



# Städte für ein nachhaltiges Deutschland

Gemeinsam mit Bund und Ländern für eine zukunftsfähige Entwicklung

erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik auf Veranlassung der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister des Dialogs „Nachhaltige Stadt“

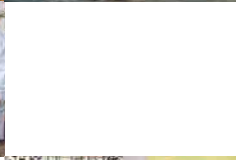
Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Erfurt  
Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen  
Oberbürgermeister Dirk Elbers, Düsseldorf  
Oberbürgermeister Horst Frank, Konstanz  
Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg  
Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt  
Oberbürgermeisterin Gudrun Heute-Bluhm, Lörrach  
Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig  
Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine  
Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster

Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Lüneburg  
Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg  
Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bonn  
Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen  
Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg  
Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg  
Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg  
Oberbürgermeister Christian Ude, München  
Oberbürgermeister Stephan Weil, Hannover  
Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg

unterstützt durch



Rat für  
NACHHALTIGE  
Entwicklung



# Impressum

Erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)

Projekt-/Autorenteam:

Dr. Busso Grabow (Projektleitung)

Klaus-Dieter Beißwenger

Dr. Stephanie Bock

Lisa Melcher

Stefan Schneider

Im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung

auf Veranlassung der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister des Dialogs „Nachhaltige Stadt“:

Andreas Bausewein, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Erfurt

Andreas Brand, Oberbürgermeister der Stadt Friedrichshafen

Dirk Elbers, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf

Horst Frank, Oberbürgermeister der Stadt Konstanz

Dr. Kurt Gribl, Oberbürgermeister der Stadt Augsburg

Hans-Joachim Grote, Oberbürgermeister der Stadt Norderstedt

Cudrun Heute-Bluhm, Oberbürgermeisterin der Stadt Lörrach

Burkhard Jung, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig

Dr. Angelika Kordfelder, Bürgermeisterin der Stadt Rheine

Markus Lewe, Oberbürgermeister der Stadt Münster

Ulrich Mädge, Oberbürgermeister der Stadt Lüneburg

Dr. Ulrich Maly, Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg

Jürgen Nimptsch, Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn

Boris Palmer, Oberbürgermeister der Stadt Tübingen

Dr. Daniel Rapp, Oberbürgermeister der Stadt Ravensburg

Dr. Dieter Salomon, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg

Werner Spec, Oberbürgermeister der Stadt Ludwigsburg

Christian Ude, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München

Stephan Weil, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Hannover

Dr. Eckart Würzner, Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg

Projektleitung beim Rat für Nachhaltige Entwicklung: Julia Werner

© Juni 2011 Rat für Nachhaltige Entwicklung

c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

[www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de)

[info@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:info@nachhaltigkeitsrat.de)

Gestaltung und Bearbeitung der Grafiken: [www.bert-odenthal.de](http://www.bert-odenthal.de)

Lektorat: Petra Thoms, Berlin

Druck: Druckerei Lokay e. K., [www.lokay.de](http://www.lokay.de)

Gedruckt auf EnviroTop (aus 100% Altpapier)

© **Fotos Titel / Rücktitel:** Stadt Leipzig, Eberhard Mai; Landeshauptstadt Hannover; Stadt Friedrichshafen; Universitätsstadt Tübingen; Michael Nagy / Presse- und Informationsamt München; Stadt Heidelberg; Stadt Norderstedt; Stadt Ludwigsburg sowie weitere Fotos aus dem Innenteil

© **Fotos Innenteil:** Rat für Nachhaltige Entwicklung (S. 2); Stadt Konstanz (S. 6); Stadt Norderstedt (S. 7); Stadt Ludwigsburg (S. 8); Stadt Rheine (S. 9); Düsseldorf Marketing und Tourismus GmbH (S. 10); Landeshauptstadt Düsseldorf (S. 11); Universitätsstadt Tübingen (S. 12); Dr. Dorothee Jacobs-Krahen / Stadt Konstanz (S. 13); Stadt Erfurt (S. 14); Stadtwerke München (S. 5); enercity-Fonds proKlima (S. 16); baufrösche und foundation 5+ (S. 16); Stadt Lörrach (S. 17, 18); Stadt Ravensburg (S. 19); Landeshauptstadt Düsseldorf (S. 20); Turnhalle der Heidelberger Kurpfalzschule / Stadt Heidelberg (S. 21); Bürger- und Verkehrsverein Tübingen (S. 22); Universitätsstadt Tübingen (S. 22); Stadt Rheine (S. 23); Leipziger Tourist Service e. V. (S. 24); Hansestadt Lüneburg (S. 25); Kita Wiehbergstraße / Andreas Klinke / Landeshauptstadt Hannover (S. 27); Stadt Ludwigsburg (S. 28); Stadt Leipzig (S. 29); Stadt Freiburg (S. 31); Stadt Heidelberg (S. 33); Stadt Norderstedt (S. 35); Hansestadt Lüneburg (S. 36); Stadt Bonn (S. 36); Stadt Nürnberg (S. 37); Joachim Busch / Presseamt Münster (S. 38); Stadt Leipzig (S. 40); Landeshauptstadt Erfurt (S. 41); Stadt Münster (S. 43); Stadt Ravensburg (S. 44); FWTM / Cluster Green City Freiburg (S. 45); Stadt Nürnberg (S. 46); Stadt Friedrichshafen (S. 48); Landeshauptstadt München (S. 49); Stadt Augsburg (S. 50); Bernhard Fischer / Presseamt Stadt Münster (S. 51); Stadt Freiburg (S. 51); Stadt Augsburg (S. 52); Frank Ossenbrink (S. 55); Stadt Bonn (S. 56); Stadt Lüneburg (S. 58); ERR / Regionalplanungsgruppe Kreuzlingen / Kanton Thurgau / Stadt Konstanz (S. 58); Landeshauptstadt München (S. 61); Juri Junkov (S. 67)

# Inhalt

Vorwort von Hans-Peter Repnik, Vorsitzender des Rates für Nachhaltige Entwicklung	2
Vorwort der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister	3
1. Hintergrund und Einführung	4
2. Nachhaltigkeit als kommunale Querschnittsaufgabe und politische Leitlinie	6
3. Nachhaltige Finanzierung	22
4. Partizipation als Voraussetzung nachhaltiger Stadtentwicklung	36
5. Monitoring und Abstimmung der Nachhaltigkeitsaktivitäten	51
6. Notwendige Stellschrauben und Rahmenbedingungen	60
Aufruf: Gemeinsam für eine nachhaltige Entwicklung	68

## Vorwort von Hans-Peter Replik, Vorsitzender des Rates für Nachhaltige Entwicklung



Der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ macht die Runde. Er kommt mehr und mehr an: in der Gesellschaft, in der Politik, in Unternehmen. Klimawandel, zur Neige gehende Rohstoffe, das wachsende soziale Ungleichgewicht verlangen einen Paradigmenwechsel und entschlossenes Handeln. Um voranzukommen, müssen wir für inhaltliche Klarheit sorgen, was mit einer nachhaltigen Entwicklung genau gemeint ist. Sonst droht der Begriff zur inhaltsleeren Floskel zu werden. Wodurch zeichnet sich ein Wirtschaften aus, das soziale, ökologische und ökonomische Belange gleichermaßen berücksichtigt? Welche Lebensstile sind – nicht nur bezogen auf die Industrieländer, sondern im globalen Maßstab – auf Dauer möglich? Welche Anforderungen stellt das Prinzip Nachhaltigkeit an die Politik nationaler Regierungen? Und schließlich: Wie sieht eine nachhaltige Politik vor Ort in den Städten und Gemeinden aus? Der große Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ muss geschärft und mit Leben gefüllt werden.

Es freut mich deshalb sehr, dass Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister aus ganz Deutschland, die sich in besonderem Maße für die nachhaltige Entwicklung vor Ort engagieren, unserer Einladung zum Dialog „Nachhaltige Stadt“ gefolgt sind. Sie tragen dazu bei, Nachhaltigkeit konkret zu machen. In ihren Städten geben sie dem Prinzip Nachhaltigkeit – gemeinsam mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Politik und Verwaltung – ein Gesicht. Die vorliegende Publikation zeigt ein buntes Bild, das den Strauß der kommunalen Möglichkeiten und guten Ideen deutlich macht – das aber auch auf die Baustellen hinweist.

Für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung brauchen wir Mut und Entschlossenheit in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik auf allen Ebenen. Wir brauchen auch neue Allianzen und neue Formen des politischen Zusammenwirkens über die föderalen Strukturen hinaus.

Der Nachhaltigkeitsrat unterstützt die Arbeit der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister. Damit möchten wir die Bedeutung der Kommunen und jedes einzelnen Menschen unterstreichen, der sich in seinem Lebensumfeld für eine nachhaltige Entwicklung einsetzt. Wir betonen aber auch die Bedeutung einer intensiveren Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen.

Die Bundespolitik sollte den Erfolgen und Herausforderungen der Nachhaltigkeitspolitik in den Kommunen mehr Bedeutung beimessen.



Hans-Peter Replik  
Vorsitzender des Rates für Nachhaltige Entwicklung



## Vorwort der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister

In Städten und Gemeinden bildet sich der Wandel von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft wie im Brennglas ab. Die großen Herausforderungen unserer Zeit – Klimaschutz, Energiewende, Ressourcensparen, Umgang mit dem demografischen Wandel und Stärkung des sozialen Zusammenhalts – werden im urbanen Raum besonders greifbar. Sie stellen das Handeln von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen gleichermaßen auf den Prüfstand. Den Herausforderungen lässt sich erfolgreich begegnen, wenn wir auf die Menschen setzen, auf Innovationskraft, Gestaltungswillen und Kreativität. Wenn wir eine Gesellschaft wollen, die ökologisch, sozial und ökonomisch zukunftsfähig ist, dann müssen wir diese Gesellschaft zuerst in den Städten und Gemeinden Wirklichkeit werden lassen. In unseren Städten haben wir damit begonnen.

Im Oktober 2010 haben wir, die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister des Dialogs „Nachhaltige Stadt“, auf Einladung des Rates für Nachhaltige Entwicklung strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen formuliert. Damit bekennen wir uns zu unserer persönlichen Verantwortung für die Zukunft der Menschen in unseren Städten. Wir tun dies aus der Überzeugung heraus, dass eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene eine notwendige Basis für die Zukunft unseres Landes ist. Für die 2012 stattfindende UN-Weltkonferenz zur Nachhaltigkeit ist es wichtig, dass die kommunale Nachhaltigkeitspolitik greifbare Erfolge aufzeigt und neue Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit schafft.

Diese Eckpunkte werden in unseren Städten zu konkreter Politik. Städte und Gemeinden sind die Orte, an denen Nachhaltigkeit gelebt und gestaltet wird. Der Nachhaltigkeitsgedanke fasst zunehmend Fuß. Wir ermutigen alle, auf diesem Weg weiterzugehen. Wir wollen die Vorreiter aus den vielen Projekten und Netzwerken zur kommunalen Nachhaltigkeit in ihren Ideen und ihrem Engagement unterstützen.

Diese Publikation zeigt die großen Chancen einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf. Gute Beispiele ermutigen zum Nachahmen und Weitermachen. Aber es ist auch klar: Oft stehen wir mit unseren anspruchsvollen Vorhaben vor Herausforderungen, die sich nicht allein auf der kommunalen Ebene lösen lassen. Eine konsequente Nachhaltigkeitspolitik bedarf – nicht nur in unseren Städten – besserer Rahmenbedingungen. Wir wenden uns deshalb an den Bund und die Länder und fordern einen intensiven partnerschaftlichen Dialog auf Augenhöhe. Wir sind bereit, in enger Abstimmung unseren Teil der gemeinsamen Verantwortung zu übernehmen. Gemeinsam – mit Bürgerschaft und Wirtschaft – werden wir dann einer nachhaltigen Entwicklung schnell näherkommen.

