. Die mit der Lokalen Agenda 21 erstmals geschaffene Verbindung globaler Politikansätze und lokaler Initiativen erscheint vor dem Hintergrund der bislang durch globale Politikvereinbarungen ungenügend abgesicherten Wahrnehmung globaler Umwelt- und Entwicklungsaufgaben als ein innovativer und potenziell weiterführender Ansatz.

Um das Potenzial ihrer Zusammenarbeit auszuloten, wurden zunächst die gegensätzlichen Möglichkeiten kommunaler und globaler Handlungsebenen einander gegenübergestellt und ihr jeweiliger Zuständigkeitsbereich mit den an die Umsetzung von Nachhaltigkeit zu stellenden Anforderungen begründet. Es zeigte sich, dass die Eignung der einen oder der anderen Ebene entscheidend davon abhängt, welche der in Kapitel 2 unterschiedenen Deutungsvarianten von Nachhaltigkeit als prioritär angesehen wird. Betont man mit den Anhängern einer verfahrenszentrierten Auslegung die Bedeutung partizipativ geführter Abstimmungsprozesse und die Einbindung großer Teile der Bevölkerung in die Suche nach zukunftsfähigen Handlungsmustern, ist den kommunalen Aktivitäten ein hohes Gewicht beizumessen. Aus der Logik materieller Nachhaltigkeitskonzepte, bei denen die Abhängigkeit des Menschen von dem Funktionieren ökologischer Systeme und die physische Endlichkeit von Ressourcen als unverrückbare Vorgaben wahrgenommen werden, folgt indes eine Konzentration auf diejenigen Handlungsträger, die die ökologischen Belastungsgrenzen definieren und ihre Nicht-Überschreitung gewährleisten können. Die Hoffnungen der Anhänger dieser Sichtweise richten sich daher vornehmlich auf die globale Politikebene in Gestalt der globalen Institutionen und staatlichen Zusammenkünfte. Als Synthese der Umsetzungserfordernisse und in Anlehnung an ordnungspolitische Beiträge, welche die Rolle von Marktwirtschaft und Staat bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zum Gegenstand haben, wurden die kommunalen Initiativen als das evolutive Element identifiziert, deren Aktivitäten durch die globale Ebene ein geeigneter Rahmen zu verleihen ist. Während die Kommunen aufgrund ihrer größeren Bürgernähe die Menschen

für das Thema gewinnen können und im Sinne der vorangegangenen Diskussion ihre Flexibilität und Kreativität einbringen können, um *best practices* zu entwickeln und zu verbreiten, obliegt es der globalen Ebene, die kommunalen Nachhaltigkeitsprozesse anzuleiten, so dass die globalen Belange in den lokalen Initiativen hinreichend Berücksichtigung finden. Außerdem gilt es auf globaler Ebene dafür zu sorgen, dass für die lokalen Akteure Anreize für die Wahrnehmung globaler Aufgaben geschaffen werden, z. B. indem international bindende Abkommen zur Bekämpfung globaler Umwelt- und Entwicklungsprobleme getroffen werden. Letzteres ist, wie bereits erwähnt, aufgrund mangelnder Steuerungsinstitutionen und nationalstaatlicher Partikularinteressen die offene Flanke globaler Politikgestaltung. Wegen dysfunktionaler Anreizstrukturen scheint daher keine der beiden Ebenen die in sie gesetzten Erwartungen vollständig erfüllen zu können.

Dass allerdings die Verschränkung kommunaler und globaler Handlungsstrategien beidseitig neue Handlungsspielräume zu eröffnen vermag, ist das optimistische Ergebnis der Analyse. Über die Demonstration guter Praxisbeispiele sowie durch eine interkommunale Kooperation über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg können die Kommunen zur Aufspaltung vermeintlicher nationalstaatlicher Interessenpositionen beitragen und Dynamik in festgefahrene Verhandlungen bringen. Beschlüsse auf globaler Ebene können ihrerseits darauf zielen, den Kommunen – im Gegenzug zu deren Bemühungen um Nachhaltigkeit – zu mehr Autonomie zu verhelfen. Durch internationale Proklamationen, die sich vergleichsweise leicht abgeben lassen, da sie keine bindenden Konsequenzen haben, können diejenigen lokalen Akteure Auftrieb erhalten, deren Interessen mit den Zielen globaler Nachhaltigkeit kompatibel sind. Zudem lassen sich internationale Finanztransfers an lokale Gemeinschaften an Bedingungen knüpfen, die auf ein kommunales Engagement für Nachhaltigkeit gerichtet sind.

Die Eröffnung von Handlungsspielräumen durch die Koevolution lokaler und globaler Initiativen wirft ein neues Licht auf die zu Beginn in Kapitel 2 aufgestellte Dichotomie von verfahrenszentrierten und substanzuell ausgerichteten Interpretationen von Nachhaltigkeit und ihre Verwirrung stiftende Verschmelzung in der Debatte um Nachhaltigkeit. Dass beide Deutungsvarianten eine Einheit bilden, war zunächst nur aus der Entstehungsgeschichte des Leitbilds der Nachhaltigkeit zu begreifen, bei der es um die gezielte Aussöhnung umwelt- und entwicklungspolitischer