Oberbürgermeister **Andreas Bausewein**, Erfurt  
Oberbürgermeister **Andreas Brand**, Friedrichshafen  
Oberbürgermeister **Dirk Elbers**, Düsseldorf  
Oberbürgermeister **Horst Frank**, Konstanz  
Oberbürgermeister **Dr. Kurt Gribl**, Augsburg  
Oberbürgermeister **Hans-Joachim Grote**, Norderstedt  
Oberbürgermeisterin **Gudrun Heute-Bluhm**, Lörrach  
Oberbürgermeister **Burkhard Jung**, Leipzig  
Bürgermeisterin **Dr. Angelika Kordfelder**, Rheine  
Oberbürgermeister **Markus Lewe**, Münster

Oberbürgermeister **Ulrich Mädge**, Lüneburg  
Oberbürgermeister **Dr. Ulrich Maly**, Nürnberg  
Oberbürgermeister **Jürgen Nimptsch**, Bonn  
Oberbürgermeister **Boris Palmer**, Tübingen  
Oberbürgermeister **Dr. Daniel Rapp**, Ravensburg  
Oberbürgermeister **Dr. Dieter Salomon**, Freiburg  
Oberbürgermeister **Werner Spec**, Ludwigsburg  
Oberbürgermeister **Christian Ude**, München  
Oberbürgermeister **Stephan Weil**, Hannover  
Oberbürgermeister **Dr. Eckart Würzner**, Heidelberg

# 1. Hintergrund und Einführung

Seit Anfang 2010 treffen sich auf Einladung des Rates für Nachhaltige Entwicklung Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister von rund zwanzig deutschen Städten zu einem Dialog über strategische Fragen der „Nachhaltigen Stadt“. Die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister setzen sich auf besondere Art und Weise für eine nachhaltige Entwicklung in ihren Städten ein. Sie tauschen ihre eigenen Handlungsansätze als politisch Verantwortliche aus und gehen der Frage nach, wie kommunale Nachhaltigkeitspolitik mehr Profil und Gewicht in der Bundespolitik erlangen kann. Erstes Ergebnis sind „Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“. Diese Bekenntnisse und Empfehlungen wurden im Oktober 2010 als Basis für Forderungen an die Politik vereinbart und mit Unterstützung des Rates für Nachhaltige Entwicklung veröffentlicht.

Die Publikation „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“ knüpft an die „Strategischen Eckpunkte“ an und zeigt erfolgreiche Umsetzungsbeispiele aus den beteiligten Städten auf. Im Mittelpunkt stehen kommunale Strategien, Steuerungs- und Managementansätze, mit denen sich Nachhaltigkeitsziele verwirklichen lassen. Es geht um zukunftsfähige Entwicklungsvorhaben und deren Organisation, um die Festlegung von Verantwortlichkeiten, um Beteiligung und Mitwirkung, um Möglichkeiten, nachhaltige Stadtentwicklung finanziell abzusichern und tragfähige Haushalte zu planen. Nicht zuletzt geht es um die Rahmenbedingungen, die Städte und Gemeinden für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort brauchen. In einem abschließenden Aufruf äußern die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister ihre Vorstellungen, wie Bund und Länder gemeinsam mit den Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung eintreten können.

## **Von der Lokalen Agenda 21 zur nachhaltigen Stadtentwicklung**

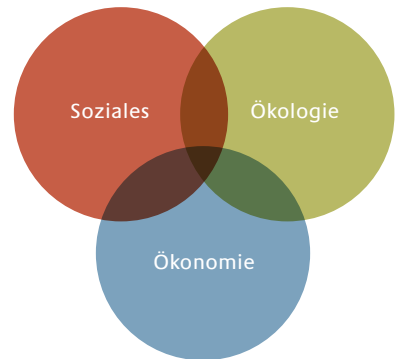
„Den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“ – so definierte eine UN-Kommission unter Leitung der früheren norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland 1987 den Begriff Nachhaltigkeit, der bald darauf bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung („Erdgipfel“) in Rio de Janeiro 1992 Karriere machte. Das Grundprinzip der nachhaltigen Entwicklung ist es, die großen Aufgaben von Umweltschutz, sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Prosperität als ein Ganzes zu verstehen und bei politischen Entscheidungen deren Tragfähigkeit für die Zukunft zu berücksichtigen.

„Nachhaltigkeitsstrategien“ sind Konzepte für eine nachhaltige Entwicklung und zielen darauf ab, das Aktionsprogramm Agenda 21 – das Schlussdokument des „Erdgipfels“ 1992 – auf lokaler, regionaler, staatlicher und überstaatlicher Ebene umzusetzen. Mit der Unterzeichnung der Agenda 21 verpflichtete sich Deutschland, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu erstellen. Die Bundesregierung hat 2002 ihre

erste Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen und diese seitdem regelmäßig fortgeschrieben. Die Regierung hat darin Ziele formuliert, deren Erreichung sie anhand von Indikatoren überprüft. Sie hat zentrale Handlungsfelder sowie Instrumente und Projekte zur Umsetzung festgelegt.

Die Kommunen leiteten aus der Agenda 21 unter dem Motto „Global denken – Lokal handeln!“ die Lokale Agenda 21 als ihren eigenständigen Beitrag ab. Die 1994 verabschiedete „Aalborg Charta“ und die 2004 verfasste Charta der „Aalborg+10“-Konferenz bekräftigten das Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa. Mehr als 2500 europäische Städte und Gemeinden haben sich bisher den Zielen der „Aalborg Charta“ verpflichtet – mit dem Anliegen, eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene voranzutreiben und ihre kommunalen Leitbilder am Prinzip der Nachhaltigkeit zu orientieren.

Dabei zeigte sich rasch, dass es keine Patentrezepte für nachhaltige Entwicklung gibt. Geeignete Lösungen müssen vor Ort erarbeitet werden. Die Kommunen gehen deshalb unterschiedliche Wege. Einige kommunale Nachhaltigkeitsprozesse entstehen aus der Initiative von Bürgerinnen und Bürgern und werden vor allem von deren ehrenamtlichem Engagement getragen. In anderen Kommunen geben Politik und Verwaltung den Anstoß oder führen das bestehende Engagement in kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien zusammen.



### **Nachhaltigkeit in den Kommunen: Strategie und Querschnittsthema**

Nachhaltigkeit betrifft als Querschnittsthema alle Lebensbereiche und damit alle kommunalen Aufgabenfelder und Ressorts. Angesichts des demografischen Wandels in Deutschland und einer zunehmend globalisierten Wirtschaft muss nachhaltige Stadtentwicklung immer stärker auf die Gleichzeitigkeit und das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen reagieren – in Stadtteilen, in Städten und in Stadtregionen. Auch hierdurch ergeben sich besondere Anforderungen an eine nachhaltige Stadtpolitik.

Nachhaltige Stadtentwicklung kann gleichermaßen aus der Managementperspektive wie aus dem fachlichen Blickwinkel betrachtet werden. Der Schwerpunkt dieser Publikation liegt auf der Managementperspektive, also den strategischen Aspekten, wie zukunftsfähigem Verwaltungshandeln, neuen Formen „lokaler und regionaler Governance“ oder einer verantwortungsvollen, generationengerechten Haushaltsführung. Damit wird die Sichtweise aus den „Strategischen Eckpunkten für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“ aufgenommen und fortgeführt. Die Beispiele aus den Städten spiegeln jedoch auch die fachliche Vielfalt des Themas Nachhaltigkeit wider: von der ressourcensparenden und umweltgerechten Stadtentwicklung, der sozial- und umweltgerechten Mobilität und Versorgung über die zukunftsfähige Stadtgestalt, eine identitätsstiftende und innovative Kultur, die integrative, gesunde und sichere Stadt bis zu dem zukunftsfähigen Wirtschafts- und Arbeitsort sowie der Übernahme globaler Verantwortung.



## 2. Nachhaltigkeit als kommunale Querschnittsaufgabe und politische Leitlinie

### Strategischer Eckpunkt

*„Eine nachhaltige Entwicklung erfordert die Integration der Ressorts und Sachfragen in eine große Perspektive. Deshalb machen wir Nachhaltigkeit zur Chefsache und integrieren diese Querschnittsaufgabe in Politik und Verwaltung. [...] Gleichzeitig fordern wir im Sinne einer erfolgreichen Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Finanzpolitik eine stärkere partnerschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung der politischen Ebenen auf Augenhöhe.“*

Eine nachhaltige Entwicklung kann in Städten und Gemeinden dann Wirklichkeit werden, wenn die Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und kommunalen Unternehmen ihre Vorstellungen von einer nachhaltigen Stadt in einer gemeinsamen Leitlinie zusammenführen und diese zum Orientierungsrahmen für ihre Arbeit machen. Die politische Spitze begreift Nachhaltigkeit als Chefsache und engagiert sich persönlich für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele. Die Stadt- und Gemeinderäte setzen sich dafür ein, dass kommunale Verwaltung und kommunale Unternehmen an einem Strang ziehen und Nachhaltigkeit als Entwicklungschance begreifen. Die Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und kommunalen Unternehmen konkretisieren die strategischen Ziele und sorgen durch ein verbessertes Management dafür, dass diese erreicht werden können.



*„Wir müssen gemeinsame Strategien für eine nachhaltige Entwicklung finden, die auch das Übermorgen berücksichtigen. Wir wollen unseren Kindern und Enkelkindern ökologisch, sozial und ökonomisch intakte Städte hinterlassen.“*

Oberbürgermeister Horst Frank, Konstanz

### 2.1 Nachhaltigkeit als politische Leitlinie und Steuerungsaufgabe

#### Strategischer Eckpunkt

*„Für eine nachhaltige Entwicklung sind alle Politikbereiche wichtig. Der Blick auf das Morgen verlangt ein Denken, das über Ressortpolitik hinausgeht und Wirtschaft, Ökologie und Soziales in einer Vision für das Morgen zusammenbringt. Eine nachhaltige Entwicklung erfordert einen breiten politischen Konsens [...]. Im administrativen Alltag der städtischen Leistungen und Aufgaben drückt sich dieses Prinzip in der Pflicht aller Bereiche aus, Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe zu verstehen und umzusetzen. Das ist, wie wir wissen, einfach gesagt und nur mit großem Einsatz wirksam zu organisieren und zu steuern. Wir*



wissen aber auch, dass es demjenigen, der es ernsthaft versucht, Vorteile durch eine größere Attraktivität der Stadt nach außen und mehr Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Innern bringt.“



*„Nachhaltige Stadtentwicklung muss alle kommunalen Aufgabenfelder im Blick haben, kann nur in Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Initiativen, privaten Investoren sowie Politik und Verwaltung gelingen und muss vor allem eins sein: geerdet und mit Praxisbezug.“*

Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt

### Worum es geht

Wenn Politik und Stadtgesellschaft das Thema Nachhaltigkeit zu einer Leitlinie für die städtische Entwicklung machen, liefern sie damit eine „große Perspektive“ für die zukunftsfähige Entwicklung der Kommune. Nachhaltige Entwicklung wird zum Rahmen, an dem sich Politik und Verwaltung in ihren Entscheidungen und ihrem Handeln messen lassen müssen, und zur unmittelbaren Steuerungsaufgabe.

Städte und Gemeinden greifen die verschiedenen Facetten nachhaltiger Entwicklung in Strategiepapieren, Leitbildern oder politischen Programmen auf, die in breiter Beteiligung entstehen (vgl. Kapitel 4). Verbindlich formulierte Ziele schaffen insbesondere für politische Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen einen verlässlichen Orientierungsrahmen. Für die Verwaltung sind die Ziele eine zentrale Grundlage ihres Handelns.



Selbst wenn nachhaltige Entwicklung in einer Kommune nicht in allen Ressorts und Aufgabenfeldern formal – etwa in einem Leitbild – fixiert wird: Als politische Idee lässt sich Nachhaltigkeit auch unabhängig davon mit Leben füllen. Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung sollten ganz selbstverständlich in Verfahrensanweisungen und Detailregelungen einfließen.

Die Verständigung auf eine politische Leitlinie setzt einen politischen Diskurs in der Kommune voraus, der im Idealfall in einen breit getragenen Konsens im Rat mündet. Dadurch lässt sich die Bindungswirkung der strategischen Ausrichtung langfristig gewährleisten – unabhängig von wechselnden politischen Mehrheiten.

### Was bereits getan wird

In den Kommunen lässt sich ein Trend hin zu institutionellem Lernen beobachten: Was sich in speziellen Fachaufgaben bewährt hat, wird zunehmend bezogen auf die gesamte Stadtentwicklung angewendet. Instrumente der Stadtplanung beziehen auch Bildung, soziale und ethnische Integration, Kultur und Sport mit ein – vielfach orientiert an der Leitlinie einer nachhaltigen Entwicklung.

Ausgehend von dieser Leitlinie entwickeln Politik und Verwaltung gemeinsame Ziele. Sie legen Schwerpunktbereiche fest, ordnen Teilziele zu und machen Wirkungszusammenhänge deutlich und Prioritäten erkennbar.

Eine ganze Reihe von guten Beispielen (z. B. Augsburg, Heidelberg, Konstanz, Ludwigsburg, Rheine) zeigt, wie Nachhaltigkeit als politische Leitlinie formuliert und kommuniziert werden kann. Wegweisend sind hierbei ein gestuftes Vorgehen und die Art und Weise, wie die Verantwortlichen die politischen Vorgaben mit einer an Nachhaltigkeit ausgerichteten Steuerung verknüpft haben. Dabei gibt es keinen „Königsweg“. Jede Stadt findet hier ihre eigene, spezifische Vorgehensweise.

### Stadtentwicklungskonzept „Chancen für Ludwigsburg“

**Zusammen mit der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung hat die Stadt Ludwigsburg das integrierte Stadtentwicklungskonzept (SEK) „Chancen für Ludwigsburg“ mit Leitsätzen und Zielen zu elf Themenfeldern der nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeitet.**

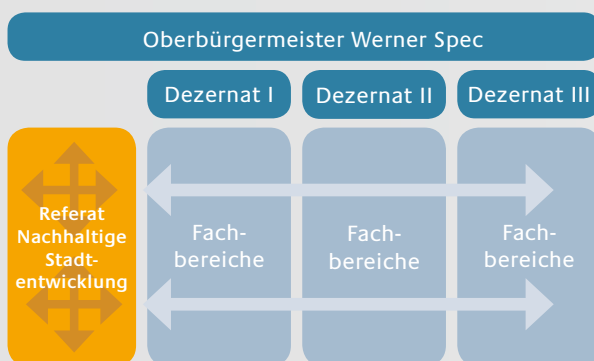
Der Start des intensiven Stadtentwicklungsprozesses erfolgte im Jahr 2004 auf Initiative des Oberbürgermeisters Werner Spec, abgesichert durch einen Grundsatzbeschluss des Gemeinderats. Alle Akteure der Ludwigsburger Stadtgesellschaft haben gemeinsam die wesentlichen

Politikfelder, einschließlich der nachhaltigen Finanzierung, aufgearbeitet. Die zentralen Bausteine der öffentlichen Beteiligung waren zwei Zukunftskonferenzen in den Jahren 2005 und 2006, auf denen insgesamt 100 Akteure aus allen Bereichen des Stadtlebens die Basis für die Leitsätze, Ziele und Maßnahmen in den elf Themenfeldern legten. Eine weitere Zukunftskonferenz im Jahr 2009 diente dazu, die bis dahin erreichten Ergebnisse zu bilanzieren und das SEK fortzuschreiben.

Auf der Basis dieses gesamtstädtischen Entwicklungskonzepts setzt die Verwaltung ein umfassendes und integriertes Nachhaltigkeitsmanagement (Managementkreislauf) um. Um eine strukturierte

Steuerung dieses Prozesses und der Arbeit innerhalb der Verwaltung sicherzustellen, hat die Stadt Masterpläne geschaffen, welche die strategischen Ziele und die operative Umsetzung erfassen. Darüber hinaus erarbeitete die Verwaltung ein Indikatorenset, mit dem sie die Wirkung der Maßnahmen misst.

Für die dauerhafte Verankerung als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung wurde 2008 das Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ eingerichtet. Neben der Integrierten Stadtentwicklung sind die Wirtschaftsförderung sowie die Energie- und Europapolitik dem Aufgabenbereich des Referats zugeordnet. Damit werden alle Aufgaben der nachhaltigen Stadtentwicklung gebündelt. Sie werden prozessorientiert bearbeitet und mit allen Bereichen des Verwaltungshandelns vernetzt.



Je früher die Verwaltung die formulierten Leitlinien und Ziele in die verschiedenen Phasen der Steuerung mit einbezieht, desto besser. Wenn Nachhaltigkeitsaspekte bereits in die Planungen mit einfließen, können alternative Varianten betrachtet werden. Dies gilt z. B. bei der Aufstellung des Haushalts oder, wie beispielsweise in Leipzig, bei der Entwicklung einzelner Projekte. Dort wird für jedes Projekt in der Beschluss-

vorbereitung eine Prüfmatrix erstellt, die eine Beurteilung im Sinne der strategischen Ziele erlaubt. Politische Vorgaben können auch den Rahmen für eine nachhaltige Beschaffung bilden (vgl. Kapitel 2.4). Düsseldorf setzt beispielsweise für eine konsequente Erfolgskontrolle Kennzahlen ein, mit denen die Zielerreichung gemessen wird (vgl. auch Kapitel 5.1).

### Rheine: Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept

Mit dem Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzept (IEHK) hat sich die Stadt Rheine im Jahr 2008 ein Programm gegeben, in dem sie die Ziele „Zukunftsfähige Entwicklung“ und „Konsolidierung des Haushalts“ konkretisiert. Das Konzept führt alle Fachbereiche zusammen, gibt der Stadtentwicklung eine klare Struktur und eine konsequente Ausrichtung an der Leitlinie der Nachhaltigkeit.



Quelle: ArchitekturStadtplanungStadtentwicklung (Büro ASS), Düsseldorf 2008: Rheine 2020. Integriertes Entwicklungs- und Handelskonzept, S. 38, eigene Bearbeitung

Einzelmaßnahmen zugeordnet. Leitprojekte und Einzelmaßnahmen werden im IEHK nach drei Prioritätsstufen gegliedert und mit Zuständigkeiten sowie einem Zeitrahmen versehen. Dies und der transparente Aufbau ermöglichen es, die Zielerreichung mit relativ geringem Aufwand zu überprüfen (Evaluation). So wird auch Planungssicherheit für weitere Akteure in der Stadt geschaffen.

Vor dem Hintergrund von demografischem Wandel und Finanzknappheit formulieren Politik und Verwaltung in dem Konzept gemeinsam fachübergreifende Leitbilder für die langfristige und nachhaltige Entwicklung der Themenfelder Soziales, Bauliche Entwicklung, Bildung, Kultur, Sport und Freizeit, Arbeit und Wirtschaft, Tourismus, Natur, Umwelt, Landschaft, Wohnen, Finanzielle Zukunftsfähigkeit, Subsidiarität und Partizipation. Die nach Themenfeldern gegliederten Leitbilder werden mit Leitprojekten aus verschiedenen Bereichen unteretzt. Diesen wiederum wurden vielfältige



### Was erforderlich ist

Nachhaltigkeit kommt als politische Leitlinie und Grundlage für die Steuerung kommunaler Aktivitäten dann am besten zum Tragen, wenn sich alle gesellschaftlichen Gruppen (Stakeholder) in den formulierten Grundsätzen mit ihren Zielen berücksichtigt finden. Partizipative Ansätze (vgl. Kapitel 4.1) entscheiden schon bei der Entwicklung der politischen Leitideen mit über deren Erfolg. Auf dieser Grundlage kann auch der notwendige breite Konsens im Rat entstehen, der die langfristige Bindungswirkung von Entscheidungen unabhängig von politischen Mehrheiten begünstigt.

Bei der Formulierung der politischen Leitlinie müssen Politik und Verwaltung eine Antwort darauf geben, wie mit konkurrierenden politischen Zielen umgegangen werden soll. So kann es in der kommunalen Praxis etwa zum Konflikt kommen, wenn eine in Aussicht stehende Unternehmensansiedlung zwar eine erhebliche Steigerung des Gewerbesteueraufkommens nach sich zöge, gleichzeitig jedoch mit einer hohen



Flächeninanspruchnahme verbunden wäre. Gemeinsam erarbeitete Zielhierarchien, klare Prioritäten und einheitliche Bewertungsmaßstäbe sind die Werkzeuge, mit denen sich eine nachhaltige Entwicklung gegenüber der Realisierung ausschließlich kurzfristiger Vorteile absichern lässt (vgl. dazu auch Kapitel 4.1).

## 2.2 Nachhaltigkeit zur „Chefsache“ machen

### Strategischer Eckpunkt

*„Die Verantwortung für das Thema Nachhaltigkeit muss bei der politischen Spitze angesiedelt sein, um die Wirksamkeit des Anliegens zu sichern. Von hier aus müssen die Nachhaltigkeitsaktivitäten innerhalb der Verwaltung koordiniert sowie die Verbindung zu den politisch Verantwortlichen im Rat, in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft gesucht werden. Wir sorgen dafür, dass die Verwaltungsleistungen für Nachhaltigkeit und die personellen Verantwortlichkeiten klar erkennbar sind. Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe bedeutet auch, dass wir die Gestaltungskompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine nachhaltige Entwicklung fördern. [...] Es gibt keine Blaupausen und keine einfachen Erfolgsrezepte zur nachhaltigen Entwicklung. Aber es ist gewiss, dass es ohne das überzeugende Beispiel, das mitreißende Engagement und die beharrliche Initiative der politischen Führung nicht geht.“*

### Worum es geht

Der Wandel zu mehr Nachhaltigkeit in den Kommunen verlangt allen Beteiligten – Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden, Unternehmen, Politik und Verwaltung – ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft ab. Veränderungen in einem derart komplexen Umfeld haben besondere Erfolgchancen, wenn sie zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie werden erstens durch die führenden Köpfe einer Organisation nicht nur mitgetragen, sondern vorangetrieben. Und es gibt zweitens eine oder mehrere Persönlichkeiten in der Stadtspitze, die mit ihrem Auftreten und Handeln die maßgeblichen Ziele und Werte der Veränderung verkörpern. Die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister ist dabei zuallererst in der Pflicht.



Die Zuständigkeit für Nachhaltigkeit bei der politischen Spitze zu verankern verleiht dem Thema nachhaltige Entwicklung erkennbar besondere Bedeutung und hebt damit die politische Priorität hervor. Das bedeutet jedoch

keinesfalls, dass jede Einzelentscheidung, die das Thema Nachhaltigkeit berührt, nur vom jeweiligen Stadtoberhaupt getroffen werden kann. Die Oberbürgermeisterin oder

*„Nachhaltigkeit muss als Leitlinie vom Oberbürgermeister und der Stadtspitze nicht nur vorgegeben, sondern gelebt werden.“*

Oberbürgermeister Dirk Elbers, Düsseldorf



der Oberbürgermeister als oberster Dienstherr motiviert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich mit ihrem Wissen und ihren Kompetenzen für eine nachhaltige Entwicklung in der Stadt einzusetzen.

Die Signalwirkung eines kommunalen Schwerpunkts Nachhaltigkeit reicht im besten Fall weit über die Verwaltung hinaus. Öffentliche und private Unternehmen, Vereine, Interessengruppen sowie Bürgerinnen und Bürger orientieren sich am guten Vorbild.

### **Was bereits getan wird**

In einer wachsenden Zahl von Städten und Gemeinden bekennen sich die politische Spitze und die Verwaltungsführung zur Nachhaltigkeit als zentraler Leitlinie. Sie erklären nachhaltige Entwicklung zur „Chefsache“. Dies drücken die Verantwortlichen beispielsweise im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen aus. So diskutiert Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly in Nürnberg zukunftsgerichtete Themen und geplante Projekte in seinen mobilen Bürgerversammlungen, bei denen Teile der Stadt mit dem Fahrrad, zu Fuß oder per Straßenbahn erkundet werden. Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl verleiht den Augsburger Zukunftspreis für besonderes Engagement in den Bereichen Nachhaltigkeit und Klimaschutz.

Auch auf andere Weise können die politischen Spitzen in den Städten den Weg zu mehr Nachhaltigkeit ebnen: indem sie persönlich für die Modernisierung der eigenen Stadtverwaltung eintreten (wie der Ludwigsburger Oberbürgermeister Werner Spec), sich an der internationalen Diskussion über Nachhaltigkeit beteiligen (wie der Bonner Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch im Rahmen von „ICLEI – Local Governments for Sustainability“) oder sich auf nationaler Ebene einbringen (wie der Konstanzer Oberbürgermeister Horst Frank im Rat für Nachhaltige Entwicklung von 2003 bis 2010).

### **„Tübingen macht blau“**

**In Tübingen kann sich der Oberbürgermeister bei der Umsetzung einer klimafreundlichen Stadtpolitik auf einen breiten Konsens im Gemeinderat stützen. Er moderiert den öffentlichen Diskurs und stößt Programme an.**

Oberbürgermeister Boris Palmer ist Impulsgeber in Tübingen und hat die Klimaschutzkampagne „Tübingen macht blau“ initiiert. Mittels Förderung, Aktionen und Beratung soll den Bürgerinnen und Bürgern klimaschonendes Verhalten nahegebracht werden. Als der Oberbürgermeister die Kampagne im Jahr 2008 ins Leben rief, ging er mit gutem Beispiel voran und schaffte seinen Dienstwagen ab. Die Umsetzung der Kampagne liegt nun zu einem großen Teil bei den Stadtwerken.