Interessen ging, logisch nachzuvollziehen war die Einheit jedoch nicht. Unklar blieb, wie aus der gleichzeitigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen im Sinne der verfahrenszentrierten Auslegung die ökologischen Erhaltungsgrundsätze substanzieller Nachhaltigkeitsdefinitionen folgen sollten und wie umgekehrt die ökologischen Belastungsgrenzen einem Abstimmungsprozess unterliegen könnten, wenn ihnen im Sinne der substanziellen Interpretationen ein externes Primat erteilt wird. Die zwei unterschiedlichen Zugänge zum Nachhaltigkeitskonzept setzten sich in Kapitel 3 in seiner Anwendung auf kommunale Gebietskörperschaften fort. Auslegungen von kommunaler Nachhaltigkeit, die auf der verfahrenszentrierten Sicht gründen, setzen diese mit der Vorstellung einer lebenswerten Kommune gleich, deren Definition wiederum den Bürgern der Kommune obliegt. Substanziell orientierte Auslegungen gehen indes deduktiv vor, indem sie die Globalziele einer nachhaltigen Entwicklung auf die einzelnen Kommunen herunterbrechen und als exogen vorgegebene Anforderungen übernehmen. Bezogen auf die kommunalen Aktivitäten konnte ein Überschneidungsbereich beider Interpretationen herausgearbeitet werden, in dem die in Kapitel 5 so benannten Mischgüter liegen. In Kapitel 6 konnte schließlich ein realer Vorteil der Verbindung verfahrenszentrierter und ökonomisch-substanzieller Nachhaltigkeitsinterpretationen konstatiert werden. Rein substanziell ausgerichtete Interpretationen, bei denen die ökologischen Belastungsgrenzen als Richtschnur des nachhaltigen Handelns gelten, tun sich schwer, die Politikoption einer globalen Ökodiktatur nicht zu favorisieren. Es ist unklar, wie der Schutz globaler Ökosysteme in demokratischen Systemen garantiert werden kann, wenn er mit wirtschaftlichem Wachstum in Konflikt zu geraten droht. Die Anhänger einer rein verfahrenszentrierten Sicht, aus denen als Politikempfehlung eine weitgehende Dezentralisierung von Nachhaltigkeit folgt, bleiben hingegen die Erklärung schuldig, wie aus der entwicklungs-offenen Abwägung verschiedener Interessen die Brundtland-Formel einer Nicht-Gefährdung der Bedürfnisse späterer Generationen resultieren soll. Ein institutionelles Arrangement wie die intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und der globalen Ebene, das beiden Interpretationen Geltung verschafft, erhöht die Aussicht auf praktische Fortschritte bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit.

Die Betrachtung der möglichen kommunal-globalen Interaktionsgewinne bildete den Ausgangspunkt für die abschließende Formulierung von Empfehlungen bezüglich der institutionellen Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21. Der internationale Zeitplan sieht eine Revision der

Agenda 21 für das Jahr 2002 auf der Rio+10-Konferenz in Johannesburg vor, bei der u. a. eine stärkere Konkretisierung ihrer Ziele angestrebt wird und Maßnahmen zur Förderung ihrer Implementierung vereinbart werden sollen.³⁰⁵ Für die weiterführende Umsetzung der Lokalen Agenda 21 legen die Ergebnisse der Untersuchung nahe, Partnerschaften zwischen den internationalen Organisationen mit den Kommunen auszubauen, wobei das im Rahmen des Habitat Programms einberufene Committee of Local Authorities als Vorbild für andere an der Umsetzung von Nachhaltigkeit beteiligten Organisationen fungieren könnte. Des Weiteren sollten die Ziele einer nachhaltigen Kommunalentwicklung im Zeitablauf konkretisiert und die finanzielle Unterstützung der Kommunen durch die internationalen Programme anreizkonform ausgebaut werden. Schließlich gilt es, das politische Gewicht der Kommunen sowohl auf Ebene der internationalen Konferenzen zu Themen der Nachhaltigkeit als auch im Innenverhältnis der Nationalstaaten zu stärken. Auf diese Weise ließe sich das Potenzial, das in der Entgegengesetztheit kommunaler und globaler Handlungsmöglichkeiten liegt, langfristig für die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung erschließen.

³⁰⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. 10 Jahre nach Rio. Vorbereitung auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002. KOM(2001) 53 endgültig, Brüssel: 2001.

Interview

Interview mit Konrad Otto-Zimmermann, Direktor des ICLEI Europa-sekretariats in Freiburg, am 20. Januar 1998.

Frage 1:

Welche Einflusskanäle können die kommunalen Zusammenschlüsse nutzen, um auf die Ergebnisse der internationalen Umwelt- und Entwicklungskonferenzen Einfluss zu nehmen?

Die Kommunen haben zum Beispiel mit der von ICLEI koordinierten Klimaschutzkampagne eine Vorreiterrolle im Klimaschutz übernommen. Sie haben demonstriert, dass sich auch ohne wirtschaftliche Einbußen Erfolge im Klimaschutz erzielen lassen. Wenn sie diese Erfolge im Rahmen der Klimakonferenzen präsentieren, durchkreuzen sie natürlich die Strategien derjenigen nationalen Regierungen, die mit dem Verweis auf die hohen wirtschaftlichen Belastungen maßgebliche Fortschritte bei der Festschreibung von Reduktionszielen verhindern wollen.

Frage 2:

Worin manifestiert sich ihr Einfluss?

Dieser Einfluss lässt sich zum Beispiel gut in der Reaktion der „klimapolitischen Bremser“ abschätzen. Als ICLEI zur Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto seinen Bericht „Local Government Implementation of Climate Protection“ vorlegte, behauptete die „Fossile Energie“-Lobby, dass die Ergebnisse manipuliert worden seien.

Frage 3:

Welche Formen der Zusammenarbeit existieren zwischen den kommunalen Verbänden und den Vereinten Nationen im Bereich Agenda 21 / Klimapolitik?