Die Bürgerschaft hat mit den Leitlinien für eine nachhaltige Stadtentwicklung bereits im Jahr 2003 die Richtung vorgegeben. Der Oberbürgermeister achtet bei der Umsetzung dieser Leitlinien darauf, dass sich Partikularinteressen und das Gemeinwohl die Waage halten. Beim Ziel



„Null Flächenverbrauch“ beispielsweise kommunizieren Politik und Verwaltung gegenüber den Betrieben und der Bevölkerung offen, warum keine neuen Gewerbeflächen ausgewiesen werden und eine Neuansiedlung von Betrieben nur begrenzt möglich ist. Außerdem werden Alternativen angeboten: Mit Engagement und Kreativität lassen sich Flächen reaktivieren, mit denen der Flächen(mehr)bedarf in aller Regel gedeckt werden kann.

Den umfassenden Anspruch der Nachhaltigkeit kann keine Person allein und in allen kommunalen Tätigkeitsbereichen durchsetzen. Daher schaffen die Städte und Gemeinden weitere Voraussetzungen für den Erfolg, indem sie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klären sowie ein gutes Zusammenspiel von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf allen Ebenen der Verwaltung befördern. Als Erfolgsfaktor haben sich auch klare Ziele erwiesen, die die politische Führung nachdrücklich vermittelt und für die Verwaltung durch ein abgestuftes Zielsystem umsetzbar macht (vgl. Kapitel 2.1).

### Stadtentwicklungsprogramm „Zukunft Konstanz 2020“

In Konstanz ist der Oberbürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats mitverantwortlich für die politische Zielbildung. Als Oberhäupter der Verwaltung tragen er und die beiden Bürgermeister gleichzeitig Verantwortung für die Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Bei der Erarbeitung dieser Maßnahmen wird in Konstanz die Bürgerbeteiligung großgeschrieben.

Oberbürgermeister Horst Frank und die beiden Bürgermeister und Dezernenten Kurt Werner und Claus Boldt sind Unterzeichner des Vorwortes zum Stadtentwicklungsprogramm „Zukunft Konstanz 2020“. Sie stehen damit persönlich für die strategischen Ziele dieses Programms, das die Bürgerschaft und der Gemeinderat im intensiven Dialog erarbeitet haben. Um dem gemeinsam entwickelten Leitbild politische Verbindlichkeit zu verleihen, hat der Gemeinderat einen förmlichen Beschluss dazu gefasst.

Dem Oberbürgermeister und den Dezernenten kommt damit eine entscheidende Rolle in der Kommunikation zwischen dem Gemeinderat und der Bürgerschaft auf der einen Seite und der Verwaltung, die das Programm umsetzt, auf der anderen Seite zu. Die Kompetenzen sind dabei nach Fachgebieten aufgeteilt: Die Leitung der Verwaltung und der Kämmerei ebenso wie Belange von Chancengleichheit, Integration und Wirtschaftsförderung liegen beim Oberbürgermeister. Bürgermeister Boldt ist für Bildung, Kultur und Soziales verantwortlich, und Bürgermeister Werner leitet das Dezernat für Planung, Technik und Umwelt.

### Was erforderlich ist

Nachhaltiges kommunales Handeln richtet sich an langfristigen Entwicklungen aus und berücksichtigt Auswirkungen, die weit über die üblichen Planungszeiträume hinausgehen. Aus diesem Grund benötigen nachhaltige Lösungen den sprichwörtlichen langen Atem, Erfolge stellen sich oft erst nach längerer Zeit ein. Die Ziele der nachhaltigen Entwicklung sollten deshalb möglichst so verankert sein, dass sie auch wechselnde Verantwortlichkeiten überdauern und bei neuen politischen Schwerpunkten bestehen bleiben.



Wenn beispielsweise eine neue Oberbürgermeisterin oder ein neuer Oberbürgermeister nicht mit gleichem Engagement für eine nachhaltige Entwicklung eintreten sollte, werden Impulse und Ideen aus dem Rat, der Verwaltung und aus der Bürgerschaft von besonders großer Bedeutung sein.

Wenngleich die politische Verantwortung für das Thema Nachhaltigkeit beim „Stadtoberhaupt“ liegt, so ist dieses nicht zwangsläufig die Persönlichkeit, die das Thema fachlich am besten vertreten kann. Politische Verantwortung und fachliche Kompetenz für die Umsetzung von Nachhaltigkeit müssen in der Regel erst zusammengeführt werden. Nachhaltigkeit als „Chefsache“ erfordert deshalb auch einen Schulterschluss zwischen Politik und Verwaltung sowie Transparenz in der Darstellung der Arbeitsteilung.

## 2.3 Kommunale Unternehmen am Leitbild der Nachhaltigkeit ausrichten

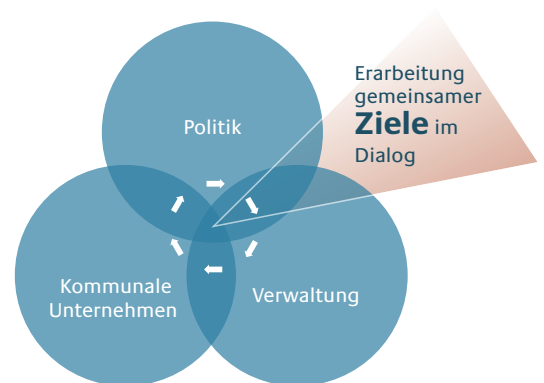
### Strategischer Eckpunkt

*„Nachhaltigkeit als kommunale Aufgabe geht über das Einmaleins moderner Verwaltungstechnik hinaus. Wichtig ist, dass jedes Ressort, jeder Verein, jedes Unternehmen und jede Person in der Stadt versteht, welche Aufgabe für eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt er oder sie hat. Das zu strukturieren und zu organisieren ist unsere Aufgabe als Oberbürgermeister. Deshalb richten wir Eigenbetriebe, Stadtwerke und andere kommunale Unternehmen am Leitbild der Nachhaltigkeit aus. Wir setzen uns dafür ein, dass unsere Unternehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung verstärkt wahrnehmen.“*

### Worum es geht

Kommunale Unternehmen erbringen einen erheblichen Anteil der Daseinsvorsorge in den Städten und Gemeinden. Unternehmen, an denen die Städte beteiligt sind oder die ihnen vollständig gehören, investieren viel in die kommunale Infrastruktur – häufig sogar mehr als die Städte selbst im Rahmen ihrer Kernhaushalte. In den kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien kommt diesen Unternehmen daher eine wichtige Rolle zu. Sie sind gefordert, ihr Kerngeschäft am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten, gegenüber der Öffentlichkeit transparent über ihr Nachhaltigkeitsengagement zu berichten und sich dabei an Vorreiterunternehmen zu messen.

Politische Mandatsträger sind in den Aufsichts- oder Steuerungsgremien kommunaler Unternehmen vertreten und stehen ihnen in der Regel auch vor. Damit nehmen sie auf die Tätigkeit des Unternehmens Einfluss, je nach Rechtsform mit unterschiedlichen Möglichkeiten. Grundsätzlich bilden die strategischen Leitlinien einer Kommune und damit auch das Leit-







*„Indem kommunale Unternehmen eine ausgewogene Versorgung sicherstellen, indem sie ihre Wirtschaftskraft einbringen und sich ökologisch engagieren, leisten sie einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung und für mehr Lebensqualität.“*

Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Erfurt

bild Nachhaltigkeit den Orientierungsrahmen, an dem ein kommunales Unternehmen seine wirtschaftliche Tätigkeit ausrichtet. Wie verbindlich die Vorgaben für die Unternehmen sind, ist unterschiedlich: Die Politik kann Eigenbetriebe eher „an der kurzen Leine“ steuern als beispielsweise städtische Aktiengesellschaften.

Direkte Einflussnahme und Steuerung seitens der Politik stoßen in der Praxis oft an Grenzen. Es ist daher wichtig, dass die Politik und die Führungsspitzen der kommunalen Unternehmen die Leitlinien der Aufgabenwahrnehmung gemeinsam entwickeln und vertreten. Wenn eine Kommune Stadtwerke, städtische Abwasser- und Müllentsorger, Kulturbetriebe, Wohnungs- und andere kommunale Unternehmen in ihren Nachhaltigkeitsprozess aktiv einbindet, werden diese die Ziele eher mittragen. Oftmals kommen vonseiten der kommunalen Unternehmen sogar entscheidende Impulse. Ein solches dialogisches Verfahren hat gegenüber einer Verordnung von oben den Vorteil, dass die Unternehmen eigene Vorstellungen, Lösungsansätze und ihre ökonomische Sichtweise einbringen können. Hierbei darf nicht vergessen werden: Jede Entscheidung über die Ausrichtung der Unternehmenspolitik ist auch eine Entscheidung über die Erträge, die letztlich zur kommunalen Gesamtfinanzierung beitragen.

Nachhaltigkeitsberichte helfen den kommunalen Unternehmen dabei, den Geschäftsfall „Nachhaltigkeit“ zu erkennen, Leistungen zu optimieren, Zielkonflikte und Erfolge zu kommunizieren – ähnlich wie beim Nachhaltigkeitsmonitoring der gesamten Kommune (vgl. Kapitel 5.1).

### **Was bereits getan wird**

Kommunale Unternehmen können mit dem Zukunftsthema Nachhaltigkeit neue Geschäftsmodelle entwickeln und bestehende Aufgabenfelder ausbauen. Aus Sicht des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) sind die Minderung von Treibhausgasen, die Entwicklung einer intelligenten Energieinfrastruktur, Elektromobilität, Erneuerbare Energien und Breitbandkommunikation besonders wichtige Zukunftsfelder.

Die Unternehmen verbessern nach eigenen Aussagen ihre Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie sich offensiv zu einer nachhaltigen Unternehmenspolitik bekennen. Damit wächst die Chance, dass sie langfristig zur Finanzierung der kommunalen Haushalte beitragen können. Transparenz über die Nachhaltigkeitsleistungen steigert die Akzeptanz in der kommunalen Politik und bei den Bürgerinnen und Bürgern. Gleichzeitig lassen sich Prozesse besser steuern und Risiken vorausschauend managen. Daher erstatten inzwischen viele kommunale Unternehmen Bericht über ihre Nachhaltigkeitsaktivitäten, wie beispielsweise die Erfurter Stadtwerke im Jahr 2010. Darüber hinaus nehmen die Erfurter Unternehmen am freiwilligen Umweltmanagementsystem ÖKOPROFIT teil (vgl. Kapitel 4.2).

Viele Stadtwerke investieren in den Ausbau regenerativer Energien und tragen so zu einer nachhaltigen Energieversorgung bei (wie in Freiburg und München, vgl. Beispiel) oder sie nutzen technische Innovationen zum Stromsparen (z.B. in Norderstedt).

### München: Ausbauoffensive Erneuerbare Energien der Stadtwerke München

Die Stadtwerke München haben im Jahr 2008 die Ausbauoffensive Erneuerbare Energien gestartet: Bis 2025 soll bilanziell der gesamte Strombedarf Münchens aus erneuerbaren Energiequellen im Besitz der Stadtwerke gedeckt werden. So will die Stadt zu einem Vorreiter in Sachen Klimaschutz werden.

Die Initiative ging ursprünglich vom Stadtrat aus. Er hatte sich – in der Frage, wie die Stadtwerke mit erwirtschafteten Überschüssen verfahren sollten – klar gegen Investitionen in fossile Energien und für eine Ausrichtung der Stadtwerke an Kriterien der Nachhaltigkeit ausgesprochen. Die Leitung der Stadtwerke nahm diese Kursvorgabe auf, und das Ziel, als erste Millionenstadt vollständig auf Strom aus regenerativen Quellen umzusteigen, war geboren.

Aktuell investieren die Stadtwerke in Großprojekte für die Stromerzeugung – nicht nur in Solarenergie und Wasserkraft in Bayern, sondern auch in Windparks in Norddeutschland und in der Nordsee sowie ein Solarkraftwerk in Spanien. Bereits in der ersten Phase des Münchener Bündnisses für Klimaschutz – ein Zusammenschluss von Stadtverwaltung, öffentlichen und privaten Unternehmen mit dem Ziel, bis 2030 den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu halbieren – konnte rein rechnerisch die Stromversorgung aller Münchener Haushalte sowie der Tram und U-Bahn aus erneuerbaren Quellen bestritten werden.