Der Ausschuss der Vertragsstaaten zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention hat den Kommunen eine eigene Kategorie neben den Umweltverbänden und der Industrie eingeräumt. Bereits bei der Habitat-II-Konferenz in Istanbul 1996 wurden die Kommunen mit einem zuvor im UN-Kontext nicht bekannten besonderen Status bedacht. ICLEI ist auch – zugleich für IULA – offizieller Beobachter bei der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).

Literaturverzeichnis

- AMELUNG, T.: Globaler Umweltschutz als Verteilungsproblem im Nord-Süd-Konflikt. Ursachen und Lösungsmöglichkeiten dargestellt am Beispiel der Rodung tropischer Regenwälder. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang 1997
- ALTVATER, E. / MAHNKOPF, B.: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. 2. korr. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot 1997
- ATKINSON, G. et al.: Measuring Sustainable Development. Macroeconomics and the Environment. Cheltenham: Edward Elgar 1997
- AX, CH.: Handwerk. „Global Player“ oder „Local Joker“? In: Unternehmensgrün (Hrsg.): Märkte ohne Grenzen. Unternehmen im Spannungsfeld zwischen nachhaltigem Wirtschaften und globalem Wettbewerb. München: ökom-Verlag 1998, S. 115-123
- AXELROD, R.: The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books 1984
- AYRES, R. U. / VAN LEYNSEELE, T.: Eco-Efficiency. Double Dividend and the Sustainable Firm. Fontainebleau: INSEAD 1997
- BAHRO, R.: Logik der Rettung. Wer kann die Apokalypse aufhalten? Ein Versuch über die Grundlagen ökologischer Politik. Stuttgart u. a.: Ed. Weitbrecht 1989
- BAUMHEIER, R.: Kommunale Umweltvorsorge. Chancen und Probleme präventiver Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene am Beispiel der Energie- und der Verkehrspolitik. Basel u. a.: Birkhäuser 1993
- BEAMER, G.: Creative Politics: Taxes and Public Goods in a Federal System. Ann Arbor: University of Michigan Press 1999
- BECK, U. (Hrsg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998
- BECKENBACH, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991
- BECKER, G. S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. 2. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1982

- BENKERT, W.: Interkommunale Konkurrenz. Formen, Ergebnisse und Bewertung von Wettbewerb im Staatssektor, in: Postlep, R.-D. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus. Marburg: Metropolis 1996, S. 167-185
- BENKERT, W.: Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen? In: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Marburg: Metropolis 1995, S. 159-178
- BIERMANN, F.: Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Baden-Baden: Nomos 1997
- BIERMANN, F. / SIMONIS, U. E.: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Policy Paper 9 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1998
- BINSWANGER, H. Ch.: Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik. Frankfurt a. M.: Fischer 1988
- BIZER, K.: Perspectives for Economic Research Into Sustainable Policies, in: Ring, I. / Klauer, B. / Wätzold F. / Mansson, B. (Eds.): Regional Sustainability. Heidelberg, New York: Physika-Verlag 1999, S. 213-229
- BLANKART, CH. B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen 1998
- BLANKART, CH. B. / KNEIPS, G.: Netzökonomik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie. Ökonomische Systeme und ihre Dynamik. Bd. 11. Tübingen: J. C. B. Mohr 1992, S. 73-87
- BLAUERT, J. / ZADEK, S. (Hrsg.): Mediating Sustainability: Growing Policy from the Grassroots, West Hartford: Kumarian Press 1998
- BLEISCHWITZ, R.: Können Leitbilder laufen lernen? Zum Wandel ökonomisch-technisch geprägter Systeme über Leitbilder und Kommunikationsprozesse, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 279-298
- BÖHRET, C.: Innovationsbündnisse, in: Politische Ökologie, Sonderheft 4 (1992), S. 67

- BONUS, H.: Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Nr. 136 (1980), S. 50-81
- BOWLES, S.: Endogenous Preferences. The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions, in: Journal of Economic Literature (JITE), No. 36 (1998), S. 75-111
- BRAND, K.-W. / CHRIST, E. / HEIMERL, A. / WARSEWA, G.: Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Abschlussbericht einer von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Studie (nicht endgültige Fassung) der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e. V. (MPS). München, Bremen 2001
- BRENNAN, G. / BUCHANAN, J. M.: Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle politische Ökonomie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1993
- BRENNAN, G. / BUCHANAN, J. M.: The Reasons of Rules. Constitutional Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press 1985
- BRENNAN, G. / LOMASKY, L.: Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference. Cambridge: Cambridge University Press 1993
- BROCK, L.: Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, in: Messner, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz 1998, S. 44-73
- BUCHANAN, J. M.: Constitutional Economics. Oxford: Blackwell 1991
- BUCHANAN, J. M. / TULLOCK, G.: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press 1962
- BUND / MISEREOR (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser 1997

- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Schriftenreihe Forschung, Heft 499 (1996), Bonn 1996
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn 1992
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT / UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. Bonn 1998
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT / UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.): Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich. Bonn 1999
- CALDWELL, N.: Local Agenda 21. Innovation or Repackaging? In: Plunkett Foundation (Ed.): The World of Co-Operative Enterprise 1999. Oxford 1999, S. 119-129
- CAMPBELL, A.: Participatory Inquiry. Beyond Research and Extension in the Sustainability Era. Paper Prepared for the International Symposium on Systems-Oriented Research in Agriculture and Rural Development. Montpellier, France, November 1994
- CLAUSEN, J.: Mit den Richtigen kooperieren. Die Rolle der Wirtschaft in der lokalen Agenda, in: Ökologisches Wirtschaften, H. 2 (1999), S. 4
- CLAUSEN, J. / SCHOLL, G. U.: Öko-Effizienz. Mehr Fragen als Antworten? In: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 3 (1999), S. 10-11
- COASE, R. H.: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Nr. 3 (1960), S. 1-44
- CSD UPDATE: GA Takes Big Step Towards Rio+10. Edited by the Secretariat of the United Nations Commission on Sustainable Development. Vol. 7, Issue 2, 12/00, New York: 2000
- DALY, H. E.: Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development. Boston: Beacon Press 1996