Da zur nachhaltigen Energieversorgung auch eine effiziente und sparsame Nutzung von Energie gehört, bieten die Stadtwerke vielfältige Informationen über Energiesparen und energieeffizientes Bauen sowie eine kostenlose Energieberatung für einkommensschwache Haushalte an. Auch in der ersten Phase des Münchener Bündnisses für Klimaschutz haben die Stadtwerke eine wichtige Rolle gespielt.



Kommunale Unternehmen sind schrittweise auf dem Weg, sich auch in den „klassischen“ Geschäftsfeldern, etwa der Ver- und Entsorgung, besser aufzustellen. Auch wenn das bei Weitem noch nicht überall der Fall ist: Sie beschaffen zunehmend nachhaltig, setzen die Finanzmittel generationengerecht ein und gehen vermehrt sparsam mit Ressourcen um. Damit sind sie in manchen Fällen sogar Vorreiter in den Kommunen und treiben die Entwicklung zu mehr Nachhaltigkeit in diesen Städten und Gemeinden voran. Die Politik unterstützt die Unternehmen in ihren Aktivitäten (beispielsweise in Düsseldorf, Nürnberg, Augsburg, Bonn, Rheine, Freiburg, Konstanz).

### Hannover: Stadtwerke und Kommunen fördern Klimaschutz

Die Stadtwerke Hannover bieten in Zusammenarbeit mit der Stadt Hannover und umliegenden Gemeinden im Rahmen des „enercity-Fonds proKlima“ ein Förderprogramm für Investitionen in den Klimaschutz, Weiterbildung und Beratungsprogramme zur Nachhaltigkeit in Betrieben an. Der Fonds ist als Modell zur lokalen, freiwilligen und kooperativen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in dieser Form bislang einmalig.

Der „enercity-Fonds“ wird aus einem Aufschlag auf den Gaspreis, den Gewinnen der Stadtwerke sowie Beiträgen der Stadt Hannover und der Gemeinden finanziert. Das jährliche Fördervolumen beträgt mehr als fünf Millionen Euro. Damit werden Breitenförderprogramme im energieeffizienten Bauen und Sanieren (mehr als 1000 Maßnahmen pro Jahr), einzelne Innovationsprojekte, Bildungs- und Marketingprogramme sowie Beratungsangebote für kleine und mittlere Unternehmen unterstützt.

Um die gewünschte Wirkung der Programme sicherzustellen, werden die Fördermittel nach vier festgelegten Kriterien vergeben: CO<sub>2</sub>-Effizienz, absolute CO<sub>2</sub>-Reduzierung, Multiplikatorwirkung und Innovationsgrad. Die Geschäftsstelle hat ihren Sitz bei den Stadtwerken, über Einzelprojekte und Förderprogramme entscheiden allerdings das Kuratorium unter der Leitung eines Vertreters des Stadtrates und der Beirat, dem der Geschäftsführer der Handwerkskammer vorsitzt.

Derzeit erhalten unter anderem die Bauherren im neuen „zero:e park“, Europas größter Klimaschutzsiedlung mit rund 300 Reihen-, Doppel- und Einfamilienhäusern in Passivhausbauweise, eine Förderung aus dem Fonds.



Kommunale Unternehmen sind besonders erfolgreich, wenn sie ökonomische Interessen mit Nachhaltigkeitszielen verbinden. Ein Beispiel dafür ist die energetische Sanierung von Wohngebäuden bei der Städtischen Wohnbaugesellschaft Lörrach mbH („Wohnbau Lörrach“). Der durch die Sanierung gesunkene Energieverbrauch führt zu niedrigeren Betriebskosten und steigert die Attraktivität der Wohnungen.

### „Wohnbau Lörrach“: Erfolgreiches Quartiersmanagement

Das kommunale Tochterunternehmen „Wohnbau Lörrach“ stellt sich neben den klassischen Aufgaben kommunaler Wohnungsbaubetriebe auch neuen Herausforderungen wie der gezielten Umschichtung des Bestandes, der Quartiersentwicklung und der energetischen Sanierung der Gebäude. Damit trägt das Unternehmen zu verschiedenen Aspekten einer nachhaltigen Stadtentwicklung bei.

Der Betrieb ist eng mit der Stadtverwaltung verzahnt: Die Oberbürgermeisterin Gudrun Heute-Bluhm ist Vorsitzende des Aufsichtsrates, und die Bürgermeisterin Marion Dammann ist zweite Geschäftsführerin. Zu den Erfolgen des Unternehmens insbesondere bei der sozialen Stabilisierung von Quartieren tragen klar formulierte Prioritäten der Stadt bei.

Das Unternehmen gibt sich nicht mit dem bloßen Verwalten des Vorhandenen zufrieden: Immobilien werden gezielt ge- und verkauft oder neu gebaut, um den lokalen Wohnungsmarkt im Gleichgewicht zu halten. Auch in die Energieeffizienz der Gebäude wird viel investiert – und im Zuge von Umbauarbeiten werden häufig hochwertige Dachgeschosse aufgesetzt, um die Quartiere sozial zu durchmischen.

Ein „präventives Quartiersmanagement“ soll dazu beitragen, dass die Menschen sich stärker mit dem Quartier identifizieren und dass der Zusammenhalt im Viertel gestärkt wird. Es gibt Spielplätze, Gemeinschaftsräume, Ansprechpartner, gemeinsame Feste und eine Quartierszeitung. Die Bewohnerinnen und Bewohner werden eingeladen, sich bei der Planung und Umsetzung der Quartiersgestaltung aktiv zu beteiligen. Für die hohen Energiestandards bei Neubauten und Sanierungen wurde die „Wohnbau Lörrach“ mehrfach mit Architekturpreisen ausgezeichnet. Das Unternehmen erhielt auch einen Preis im bundesweiten Wettbewerb „Soziale Stadt 2010“ für die Sanierung eines stark benachteiligten Quartiers durch arbeitslose Bewohnerinnen und Bewohner.



In einer Reihe von Städten (z. B. Ludwigsburg und Lörrach) werden die Vorstände von Stadtwerken, Verkehrsbetrieben oder Wohnungsbauunternehmen in Gremien eingebunden, die sich mit der nachhaltigen Entwicklung in der Kommune befassen. In Leipzig geschieht dies beispielsweise im Koordinierungskreis der Leipziger Agenda 21.

### **Was erforderlich ist**

Kommunale Unternehmen müssen ihre Unternehmenspolitik sowohl an den Erfordernissen des Marktes als auch an denen der kommunalen Daseinsvorsorge ausrichten. Die Steuerung durch politische Mandatsträger erfordert ein hohes Maß an Sachkenntnis bezüglich der Branche und an betriebswirtschaftlicher Orientierung. Hilfreich sind ein kompetentes Beteiligungsmanagement in der Verwaltung, das die Mandatsträger unterstützt, sowie der Einstieg in ein aktives Nachhaltigkeitsmanagement und eine öffentliche Berichterstattung hierüber. Gerade in Letzterem steckt die Chance, die nicht finanziellen Aspekte der Leistungsfähigkeit eines kommunalen Unternehmens sachgerecht darzustellen und perspektivisch auch in der ökonomischen Leistungsbilanz zu würdigen.

Beim nachhaltigen Wirtschaften kommunaler Unternehmen können, wie bei allen anderen Unternehmen auch, Konflikte zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen entstehen. Investitionen, die sich langfristig lohnen, beispielsweise bei der energetischen Sanierung, können die kurzfristigen Gewinne schmälern. Damit sinkt kurzfristig auch der mögliche Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Haushalts. Die kommunalen Eigentümer müssen dies abwägen, vor allem vor dem Hintergrund, dass den kurzfristigen Gewinneinbußen häufig ein langfristiger Vermögenserhalt gegenübersteht. Die Unternehmen können die Akzeptanz für langfristig sinnvolles Handeln steigern, wenn sie ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit, ihre Kosten und die langfristigen Erlöse transparent machen.

Kommunale Unternehmen sollten sich – sofern sie es nicht schon tun – noch stärker dem Prinzip der unternehmerischen Verantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) verpflichtet fühlen. Die Orientierung an der Nachhaltigkeit kann beispielsweise verlangen, dass Stadtwerke ihre Kunden verstärkt zum Stromsparen motivieren, mit der Folge, dass dadurch weniger Strom verkauft wird. Dies kann den Unternehmen dennoch mittel- bis langfristig Vorteile verschaffen, indem sie sich neue Geschäftsfelder erschließen – etwa als Dienstleister für Energieeffizienz oder als Betreiber von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie.

Bund und Länder sind gefordert, die Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften insgesamt für alle Marktteilnehmer zu verbessern. Dies betrifft beispielsweise die Energieversorger, die ihre Anstrengungen für den Ausbau der Erneuerbaren künftig noch forcieren wollen und dafür langfristige Investitionssicherheit brauchen. Es betrifft auch die Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs, die ihre Aufgabe, eine umwelt- und sozial gerechte Mobilität in den Städten zu ermöglichen, auch in Zukunft erfüllen müssen. Zentral ist hierbei, dass Bund und Länder die Infrastruktur und den Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs auch zukünftig mitfinanzieren, auch wenn sich bisherige Rechtsgrundlagen und Finanzierungsinstrumente ändern.

Kommunale Unternehmen sind in vielen Fällen darauf angewiesen, unrentable Leistungen der Daseinsvorsorge, für die Bund und Länder keine ausreichenden Finanzmittel zur Verfügung stellen, durch rentable Leistungen „querzufinanzieren“. Wenn Leistungen, die auf dem Markt gute Erlöse erzielen, aus den kommunalen Unternehmen herausgelöst werden, schwächt dies gravierend deren Handlungsspielraum. Bund und Länder sollten sich entschieden gegen solche Tendenzen stellen. Auch sollte sich die Bundesregierung weiter gegenüber der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament dafür einsetzen, dass Kommunen Aufträge „inhouse“ an ihre Beteiligungsunternehmen vergeben können.

Schließlich sollten Bund und Länder die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens so gestalten, dass „nachhaltige“ Leistungen belohnt werden, beispielsweise durch zinsgünstige KfW-Kredite, mit denen Investitionen in Langfristprojekte und Infrastrukturen refinanziert werden, oder durch die Förderung von Innovation und Nachhaltigkeitskonzepten wie z.B. alternativen Vertragsmodellen mit Privaten zum Energiesparen.

### 2.4 Das Management der öffentlichen Dinge verbessern

#### Strategischer Eckpunkt

*„Jede Kommunalverwaltung sollte eine Vorreiterrolle übernehmen. Verschiedene Bereiche aus der Beschaffung, der Bildung, der Förderung des Ehrenamtes und der regionalen nachhaltigen Wirtschaft bieten sich dafür an. Unser Beschaffungs- und Vergabewesen richten wir mit bewährten Methoden an sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien aus und tragen den Nachhaltigkeitsgedanken so in alle Fachplanungen, Konzepte und Maßnahmen der Verwaltung. [...] Durch Kennzeichnungen, Informationen und Vorbildentscheidungen sollen die Verfahren der nachhaltigen Beschaffung einfacher und nicht aufwendiger werden. [...] Nachhaltigkeitsprüfungen sollen in Zukunft den haushälterischen Umgang mit finanziellen und natürlichen Ressourcen sicherstellen. Konkret heißt das für uns, dass wir die Nachhaltigkeit bei allen neuen und wesentlichen Maßnahmen prüfen wollen...“*

### Worum es geht

Kommunale Nachhaltigkeitspolitik ist nur dann glaubwürdig, wenn sich die kommunalen Verwaltungen in ihrem Handeln für die Öffentlichkeit nachvollziehbar an dieser Leitlinie ausrichten. Dazu benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung geeignete Steuerungsinstrumente und praktische Orientierung für das Management der öffentlichen Dinge. Eine Kommune handelt glaubwürdig, wenn sie sich bei Investitionen in Anlagen und Einrichtungen, bei der Vergabe von Aufträgen und bei der Beschaffung von Verbrauchsmaterialien an den eigenen Nachhaltigkeitsansprüchen ausrichtet.

Städte und Gemeinden haben die Chance, mit ihrem Beschaffungs- und Vergabewesen eine Vorreiterrolle zu übernehmen und gleichzeitig den Markt für nachhaltige Güter und Dienstleistungen zu befördern. Mit entsprechenden Kriterien in der Vergabepaxis können kommunal Verantwortliche Einfluss auf Unternehmen und deren Angebote nehmen und jenseits gesetzlicher Regelungen Standards setzen. Dies kann Unternehmen zu nachhaltigem Handeln ermutigen und den Wettbewerb um unternehmerische Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung anstacheln. Die Kommune kann durch ihre Beschaffungsstrategie als Nachfragerin nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen zudem dazu beitragen, dass Arbeitsplätze in zukunftsfähigen Branchen entstehen.

Richtlinien und Instrumente, wie sie bei einer nachhaltigen Beschaffung zum Einsatz kommen, sind auch grundlegendes Handwerkszeug für die Leistungserstellung in der Verwaltung insgesamt. Die Verwaltungsspitze trägt dafür Sorge, dass soziale, wirtschaftliche und ökologische Kriterien gleichermaßen in Entscheidungsprozesse einfließen und eine zentrale Grundlage des Verwaltungshandelns bilden. Entsprechende Prüfinstrumente liefern wichtige Informationen, wie die Verwaltung durch ihre Aktivitäten dazu beiträgt und beitragen kann, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen („Nachhaltigkeitscheck“).

### Was bereits getan wird

Die Kommunen, die diese Publikation mittragen, haben größtenteils Richtlinien für eine nachhaltige Beschaffung festgelegt. Besondere Schwerpunkte sind die Vermeidung von Produkten aus Kinderarbeit, die Bevorzugung fair produzierter und gehandelter Produkte sowie Klimaschutz und Ressourcenschonung.

*„Wir wollen ökologische und soziale Kriterien bei Beschaffungen und Ausschreibungen berücksichtigen. Durch fairen Handel und Vermeidung von Produkten aus Kinderarbeit können wir zu mehr sozialer Gerechtigkeit in den Entwicklungsländern beitragen.“*

Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg





Nachhaltiges Management setzt aber schon vor der Beschaffung von Gütern oder Leistungen an. Den Ausgangspunkt bilden strategische Fragen: Was wollen wir erreichen? Wie wollen wir unsere Aufgaben erfüllen?

Instrumente für die strategische Verankerung von Nachhaltigkeit im Management der öffentlichen Dinge sind beispielsweise Prüfmatrizen bezogen auf die strategischen Zielsetzungen (wie in Leipzig), Kosten-Nutzen-Rechnungen (wie in Norderstedt) sowie die Einbeziehung von Lebenszykluskosten bzw. Folgekosten (wie in München).

Checklisten, Indikatoren und Leistungskennzahlen können Kommunen dabei helfen, ihre Leistungen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Daseinsvorsorge – beispielsweise Ver- und Entsorgung, Umweltschutz oder Kinderbetreuung – stärker an einer nachhaltigen Entwicklung zu orientieren. Auf der Basis eines Monitorings und einer kontinuierlichen Berichterstattung kann die Kommune ihr Handeln steuern und überwachen (vgl. Kapitel 5.1). Ein Beispiel dafür ist das Datensystem zur Umweltentwicklung in Münster (Umweltkataster).

### Düsseldorf: Fairer Handel und Klimaschutz als Ergebnis zielorientierter Managementprozesse

Faire Beschaffung ist in der Düsseldorfer Verwaltung festgeschrieben. In der „Hauptstadt des Fairen Handels 2007“ sind biologisch angebaute und faire „Düsseldorf Café“ und faire „Düsseldorf Fußballer“ ebenso präsent wie faire Feuerwehrkleidung und Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern. Beim Klimaschutz setzt die Stadt ebenfalls auf ein verbessertes Management.



Der energetische Umbau der Stadtbeleuchtung ist ein Bereich mit besonderem Potenzial für die Schonung natürlicher Ressourcen und die Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Der Rat der Stadt Düsseldorf hat deshalb im Dezember 2010 den Masterplan „Energieeffiziente Straßenbeleuchtung“ beschlossen und der Verwaltung darin Vorgaben zur Ausgestaltung der Beleuchtung gemacht. So sollen künftig neben gestalterischen auch kriminalpräventive Aspekte und Umweltgesichtspunkte berücksichtigt werden. Dabei kommen Natriumdampf-Hochdrucklampen, LED-Leuchtmittel und eine dynamische Beleuchtungssteuerung zum Einsatz, noch vorhandene Gasbeleuchtungsanlagen und Quecksilberdampfleuchten werden sukzessive ausgetauscht. Die Maßnahmen tragen dazu bei, die städtischen Klimaschutzziele zu unterstützen und den Ressourcenverbrauch zu reduzieren.

Um das Fernziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, hat die Stadt zudem das „Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie“ beauftragt, Technologien zu untersuchen, die in besonderem Maße zur Minderung von Treibhausgasen beitragen können. Bei dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderten Vorhaben erstellte das Institut für Düsseldorf gemeinsam mit 18 weiteren Städten eine Technologiematrix, die die Technologien bezüglich ihrer Tiefe und Breite des Einsparpotenzials und der Höhe der Lebenszykluskosten bewertete. Die Matrix soll die deutschen Metropolen bei der Erstellung von langfristigen Klimaschutzstrategien unterstützen und neue Kooperationsmöglichkeiten aufzeigen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden auf die Düsseldorfer Situation angewendet. Auch andere Städte nutzen die Matrix, um ihre Klimabilanz zu verbessern.



## Heidelberger Energiekonzeption: Energiestandards für ein verbessertes Gebäudemanagement



Die Stadt Heidelberg hat sich mit ihrer Energiekonzeption klare Regeln für den kommunalen Klimaschutz gesetzt. Die Schwerpunkte liegen bei der Bauleitplanung und der Optimierung des Energieverbrauchs städtischer Liegenschaften. Die Heidelberger Standards liegen dabei immer oberhalb der gesetzlichen Vorgaben.

Die Energiekonzeption 2010 macht Vorgaben zur umweltfreundlichen Wärmeversorgung, weist auf Beratungsleistungen und Förderprogramme hin und bezieht städtebauliche Maßnahmen mit ein. Die Stadt macht damit Energieanforderungen zu einem wichtigen Bestandteil von Ausschreibungen bei städtebaulichen Wettbewerben. Ziel ist es, den Passivhausstandard stadtwweit umzusetzen. Bereits die mit der Planung von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen beauftragten Stellen müssen die Erfüllung der energetischen Anforderungen und die Kennzahlen städtischer Gebäude, wie z. B. zur Wärmedämmung, dem Amt für Umweltschutz, Gewerbeaufsicht und Energie mitteilen. Für die Kontrolle des Energieverbrauchs gibt es ein städtisches Energie-Controlling-System (ECS). Dabei müssen die Planer der Neuinstallation von technischen Anlagen in städtischen Gebäuden ein Regelungskonzept für den Betrieb von Heizungen, Lüftungen und ähnlichen Anlagen ausarbeiten, welches die Hausmeister im laufenden Betrieb umsetzen.

### Was erforderlich ist

Die Ausrichtung der kommunalen Beschaffung an Nachhaltigkeitskriterien kann zu Spannungen und Zielkonflikten führen. Wenn die Kommune beispielsweise Produkte aus Fairem Handel bevorzugt, kann dies im Konflikt mit den Zielen der Unterstützung der regionalen Wirtschaft oder der sparsamen Mittelverwendung stehen. Solche Dilemmata bergen jedoch auch Chancen. Sie bieten Anlass zur Diskussion über Ziele und Prioritäten – in Politik und Verwaltung, aber auch mit Bürgerinnen und Bürgern. Am Ende steht eine bewusste Entscheidung.

Der erste Schritt in Richtung eines besseren Managements ist die verbesserte Informationsbasis. Mit konkreten Entscheidungshilfen in Beschaffungsrichtlinien und Leitfäden mit Muster-Leistungsbeschreibungen für Beschaffer kann die Orientierung auf Nachhaltigkeit in der Vergabe unterstützt werden. Diejenigen, die in den Kommunen Entscheidungen für eine nachhaltige Beschaffung treffen, müssen zum richtigen Zeitpunkt über entscheidungsrelevante Daten und konkrete Hilfestellungen verfügen.

Politik und Verwaltung sollten bei Ausschreibungen und Auftragsvergaben ihre Nachhaltigkeitsanforderungen gegenüber potenziellen Lieferanten und Dienstleistern klar kommunizieren. Welche Zertifikate, Managementsysteme und Nachhaltigkeitssiegel werden als Nachweis verlangt? Welche Klimaziele strebt die Kommune an? Überprüfbare und zeitlich definierte Ziele ermöglichen ein Monitoring der öffentlichen Beschaffung.

Mit dem 2009 erlassenen Gesetz zur Modernisierung des deutschen Vergaberechts ist es möglich, bei öffentlichen Ausschreibungen für die Auftragsausführung umweltbezogene und soziale Ziele („Sekundärziele“) in den Anforderungskatalog aufzunehmen. Aktuell prüft die EU-Kommission, wie der europäische Rechtsrahmen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung weiterentwickelt werden kann. Bund und Länder sollten die rechtssichere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen bei der Beschaffung weiter befördern.



## 3. Nachhaltige Finanzierung

### Strategischer Eckpunkt

*„Es gibt auch eine fiskalische Nachhaltigkeit. Sie hat zwei Seiten: Zum einen muss eine nachhaltige Politik finanzierbar sein oder auf selbsttragenden wirtschaftlichen Effekten beruhen. Zum anderen müssen finanzielle Ressourcen genauso wie ökologische Ressourcen bewahrt bzw. in vielen Fällen erst wiederhergestellt werden. Deshalb sind ein ausgeglichener Haushalt und der Schuldenabbau zugunsten kommender Generationen zentrale Ziele der Stadtpolitik. Diese Ziele verlangen massive Anstrengungen vonseiten der Kommunen. Sie erfordern jedoch auch eine strukturelle Entlastung. Wir erwarten, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung der Kommunen schaffen.“*

Viele Kommunen haben als zentrales Ziel auf der Agenda, den Haushalt auszugleichen und die Schuldenlast gering zu halten. Gelingen kann dies nur, wenn – auf der Grundlage eines reformierten Gemeindefinanzsystems – Politik und Verwaltung langfristig planen und dabei die absehbaren großen Entwicklungslinien in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt berücksichtigen. Für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzierung kommunaler Aufgaben ist es erforderlich, dass die Verwaltung die Folgekosten von Entscheidungen und Vorhaben transparent macht, sodass Verantwortliche in Politik und Verwaltung diese berücksichtigen können. Anhand von geeigneten Prüfverfahren lassen sich Entscheidungen auf ihre langfristigen Auswirkungen hin beurteilen.



*„Das Hauptproblem ist, dass selbst reiche Kommunen lange Zeit auf Kosten der Zukunft gelebt haben. Wir wissen, dass wir uns das nicht mehr leisten können.“*

Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen

### 3.1 Haushaltsausgleich anstreben

#### Strategischer Eckpunkt

*„Wir wollen die kommunalen Ausgaben und Einnahmen in ein angemessenes, zukunftsfähiges Verhältnis bringen. Dies kann jedoch nicht allein auf kommunaler Ebene erreicht werden. Zu einer nachhaltigen Entwicklung in Kommunen gehören die Prinzipien Konnexität und Subsidiarität sowie die Sicherung angemessener Anteile an den staatlichen Steuereinnahmen.“*

#### Worum es geht

Ein Grundsatz der Nachhaltigkeit lautet, Ressourcen immer nur in dem Umfang zu nutzen, wie sie sich auf natürliche Weise regenerieren können. Dieser Grundsatz

*„Auch und gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzmittel ist zielgerichtetes Handeln notwendig. Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, müssen sich Politik und Verwaltung gemeinsam mit der Bürgerschaft auf die wichtigsten Ziele und Aufgaben verständigen.“*

Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine



bedeutet mit Blick auf das Finanzwesen: Politik und Verwaltung müssen sicherstellen, dass – zumindest in mittel- bis langfristiger Perspektive – jeder ausgegebene Euro auch wieder eingenommen wird.

Der Haushaltsausgleich wird in der gesellschaftlichen Diskussion oft mit dem Schlagwort der Generationengerechtigkeit verbunden. In diesem Fall heißt das: Die Kommunen müssen in der Zukunft finanziell mindestens so gut wie heute ausgestattet sein, um die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge für künftige Generationen erbringen zu können.