- DALY, H. E.: Towards Some Operational Principles of Sustainable Development, in: Ecological Economics 2 (1990), S. 1-6
- DEELSTRA, T.: The (Un)Sustainable City, in: European Commission: Local Loops. How Environmental Management Cycles Contribute to Local Sustainability. Proceedings of the European Commission Advanced Study Course on Local *eco*Instruments. Freiburg, May 15-22, 1999 (erschienen 2000), S. 57-74
- DENZAU, A. T. / NORTH, D. C.: Shared Mental Models. Ideologies and Institutions, in: Kyklos, Vol. 47, Fasc. 1 (1994), S. 3-31
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): Stichwort Nachhaltigkeit. Der Zukunft eine Chance. Berlin 2000
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.): Städte für eine umweltgerechte Entwicklung – Materialien für eine „Lokale Agenda 21“, Köln 1995
- DOBSON, A.: Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice. Oxford, New York: Oxford University Press 1998
- DOMRÖS, Ch.: Innovationen und Institutionen. Eine transaktionskostenökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung strategischer Allianzen. Berlin: Duncker & Humblot 1994
- DOWNS, A.: Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown 1967
- DOWNS, A.: An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row Publishers 1957
- EGER, T. / WEISE, P.: Normen als gesellschaftliche Ordner, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft. Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene. Frankfurt, New York: Campus 1990, S. 65-111
- EICHENBERGER, R.: The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos, Vol. 47 (1994), S. 403-420
- ENDRES, A. / QUERNER, I.: Die Ökonomie natürlicher Ressourcen. Eine Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992
- ENGELHARDT, G. H.: Synoptic Versus Incremental Scholarly Advice in Economic Policy. Some Implications of So-Called „Rational“ Tax Systems, in: Finanzarchiv, Bd. 29 (1970), S. 373-397

- ENGELHARDT, G. H. / GREINER, S.: Ressourcenaktivierung für „Nachhaltigkeit“. Globale Probleme. Lokale Agenda, in: Diskussionschrift aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 57 (1998)
- ENQUÊTE-KOMMISSION „SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1998
- ENQUÊTE-KOMMISSION „SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1998
- ESER, T. W.: Städtenetze. Ein Instrument zur Bewältigung neuer öffentlicher Aufgaben der Regionalentwicklung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Nr. 3 (1997), S. 355-385
- ESTELLE, J. / ROSE-ACKERMANN, S.: The Nonprofit Enterprise in Market Economies. Chur u. a.: Harwood Academic Publishers 1986
- EUROPEAN COMMISSION / DG ENVIRONMENT (Eds.): Towards a Local Sustainability Profile. European Common Indicators. Technical Report. Brussels 2000
- FEINDT, P. H.: Nachhaltigkeit, Urbanität, Identität und Partizipation, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 38-47
- FEINDT, P. H.: Policy-Lernen und die Institutionen des Nachhaltigkeitsrats in der Schweiz, Beitrag für: Minsch, J. / Schulz, T. / Wepler, C. (Hrsg.): Der Nachhaltigkeitsrat im Gespräch (unveröffentlichtes Manuskript)
- FISCHER, A.: Ansätze für den Kommunikations- und Konsultationsprozess zur Lokalen Agenda 21, in: DIFU (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs. 2. ergänzte Auflage. Berlin 1998, S. 27-33
- FORUM UMWELT & ENTWICKLUNG (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden. Bonn 1996

- FORUM VAUBAN e. V.: Die Entwicklung des Projektes „Nachhaltiger Modellstadtteil Vauban“ von 1995 bis heute. Ein Rückblick. Freiburg i. Br. 1999
- FORUM VAUBAN e. V.: Das LIFE-Projekt „Realisierung des nachhaltigen Modellstadtteils Vauban“. Freiburg i. Br. 1999
- FREY, B. S.: Internationale Politische Ökonomie. München: Vahlen 1985
- FREY, B. S.: Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete. München: Vahlen 1990
- FÜRST, D. / HESSE, J. J. / RICHTER H.: Stadt und Staat. Verdichtungs-räume im Prozess der föderalstaatlichen Problemverarbeitung. Baden-Baden: Nomos 1984
- GAWEL, E.: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Marburg: Metropolis 1995
- GERKEN, L. / RENNER, A.: Nachhaltigkeit durch Wettbewerb. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996
- GERKEN, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden: Nomos 1996
- GOLDIN I. / WINTERS, L. A. (Eds.): The Economics of Sustainable Development. Cambridge: Cambridge University Press 1995
- GOLDSMITH, E. / MANDER, J. (Eds.): The Case Against the Global Economy and for Localization. London: Earthscan 2001
- GRUNEAU, R. / HACKET R. A.: The Production of T.V. News, in: Downing J. / Mahammadi, A. / Sreberny-Mohammadi, A. (Eds.): Questioning the Media. A Critical Introduction. 6th Printing. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications 1992, S. 281-295
- GUIJT, I.: Assessing the Merits of Participatory Development of Sustainable Agriculture, in: Blauert, J. / Zadek, S. (Eds.): Mediating Sustainability. Growing Policy from the Grassroots. West Hartford: Kumarian 1998, S. 100-128
- HAMPICKE, U.: Ökologische Ökonomie. Opladen: Westdeutscher Verlag 1992