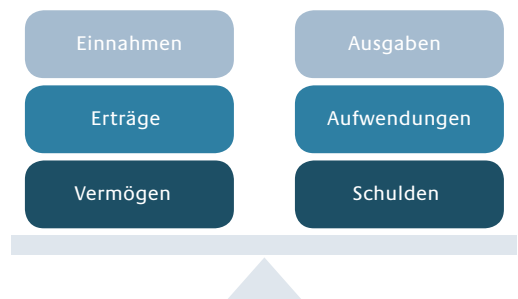
Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, können Städte und Gemeinden bei den Ausgaben und bei den Einnahmen ansetzen. Dabei kann es im Sinne der nachhaltigen Entwicklung auch sinnvoll sein, vorübergehend mehr Geld auszugeben, als auf der Einnahmeseite unmittelbar zur Verfügung steht. Auch Investitionen, die über Kredite finanziert werden, können langfristig zu Einsparungen führen und damit Teil einer nachhaltigen, generationengerechten Finanzpolitik sein.

### Was bereits getan wird

Viele Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung tragen dazu bei, zukünftig eine solidere finanzielle Basis zu erreichen. Investiert eine Stadt beispielsweise in Maßnahmen zur Energieeinsparung bei öffentlichen Gebäuden, führt das unmittelbar zu Einsparungen bei den Betriebskosten. Maßnahmen im Bildungsbereich oder zur Beratung und Betreuung bestimmter Bevölkerungsgruppen führen auf lange Sicht zu einer besseren sozialen Balance und entlasten damit die öffentlichen Haushalte indirekt bei den Sozialausgaben. Eine wirksame Gemeindefinanzreform ersetzen diese Maßnahmen allerdings nicht.

Die Kommunen sind dabei, ihre Ausgaben insgesamt zu reduzieren, etwa indem sie den Mitteleinsatz stärker auf bestimmte zukunftsbezogene Aufgaben konzentrieren und Einsparungen in anderen Bereichen vornehmen. Das „Rasenmäherprinzip“ hat ausgedient und weicht dem gezielten Setzen von Schwerpunkten. So hat beispielsweise die Stadtverwaltung in Freiburg neue Stellen in der Kinderbetreuung geschaffen, während nach einer Restrukturierung in anderen Bereichen Stellen abgebaut werden konnten.

Um die Ausgaben zu reduzieren, setzen Verwaltungen zunehmend betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente ein. Hierzu zählen Aufgabenkritik (z.B. in Leipzig), Kosten-Nutzen-Analysen (z.B. in Norderstedt), Bewertungsmatrizen und Portfolio-Analysen.



Trotz größter Anstrengungen gelingt es vielen Kommunen nicht, die kommunalen Haushalte auszugleichen und die Ausgaben mit den Einnahmen in Deckung zu bringen. Der Grund sind strukturelle Finanzierungsdefizite und vorhandene „Altlasten“ (vgl. Kapitel 6.1). Die Städte und Gemeinden brauchen eine solide und dauerhafte finanzielle Basis, um ihre strategischen Ziele erreichen zu können. Dann bestehen auch Möglichkeiten, durch Einsparungen frei werdende Mittel direkt in nachhaltige Projekte zu investieren (wie z.B. in Düsseldorf, wo gezielt die energetische Sanierung städtischer Liegenschaften vorangetrieben werden konnte).

#### Leipzig: Sicherung der Handlungsfähigkeit durch strategische Schwerpunkte

Mit dem Ziel, den Haushalt zu konsolidieren und gleichzeitig eine zukunftsfähige Entwicklung zu ermöglichen, hat die Stadt Leipzig zwei strategische Leitlinien formuliert: 1. „Schaffung von Rahmenbedingungen für den Erhalt bzw. die Neuschaffung von Arbeitsplätzen“ und 2. „Schaffung von Rahmenbedingungen für eine ausgeglichene Altersstruktur. Das Handeln der Stadt richtet sich auf Kinder, Jugendliche und Familien mit Kindern aus“.

Die Leitlinien wurden von einem repräsentativ besetzten Sachverständigenforum aus Bürgerinnen und Bürgern der Stadt und mit Unterstützung durch einen zeitweiligen beratenden Ausschuss des Stadtrates erarbeitet. Sie beruhen auf der Erkenntnis, dass eine positive wirtschaftliche Entwicklung, steigende Wettbewerbsfähigkeit und eine drastische Reduzierung der Kosten unabdingbare Voraussetzungen für die Gesundung der Finanzlage und die Zukunftsfähigkeit der Stadt sind. Für jedes der beiden strategischen Ziele bildete die Stadt einen Satz von Indikatoren. Jede neue Maßnahme wird anhand der jeweiligen Indikatoren geprüft und bewertet. Dieses Vorgehen soll eine stetige Aufgabenkritik gewährleisten. Zusätzliche kommunale Mittel fließen damit nur in Maßnahmen, die im Ergebnis des Verfahrens für eines oder beide Aufgabenfelder besonders wichtig sind. So werden beispielsweise regionale Unternehmensnetzwerke im Rahmen der Wirtschaftspolitik gefördert, um damit vorhandene Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen. Kommunale Aufgaben, die nicht den strategischen Schwerpunkten entsprechen, werden auf den gesetzlich vorgegebenen Umfang beschränkt, ohne die elementare Daseinsvorsorge zu vernachlässigen. Gleichermaßen wird die finanzielle Grundsicherung gewährleistet, um den sozialen Herausforderungen gerecht zu werden.

Um die Einnahmeseite zu stärken, bemühen sich viele Kommunen, durch günstigere Rahmenbedingungen und andere Standortvorteile Unternehmen dafür zu gewinnen, sich anzusiedeln. Dazu gehört die Beschleunigung von Genehmigungen genauso wie Maßnahmen, die die Attraktivität der Kommune als Wohnort – beispielsweise für Familien – erhöhen. Die städtischen Einnahmen direkt zu steigern, beispielsweise indem Gebühren und Abgaben oder (wie z.B. in Erfurt) Hebesätze bei kommunalen Steuern erhöht werden, gehört ebenfalls zum kommunalen Repertoire. Weil sich dies jedoch negativ auf die Attraktivität einer Kommune auswirken kann, gehen Städte und Gemeinden hierbei mit dem größtmöglichen politischen Augenmaß vor.

#### Was erforderlich ist

Damit Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können, benötigen sie eine ausreichende Finanzierung. Bei bestimmten Aufgaben, die von Bund und Land auf die Städte und





*„Wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist nur dann mit ökologischer Verträglichkeit verbunden, wenn wir über das politische und administrative Tagesgeschäft hinaus denken und planen – langfristig und verantwortungsvoll.“*

Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Lüneburg

Gemeinden übertragen wurden – beispielsweise im sozialen Bereich und dort speziell bei der Kinderbetreuung –, fehlt jedoch eine angemessene Finanzausstattung. Konnektivität („Wer bestellt, bezahlt!“) und Subsidiarität (Eigenverantwortung vor staatlichem Eingreifen) sind deshalb Grundsätze, die künftig stärker beachtet werden müssen (vgl. Kapitel 6.1).

Werden in den Kommunen Ausgaben einseitig zurückgefahren – ob selbstbestimmt oder durch die Kommunalaufsicht erzwungen –, führt dies zu Problemen, wenn wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht mehr angemessen erfüllt werden. „Kaputtsparen“ ist weder nachhaltig noch generationengerecht. Städte und Gemeinden müssen Wege finden, die kommunalen Haushalte zu stabilisieren und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Infrastruktur zu erhalten. Die Kommunalaufsicht muss sie dabei unterstützen, indem kreditfinanzierte Investitionen, die sich nachweislich rechnen, stärker als bisher ermöglicht werden.

Wenn die Kommunen ihre Bürgerinnen und Bürger stärker in Planung, Bereitstellung, Finanzierung und Bewertung von öffentlichen Angeboten einbinden, so kann dies wichtige Potenziale freisetzen und Verwaltung und Politik entlasten (vgl. Kapitel 4.1).

Die von den Kommunen oft geforderte Neuordnung der Gemeindefinanzierung wird nicht möglich sein ohne Anpassungen bei den Finanzausgleichssystemen zwischen den Ebenen im föderalen System und zwischen finanziell starken und schwachen Akteuren. Die Diskussion darf sich aber nicht hierauf beschränken. Die Träger kommunaler Leistungen und alle, die diese Leistungen in Anspruch nehmen wollen, müssen stärker als bisher nach zusätzlichen Mitteln und Wegen suchen, um lokale Angebote auch lokal zu finanzieren.

## 3.2 Langfristig planen

### Strategischer Eckpunkt

*„Wir berücksichtigen sowohl auf der Ausgabeseite als auch auf der Einnahmeseite Nachhaltigkeitsaspekte. Wir fördern eine umfassende und konsequente Aufgabenkritik und die Entwicklung neuer, effizienter Arbeits- und Kooperationsformen. In steuerlich ertragsstarken Jahren reduzieren wir die Konsolidierungsanstrengungen nicht, sondern bauen sie weiter aus. Wir nutzen die bestehenden kommunalen Möglichkeiten, die Schonung natürlicher Ressourcen und die Nutzung innovativer Technologien voranzubringen, und erzielen damit in vielen Fällen auch finanzielle Einsparungen. Knappe öffentliche Haushalte erfordern eine konsequente Erfolgskontrolle für einen haushälterischen Umgang mit finanziellen*

*Ressourcen. Deshalb formulieren wir quantifizierte Ziele für den städtischen Haushalt und nutzen Indikatoren zur Überprüfung.“*

#### **Worum es geht**

Städte und Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen: Demografische Veränderungen, der industrielle und technologische Wandel sowie energiepolitische Entscheidungen erfordern weitreichende Anpassungen der Infrastrukturen – und das bei knappen kommunalen Kassen. Für einen auf Dauer ausgeglichenen Haushalt ist es zwingend erforderlich, die langfristigen Folgen von Infrastrukturentscheidungen stärker in den Blick zu nehmen. Was kurzfristig kostengünstig ist, zieht häufig unerwünschte Folgekosten nach sich. Dafür ist es wichtig, dass Städte und Gemeinden die Entwicklungstrends kennen, die für sie von besonderer Bedeutung sind.

Das neue Rechnungswesen (Doppik) zwingt zum Denken in Kosten und nicht nur in Ausgaben (vgl. Kapitel 3.3). Dadurch werden neben den Kosten beispielsweise für die Beschaffung auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen durch Unterhaltung, Betrieb und Rückbau erkennbar. So entsteht eine vollständige Kostenübersicht, die für langfristige Planungen hilfreich ist. Indem die Verantwortlichen sachbezogene Ziele enger mit finanziellen Kennzahlen verknüpfen, erschließen sie sich die Möglichkeit, Entwicklungen im Zeitverlauf zu beurteilen oder Alternativen zu vergleichen.

#### **Was bereits getan wird**

Die gesellschaftliche Diskussion über den Klimaschutz in Deutschland ist für viele Kommunen der Ausgangspunkt ihrer Nachhaltigkeitsaktivitäten. Emissionen zu mindern und den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren sind zentrale Themen für die langfristigen Planungen in Städten und Gemeinden.

Eine dominierende Rolle spielen in den Kommunen auch die Folgen des demografischen Wandels. In einigen Regionen führt der Rückgang der Bevölkerung dazu, dass Kommunen ihre Leistungen einschränken müssen. Gleichzeitig sehen sich Kommunen durch die zunehmende Vielfalt der Stadtgesellschaft – beispielsweise bezogen auf Lebensstile oder kulturelle Hintergründe – vor neue, zusätzliche Anforderungen gestellt. So unterschiedlich die Entwicklungen in den einzelnen Städten und Stadtteilen sind, so unterschiedlich müssen auch die Strategien, Instrumente und Maßnahmen sein, mit denen die Kommunen „antworten“.

Der Bedarf an öffentlichen Leistungen kann sich innerhalb weniger Jahre verändern. Aus diesem Grund betrachten die Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung bei der Planung von Infrastrukturmaßnahmen zunehmend den gesamten Nutzungszeitraum (z. B. in Hannover, Münster, Lörrach, München, Lüneburg und Konstanz).

#### **Hannover: Öko-Vorrang bei Flächenverkäufen und erhöhte Standards bei Gebäudesanierungen**

In der Stadt Hannover sind Wirtschaft und Umwelt in einem Dezernat gebündelt. Auch inhaltlich gibt es sehr ungewöhnliche innovative Projekte an der Schnittstelle von Ökonomie und Ökologie – dabei werden teilweise höhere Investitionskosten bewusst in Kauf genommen, um langfristig nachhaltige Lösungen zu realisieren.