- HAUFF, V. (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp 1987
- HAYEK, F. A. VON: Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: derselbe (Hrsg.): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen 5. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1994 (Original 1969), S. 97-107
- HEINS, B.: Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft. Berlin: Analytica 1997
- HINES, C.: Localization. A Global Manifesto. London: Earthscan 2000
- HINTERBERGER, F.: Leitplanken, Präferenzen und Wettbewerb. Grundlagen einer ökonomischen Theorie ökologischer Politik, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 73-92
- HODGSON, G. M.: The Approach of Institutional Economics, in: Journal of Economic Literature, Vol. 36, No. 1 (1998), S. 166-192
- HOMANN, K.: Sustainability. Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 33-47
- HORBACH, J.: Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik. Frankfurt a. M., New York: Campus 1992
- HOTELLING, H.: The Economics of Exhaustible Resources, in: Journal of Political Economy, No. 39 (1931), S. 137-175
- ICLEI: Call for a Local Agenda 21. Toronto 1992
- ICLEI (Ed.): Local Agenda 21 Survey. A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21. Toronto 1997
- ICLEI (Ed.): Local Government Implementation of Climate Protection. Report to the UN Conference of the Parties. Toronto 1997

- INTERNATIONAL PROJECT FOR SUSTAINABLE ENERGY PATHS (IPSEP) (Ed.): Solving the Kyoto Quandary. Flexibility with No Regrets. Report Prepared by Florentin Krause. El Cerrito (California) 2000
- IPCC WORKING GROUP II: Special Report on the Regional Impacts of Climate Change. An Assessment of Vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press 1997
- JOSEPH, M.: Die Analyse kommunaler Umweltpolitik aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang 1994
- KARMASIN, M.: Das Oligopol der Wahrheit. Medienunternehmen zwischen Ökonomie und Ethik. Wien, Köln, Weimar: Böhlau 1993
- KASTENHOLZ, H. G. / ERDMANN, K.-H. / WOLFF, M. (Hrsg): Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996
- KEATING, M.: Agenda für eine nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. Genf: Centre for Our Common Future 1993
- KIRCHGÄSSNER, G.: Internationale Umweltprobleme und die Problematik internationaler öffentlicher Güter, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 8 (1995) H. 1, S. 34-44
- KIRCHGÄSSNER, G.: Nachhaltigkeit in der Umweltnutzung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), H. 1 (1997), S. 1-34
- KIRSCH, G.: Fiscal Federalism, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 3 (1984), S. 118-124
- KLEMMER, P. / BECKER-SOEST, D. / WINK, R.: Leitstrahlen, Leitbilder und Leitplanken. Ein Orientierungsfaden für die drei großen „L“ der Nachhaltigkeitspolitik, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 45-71
- KLEMMER, P. / WERBECK, N. / WINK, R.: Institutionenökonomische Aspekte globaler Umweltveränderungen, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 4, Berlin: Analytica 1993
- KLEMMER, P. / WINK, R. / BENZLER, G. / HALSTRICK-SCHWENK, M.: Mehr Nachhaltigkeit durch Marktwirtschaft. Ein ordnungspoliti-

- scher Ansatz, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 289-340
- KOCH, L. T.: Evolutorische Wirtschaftspolitik. Eine elementare Analyse mit entwicklungspolitischen Beispielen. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. 10 Jahre nach Rio. Vorbereitung auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002. KOM(2001) 53 endgültig, Brüssel 2001
- KOPATZ, M.: Lokale Nachhaltigkeit. Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in Kommunen. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg 1998
- KRAUSE-JUNK, G.: Abriss der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF) I. 3. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1977, S. 687-711
- KREIBICH, R. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. Weinheim, Basel: Beltz 1996
- LETZGUS, O.: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes. Frankfurt a. M.: Peter Lang 1999
- LINDBLOM, Ch. E.: The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review, Vol. 48 (1959), S. 79-88
- LUCKENBACH, H.: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik. München: Vahlen 1986
- LUKS, F.: Der Steady-State als Grundlage eines Sustainable Development. Dissertationsschrift. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg 1998
- MAIER-RIGAUD, G.: Die Herausbildung der Umweltökonomie. Zwischen axiomatischem Modell und normativer Theorie, in: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung an die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991, S. 27-43
- MATHEWS, J. T.: Power Shift, in: Foreign Affairs, Januar/Februar (1997), S. 50-66

- MAYER-RIES, J. F.: Auf dem Weg zu einer regionalen Agenda 21. Schlussfolgerungen aus dem Diskursprojekt, in: Loccumer Protokolle 16 (1998): Zwischen globalen und lokalen Interessen. Stand und Perspektiven nachhaltiger gestalteter Wirtschaftskreisläufe und kooperativen Handelns, S. 11-44
- MCNUTT, P. A.: The Economics of Public Choice. Cheltenham: Edward Elgar 1996
- MEFFERT, H. / KIRCHGEORG, M.: Marktorientiertes Umweltmanagement. Konzeption, Strategie, Implementierung mit Praxisfällen. 3. Auflage. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1998
- MEISTER, H.-P.: Innovation durch Partizipation im kommunalen Klimaschutz, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 127-134
- MESSNER, D.: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: derselbe (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz 1998
- MESSNER, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz 1998
- MEYERHOFF, J. / PETSCHOW, U.: Nachhaltige Entwicklung als langfristiger Wandlungsprozess. Konsequenzen für die Wirtschafts- und Umweltpolitik, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 173-222
- MICHAELOWA, A.: Klimaschutz-Kooperation auf kommunaler Ebene. Das Kompensationskonzept, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), H. 4 (1996), S. 541-550
- MICHAELOWA, A. K.: Die Neue Politische Ökonomie liefergebundener Entwicklungshilfe. Hamburg: Nomos 1998
- MINSCH, J.: Korreferat zu Klemmer, P. / Wink, R. / Benzler, G. / Hals-trick-Schwenk, M.: Mehr Nachhaltigkeit durch Marktwirtschaft. Ein ordnungspolitischer Ansatz, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspoliti-

- sche Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 341-352
- MINSCH, J.: Ökologische Grobsteuerung. Konzeptionelle Grundlagen und Konkretisierungsschritte. IWÖ-Diskussionsbeitrag 17. St. Gallen: Universität St. Gallen 1994
- MOSER, P.: Akteure im kommunalen Klimaschutz, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 10, H. 3 (1997), S. 385-401
- MUELLER, D. C.: The Voting Paradox, in: Rowley, Ch. (Ed.): Democracy and Public Choice. Essays in Honor of Gordon Tullock. Oxford: Blackwell 1987, S. 77-99
- MÜNCH, R.: Globale Dynamik und lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998
- MUSGRAVE, R. A. / MUSGRAVE, P. B.: Public Finance in Theory and Practice. 2nd edition, Tokyo u. a.: McGraw-Hill 1976
- MUSGRAVE, R. A. / MUSGRAVE, P. B. / KULLMER, L.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Bd. 1. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1975
- NEUMAYER, E.: Weak Versus Strong Sustainability. Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms. Cheltenham: Edward Elgar 1999
- NISKANEN, W. A.: Bureaucracy and Representative Government. Chicago u. a.: Aldine-Atherton 1971
- NORGAARD, R. B.: Development Betrayed. The End of Progress and a Co-Evolutionary Revisioning of the Future. London, New York: Routledge 1994
- NUTZINGER, H. G.: Nachhaltigkeit und Standardökonomik. Komplementär oder substitutiv? In: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 14. Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie. Frankfurt, New York: Campus 1997, S. 46-50
- OATES, W. E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York: Gustav Fischer 1977, S. 15-26
- OBERTHÜR, S.: Umweltschutz durch internationale Regime. Opladen: Leske + Budrich 1997

- OHNE VERFASSER: Kooperation zwischen Kommunen fördern, in: Stadtgespräche. Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland. Nr. 20 (1999)
- OHNE VERFASSER: Kinder und Jugendliche engagieren sich, wenn Ziele und Ergebnisse stimmen, in: Stadtgespräche. Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland. Nr. 10 (1998), S. 1-2
- OLSON, M.: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 4. durchges. Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1998
- OLSON, M.: The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479-487
- OSTMANN, A. / POMMEREHNE, W. W. / FELD, L. P. / HART, A.: Umweltgemeingüter? In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), Jg. 117 (1997), S. 107-144
- OSTROM, E.: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press 1990
- PEARCE, D. W. / ATKINSON, G.: Measuring Sustainable Development, in: Bromley, D. (Ed.): The Handbook of Environmental Economics. Oxford: Blackwell 1995, S. 166-181
- PEARCE, D. W. / BARBIER, E. B.: Blueprint for a Sustainable Economy. London: Earthscan 2000
- PEARCE, D. W. / BARBIER, E. B. / MARKANDYA, A.: Blueprint for a Green Economy. London: Earthscan 1989
- PEARCE, D. W. / TURNER, K. R.: Economics of Natural Resources and the Environment. New York u. a.: Harvester Wheatsheaf 1990
- PENZ, R.: Legitimität und Viabilität. Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft. Marburg: Metropolis 1999
- PICHÓN, F. J. / UQUILLAS, J. E.: Sustainable Agriculture Through Farmer Participation. Agricultural Research and Technology Development in Latin America's Risk-Prone Areas, in: Blauert, J. / Zadek, S. (Eds.): Mediating Sustainability. Growing Policy from the Grassroots. West Hartford: Kumarian Press 1998, S. 21-54

- PICOT, A. / DIETL, H.: Transaktionskostentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 4 (1990), S. 178-184
- PILARDEAUX, B.: Internationale Umweltpolitik durch UN-Reform stärken. Das neue Gutachten des WBGU. Ein Beitrag zur Rio+10-Debatte, in: Entwicklungspolitik, H. 1 (2001), S. 20-23
- PILLER, CH.: *The Fail-Safe Society. Community Defiance and the End of American Technological Optimism.* Berkeley u. a.: University of California Press 1991
- PORTER, M. E. / VAN DER LINDE, C.: Green and Competitive. Ending the Stalemate, in: Harvard Business Review 5 (1995), S. 120-134
- PREUSS, T. / LIBBE, J. (Hrsg.): *Forum Stadtökologie. Wissenschaft und kommunale Praxis im Dialog. Dokumentation der Beiträge zu einem Workshop des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zum Thema Best Practice und Indikatoren am 12. Februar 1998 in Berlin*
- PRUGH, T. / CONSTANZA, R. / DALY, H. E.: *The Local Politics of Global Sustainability.* Washington D. C.: Island Press 2000
- RADKAU, J.: Beweist die Geschichte die Aussichtslosigkeit von Umweltpolitik? In: Kastenholz, H. G. / Erdmann, K.-H. / Wolff, M. (Hrsg.): *Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt.* Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996
- RENNER, A. / HINTERBERGER, F. (Hrsg.): *Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft.* Baden-Baden: Nomos 1998
- RENNINGS, K.: Economic and Ecological Concepts of Sustainable Development. External Costs and Sustainability Indicators, in: Hohmeyer, O. / Ottinger, R. L. / Rennings, K. (Eds.): *Social Costs and Sustainability. Valuation and Implementation in the Energy and Transport Sector.* Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1997, S. 47-60
- RICHTER, R. / FURUBOTN, E.: *Neue Institutionenökonomik.* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1996
- O'RIORDAN, T.: *Globalism, Localism and Identity. New Perspectives on the Transition to Sustainability.* London: Earthscan 2000

- RÖSLER, C.: Deutsche Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Ergebnisse der 2. Umfrage, in: DIFU (Hrsg.): Städte auf dem Weg zur Lokalen Agenda 21. Dokumentation des 2. Erfahrungsaustauschs. Berlin 1998, S. 17-26
- RÖSLER, C.: Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten. Erste Ergebnisse der Difu-Umfrage, in: DIFU (Hrsg.): Lokale Agenda 21. Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs. Berlin: 1996, S. 45-55
- RÖVER, A.: Marktversagen aufgrund von Netzexternalitäten, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 8 (1996), S. 427-429
- ROPPEL, U.: Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien. Freiburg i. Br.: Haufe 1979
- ROPPEL, U.: Wettbewerbs- vs. Monopolmodell des öffentlichen Sektors, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 1, Tübingen 1982, S. 178-212
- SANDLER, T.: Global Challenges. An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems. Cambridge: Cambridge University Press 1997
- SANDMO, A.: The Public Economics of the Environment. Oxford, New York: Oxford University Press 2000
- SATTERTHWAITE, D.: Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development? In: Urban Studies, Vol. 34, No. 10 (1997)
- SCHARPF, F.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich 1992
- SCHERHORN, G.: Nachhaltiger Konsum. Probleme und Chancen, in: Stiftung Verbraucherinstitut (Hrsg.): Nachhaltiger Konsum – aber wie? Dokumentation eines Workshops der Stiftung Verbraucherinstitut. Berlin: 1995, S. 93-103
- SCHERHORN, G. / REISCH, L. / SCHRÖDL, S.: Wege zu nachhaltigen Konsummustern. Überblick über den Stand der Forschung und vorrangige Forschungsthemen. Marburg: Metropolis 1997

- SCHICK, G.: Die dritte Säule. Nachhaltigkeit aus kommunitaristischer Sicht, in: Renner, A. / Hinterberger F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 119-129
- SCHMIDHEINY, ST. / BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: Kurswechsel. Globale unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt. 4. Auflage. München: Artemis & Winkler 1992
- SCHMIDT-BLEEK, F.: Das MIPS-Konzept. Weniger Naturverbrauch. Mehr Lebensqualität durch Faktor 10. München: Droemer Knaur 1998
- SEBENIUS, J. K.: Challenging Conventional Explanations of International Cooperation. Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities, in: International Organization, Jg. 46, H. 1 (1992), S. 323-365
- SIMON, H. A.: Administrative Behavior. 2. Auflage. New York: Macmillan 1961
- SIMONIS, E. U.: Architektur einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in: Nuscheler, F. (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts. Bonn: Dietz 2000, S. 427-445
- SÖLLNER, F.: Geht Homo oeconomicus zur Wahl? In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 1 (1998), S. 14-19
- SOLOW, R. M.: The Economics of Resources or the Resources of Economics, in: American Economic Review, Vol. 64, No. 2 (1974), S. 1-14
- SPANGENBERG, J.: Ein zukunftsfähiges Europa, in: Wuppertal Institut: Wuppertal Papers Nr. 42 (1995)
- SPINDLER, E.: Der Beitrag von Öko-Audit auf kommunaler Ebene zu den Zielen der Agenda 21, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 164-178
- SPITZER, H.: Fünf Ebenen der Nachhaltigkeit, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte. Bonn: Economica 1997, S. 60-70

- STEPHAN, G.: Was kann ein entropie-theoretischer Ansatz leisten? In: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie. Marburg: Metropolis 1991, S. 323-340
- STRAUBHAAR, T.: Der Nationalstaat ist zu klein und doch zu groß. Auf die Globalisierung folgt die Glokalisierung. Lokale Lösungen für weltweite Probleme, in: Handelsblatt Nr. 248 vom 22.12.1999, S. B4
- STRAUBHAAR, T.: Glokalisierung. Die Champions League der Agglomerationen, in: Wirtschaftsdienst, H. 10 (1999), S. 574-575
- SUCHANEK, A.: Nachhaltigkeit und Wettbewerb. Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft, in: Renner, A. / Hinterberger, F. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 199-216
- THE INDEPENDENT COMMISSION ON POPULATION AND QUALITY OF LIFE: Caring for the Future. Oxford, New York: Oxford University Press 1996
- TIETZEL, M.: Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder der Homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 32 (1981), S. 115-138
- TIROLE, J.: The Theory of Industrial Organization. 6th printing. Cambridge/Massachusetts, London: The MIT Press 1993
- TULLOCK, G.: The Politics of Bureaucracy. Washington D. C.: Public Affairs Press 1965
- UMWELTBEHÖRDE DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG (Hrsg.): Fifty/fifty. Hamburgs Schulen schalten auf Spargang! Druckschrift der Energieabteilung. 2. aktualisierte Auflage. Hamburg 2000
- UNCHS (Habitat) Press Release: Klaus Toepfer Launches UN Committee on Local Authorities. Innovation is the Key to the Future Survival of Cities, CHS/00/03 (2000)
- UNCHS (Habitat) Press Release: Mayors Support the World Charter for Local Self-Government and the Istanbul +5 Process. CHS/00/14 (2000)
- UNDP: Public-Private Partnerships for the Urban Environment. New York 1998

- UNTERNEHMENSGRÜN (Hrsg.): Märkte ohne Grenzen. Unternehmen im Spannungsfeld zwischen nachhaltigem Wirtschaften und globalem Wettbewerb. München: ökom-Verlag 1998
- VAUBAN ACTUEL, Sommerausgabe 1999
- VAUBEL, R.: A Public Choice View of International Organization, in: Vaubel, R. / Willett, T. D. (Eds.): The Political Economy of International Organizations. Boulder: Westview Press 1991, S. 27-45
- VORNHOLZ, G.: Die neue Sicht der Nachhaltigkeit und die neoklassische Ressourcen- und Umweltökonomie, in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 14. Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie. Frankfurt a. M., New York: Campus 1997, S. 19-50
- WALDMANN, J.: Agenda 21. Ein neuer Ansatz zur Lösung internationaler Probleme? In: Woyke, W. (Hrsg.): Internationale Organisationen in der Reform. Schwalbach: Wochenschau 1999, S. 73-88
- WALK, H. / BRUNNENGRÄBER, A.: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster: Westfälisches Dampfboot 2000
- WEGNER, G.: Kontextsteuerung. Alternative zu Dirigismus und Laissez-faire? In: ORDO, Bd. 44 (1993), S. 271-290
- WEIZSÄCKER, E. U. VON / LOVINS, A. / LOVINS, H.: Faktor vier. Doppelter Wohlstand, halbiertes Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome. Taschenbuchausgabe. München: Droemer Knaur 1997
- WEIZSÄCKER, E. U. VON / SEILER-HAUSMANN, J.-D.: Ökoeffizienz. Management der Zukunft. Berlin u. a.: Birkhäuser 1999
- WILLIAMSON, O. E.: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York u. a.: Free Press 1985
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (WBGU): Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Jahresgutachten 2000. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 2000
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (WBGU): Wege zur Lö-

sung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995. Berlin, Heidelberg: Springer 1996

WOYKE, W. (Hrsg.): Internationale Organisationen in der Reform, Schwalbach: Wochenschau Verlag 1999

ZIMMERMANN, H.: Umweltföderalismus in globalem Maßstab, in: Zimmermann, K. / Hansmeyer, K.-H. / Henrichsmeyer, W. (Hrsg.): Umwelt und Umweltpolitik in Europa. Zwischen Vielfalt und Uniformität. Bonn: Europa Union 1995, S. 217-241

ZIMMERMANN, K. W. / KAHLENBORN, W.: Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin: Ed. Sigma 1994

Zitierte Internetseiten

Stand: Oktober 2001

Econtur Internetportal Lokale Agenda 21 in Deutschland:

http://www.econtur.de/la21/la21_deutschland.htm;

neu:

<http://www.sustainability-center-bremen.de>

Forum Stadtökologie des DIFU:

<http://www.difu.de/stadtoekologie>

Forum Vauban e. V. online:

<http://www.forum-vauban.de>

ICLEI case studies:

<http://www2.iclei.org/iclei/casestud.htm>

ICLEI: The European Sustainable Cities & Towns Campaign:

<http://www.iclei.org/europe/la21/sustainable-cities.htm>

ICLEI: Welcome to Cities for Climate Protection™:

<http://www.iclei.org/co2>

Mandate of the Commission on Sustainable Development:

<http://www.un.org/esa/sustdev/csdback.htm>

Quartier Vauban:

<http://www.quartier-vauban.de/home/index.htm>

Renew America (US): Program description – The Cities for Climate Protection Campaign:

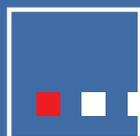
http://solstice.crest.org/sustainable/renew_america/99nar/a3702.htm

Sullivan, D. W. (1996): The Science of Muddling Through by Charles Lindblom – An Article Review, S 1-3:

<http://www.tamucc.edu/~whatley/PADM5302/theo14a.htm>

Viele der heute diskutierten umwelt- und entwicklungs- politischen Probleme wirken sich global auf das Wohlergehen der Menschen aus und entziehen sich gleichzeitig einer nationalstaatlichen Kontrolle. Ökonomische Analysen beschreiben die geringen Anreize jedes Nationalstaats, zum Schutz globaler öffentlicher Güter beizutragen, und empfehlen eine Kooperation auf internationaler Ebene, wo es gilt, die Spielregeln für eine nachhaltige Entwicklung zu definieren. Internationale Konferenzen wie jüngst der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg reflektieren diese Notwendigkeit, bleiben aber hinsichtlich konkreter Maßnahmen hinter den Erwartungen vieler zurück. Angesichts der zunehmenden Globalität und Vernetzung der Probleme erstaunt die gegenläufige Initiative der Lokalen Agenda 21, welche eine Lösung im Lokalen vermutet. Die 1992 begründete und seitdem in Kommunen auf der ganzen Welt fortgeführte Initiative ist eine Revolution der kleinen Schritte, welche die öffentlichkeitswirksamen globalen Proklamationen sinnvoll ergänzen und unterstützen kann. Auf lokaler Ebene lassen sich Interessen konsolidieren, innovative Praktiken erproben und Schneeballeffekte für deren Verbreitung nutzen sowie langfristig das Interesse und Bewusstsein der Menschen für die Belange einer nachhaltigen Entwicklung wecken. Das Buch untersucht, wie die lokalen Gemeinschaften ihre Rolle als zweite wichtige Säule bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung wahrnehmen können.

ISBN 3-9808223-3-8



G A P

German Academic Publishers