Im Rahmen der Flächenvorratspolitik kauft die Stadt Flächen in Entwicklungsgebieten frühzeitig auf, um diese später zu von der Stadt bestimmten Konditionen weiterzuvergeben. Der Stadtrat gibt dabei vor, dass – bei einem festgesetzten Preis – derjenige Bewerber den Zuschlag erhält, dessen Bauvorhaben den höchsten ökologischen Standard aufweist. Dieses Verfahren hat Hannover unter anderem einen regelrechten Boom an Passivhäusern beschert. Auch ein Lebensmitteldiscounter hat hier seinen ersten klimaneutralen Supermarkt deutschlandweit realisiert.

Derzeit läuft in Hannover ein umfangreiches Projekt zur Sanierung aller städtischen Gebäude mit Vorrang bei den Schulen und Kitas. Der Stadtratsbeschluss dazu enthält auch die Vorgabe, dass die sanierten Gebäude die gesetzlichen Standards zur Energieeinsparung (EnEV 2009) um 30 Prozent überschreiten müssen und dass qualitativ hochwertig gebaut werden soll. Bei der Heizungssanierung haben Fernwärmeanschluss oder Blockheizkraftwerke Vorrang, auch wenn sie etwas teurer sind als herkömmliche Heizungen. Dies alles verursacht zwar kurzfristig zugunsten der Umwelt etwas höhere Kosten, bei den absehbar steigenden Energiepreisen werden jedoch langfristig Einsparungen erzielt.



Mit der langfristigen Perspektive gelangen die Folgekosten kommunaler Entscheidungen und die zukünftigen finanziellen Belastungen – beispielsweise aufgrund von Kreditaufnahmen – in den Mittelpunkt der politischen und der öffentlichen Diskussion. Aus diesem Grund prüfen und nutzen Kommunen zunehmend alternative Finanzierungsformen (z.B. Intracting und Contracting zur Finanzierung von klimaschonenden Investitionen in Lörrach). Die Kommunen setzen auf Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften (wie in Lüneburg) oder entwickeln, finanzieren und realisieren Aufgaben gemeinsam mit privaten Partnern (beispielsweise in Hannover). Durch solche Lösungen können Städte und Gemeinden die Infrastruktur an veränderte Anforderungen etwa durch Wachstum und Schrumpfung anpassen und gleichzeitig den Ressourcenverbrauch reduzieren und Geld sparen.

### **Was erforderlich ist**

Im Hinblick auf ihre demografischen und wirtschaftlichen Zukunftsaussichten unterscheiden sich die Städte voneinander, und teilweise gibt es auch große Ungleichgewichte von Stadtteil zu Stadtteil. Die Kenntnis von Unterschieden und ungleichzeitig ablaufenden Trends ist eine Voraussetzung guter Zukunftsstrategien.

Wenn eine Kommune die Infrastruktur modernisiert, weil die Einwohnerzahl zurückgeht, kann dies auch positive Auswirkungen auf den Klimaschutz haben. Es können aber auch unerwünschte Wechselwirkungen entstehen, wenn beispielsweise die Ansiedlung von Unternehmen dem Schutz der Umwelt entgegensteht. Nur durch vernetztes Denken und ganzheitliche Planungsansätze lassen sich diese Zusammenhänge angemessen bei der langfristigen Planung berücksichtigen.

Die Verwaltung muss in die Lage versetzt werden, Kostenklarheit unter Einbezug der Langfristkosten für die Umwelt, die Wettbewerbsfähigkeit und die sozialen Lebensverhältnisse zu schaffen und diese Informationen in die kommunalen Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Bisher spielen entsprechende (Finanz-)Kennzahlen bei der Aufgabensteuerung in den kommunalen Verwaltungen sowie bei der Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung noch keine wesentliche Rolle. Politik und



Verwaltung müssen deshalb nicht nur geeignete Kennzahlen festlegen, sondern auch bereit sein, das notwendige Know-how aufzubauen. Dabei geht es weniger um das detaillierte Fachwissen in den Kammereien. Oft sind es gerade Führungskräfte in den Verwaltungen und in der Politik, die eine langfristige Planung mit den neuen Erkenntnissen und den damit verbundenen Möglichkeiten auf eine stabile Grundlage stellen könnten.



*„Leider sind derzeit die meisten staatlichen und kommunalen Haushalte nicht generationengerecht, nicht nur die der krisengeschüttelten Euro-Länder. Es wird nur mit integrierten nachhaltigen Strategien gelingen, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.“*

Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg

## 3.3 Kostentransparenz herstellen

### Strategischer Eckpunkt

*„Wir wollen im Rahmen dessen, was wir auf kommunaler Ebene gestalten können, dazu beitragen, dass Preise die ökonomische, ökologische und soziale Wahrheit sagen. Kostentransparenz ermöglicht eine langfristige und realistische Planung. Das gilt insbesondere bei*

*Bau- oder Infrastrukturvorhaben, bei der Beschaffung von IT-Geräten oder von Kraftfahrzeugen und anderen langlebigen Verbrauchsgütern. Neben aktuellen Anschaffungs- und Investitionskosten sollen die langfristigen Kosten des gesamten Lebenszyklus einer Maßnahme stärker berücksichtigt werden. Intergenerative ‚Schattenkosten‘ sollen erkennbar und damit vermeidbar werden. Konkret heißt das, dass wir bei allen größeren Investitionsprojekten die Lebenszeitkosten prüfen und in unsere Entscheidungen mit einbeziehen. Daneben regen wir bei Bund und Ländern an, im Zusammenwirken mit den Kommunen entsprechende Instrumente zu entwickeln und an konkreten Beispielen zu testen, die praktisch anwendbar sind.“*



### Worum es geht

Städte und Gemeinden müssen sich über die Kosten ihrer Leistungen und ihrer Investitionstätigkeit vollständig im Klaren sein, in der kurz-, mittel- und langfristigen Sicht. Nur dann werden sie auch in Zukunft bedarfsgerechte Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen und für die notwendige Infrastruktur sorgen können. Durch langfristige Planung (vgl. Kapitel 3.2) gelingt es, Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Verwaltungsgebäude, Klärwerke oder Kommunalstraßen kostengünstig und in angemessenem Umfang bereitzustellen. Angemessen bedeutet, dass der Bedarf gedeckt wird, Überkapazitäten aber vermieden werden.

Neben der langfristigen Perspektive bedarf es einer Transparenz des Ressourcenverbrauchs. Verwaltung und Politik müssen sich klar darüber sein, welche Kostenfolgen Investitionsentscheidungen durch den zukünftigen „Verbrauch“ beispielsweise von Fläche, Energie, Liegenschaften oder Arbeitszeit haben. Die Kommunen können nur dann langfristig zielorientiert und im Sinne der Generationengerechtigkeit planen, wenn ihnen entsprechende Daten in ausreichender Qualität, Vollständigkeit und Aktualität vorliegen und wenn die geeigneten Analyse- und Planungsinstrumente vorhanden sind. Die Bürgerschaft und die Politik sind die „Besteller“ von Leistungen und Infrastruktur. Wenn die Verwaltung die Kosten nach innen und nach außen transparent macht, ist eine Voraussetzung für ein höheres Kostenbewusstsein erfüllt. Der Gemeinderat, die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft sind dann in der Lage, vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel eine (kosten)bewusstere Sicht auf notwendige Investitionen und nicht finanzierbare „Wunschprojekte“ zu gewinnen.

Die verantwortlichen Planerinnen und Planer sollten bei Bau- und Infrastrukturvorhaben alle Kosten berücksichtigen, die im Lebenszyklus entstehen – sei es bei der Planung eines Gebäudes, der städtischen Kanalisation oder einer Straße. Entscheidungsträger sollten darüber hinaus die sogenannten externen Effekte mitbedenken. Nachhaltiges kommunales Wirtschaften bedeutet, dass möglichst alle positiven und negativen ökologischen und sozialen Wirkungen in das Entscheidungskalkül mit aufgenommen werden (vgl. Kapitel 3.4).

*„Zum Erhalt der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind konsequente Einsparungen und Effizienzsteigerungen nötig. Dazu müssen wir unsere Ausgaben möglichst transparent machen.“*

Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig



#### **Was bereits getan wird**

In vielen Kommunen wurde inzwischen das althergebrachte kameralistische Rechnungswesen – im Grundsatz eine jährliche Einnahmen-/Ausgabenrechnung, die Veränderungen im Bestand des kommunalen Sachvermögens unberücksichtigt lässt – auf das kaufmännische Rechnungswesen (Doppik) umgestellt. Damit werden unter anderem eine Vermögensrechnung (Bilanz) und eine Ergebnisrechnung eingeführt. Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung, die auch den Ressourcenverbrauch (z. B. Abschreibungen) berücksichtigt und Rückstellungen für zukünftig zu erwartende Ausgaben vornimmt. Die Doppik, verbunden mit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), stellt das notwendige Instrumentarium bereit, um die Kosten des Verwaltungshandelns deutlich zu machen. Die Leistungen der Kommunen werden als „Produkte“ definiert, auf die die Kosten- und Leistungsrechnung Bezug nimmt. Sachziele (Was soll getan werden?) werden so mit finanziellen Zielen (Was darf es kosten?) verbunden. Wenn die Kommune sich damit Klarheit darüber verschafft, was ihre „Produkte“ kosten, können die Verantwortlichen besser entscheiden, ob die Kommune ihre Leistungen eher selbst erbringen oder an Externe vergeben

soll („Make-or-Buy“-Entscheidungen), welche Aufgaben sie sich überhaupt noch leisten kann und will (Aufgabenkritik) und wie sie ihre Leistungen am effizientesten und gleichzeitig effektivsten erbringt (Optimierung der Organisation und der Prozesse).

Die Einführung der Doppik ist in den Städten und Gemeinden unterschiedlich weit fortgeschritten. In Nordrhein-Westfalen verwalten die Kommunen ihre Haushalte bereits durchgängig nach kaufmännischen Grundsätzen. In anderen Bundesländern hat die Umstellung erst begonnen. Dort wird noch einige Zeit vergehen, bis die Vorteile der Doppik zum Tragen kommen können. Es gibt darüber hinaus Kommunen, die in ihrem Haushalts- und Rechnungswesen weiterhin die Kameralistik einsetzen wollen. Doch auch diese Gemeinden arbeiten an ergänzenden Instrumenten, damit sie auf zusätzliche Informationen zugreifen können.

In einer Reihe von Städten haben Politik und Verwaltung erkannt, welche Rolle der Doppik in Bezug auf nachhaltige kommunale Finanzen zukommt, wie etwa in Konstanz. Dort wird die transparente Ausweisung von aktuellen und zukünftigen Kosten durch das kaufmännische Rechnungswesen als Voraussetzung nachhaltiger Haushaltsführung gesehen. Konstanz berücksichtigt das Prinzip der Kostentransparenz darüber hinaus auch bei Architekturwettbewerben für städtebauliche Maßnahmen, indem die Folgekosten über den gesamten Lebenszyklus in die Bewertung einbezogen werden.

Verschiedene Studien zum kommunalen Gebäudemanagement zeigen, dass kommunale Mittel überwiegend für laufende Kosten aufgewendet werden. In die Bestandserhaltung der Immobilien wird hingegen kaum investiert. Oft ist ein „Sanierungsstau“ die Folge. Zudem sind die Mieten für angemietete Gebäude im Vergleich zu den Kosten bei der Nutzung eigener Liegenschaften häufig zu hoch. Das Beispiel aus Freiburg zeigt, wie wichtig eine solide Datenbasis ist, um finanziell und ökologisch verantwortungsbewusst mit den selbst genutzten kommunalen Liegenschaften umzugehen.

#### **Freiburg: Einführung eines zentralen Gebäudemanagements**

Um die Kosten für städtische Gebäude besser im Blick zu haben, hat die Stadt Freiburg im Jahr 2006 das „Gebäudemanagement Freiburg“ gegründet, das nun für Unterhalt und Investitionen bei sämtlichen städtischen Liegenschaften – außer im Wohnungsbereich – verantwortlich ist. Dadurch konnte die Stadt die Kosten deutlich senken. Die Einführung eines Kostenmonitorings und langfristige Kosten-Nutzen-Analysen haben nicht nur zu mehr Kostentransparenz, sondern auch zu einer effizienteren Energienutzung beigetragen, bei Neubauten ebenso wie im Bestand.

Da Bau und Unterhalt nun in einer Hand liegen, konnte die Stadt ihre Sach- und Personalkosten für das Gebäudemanagement deutlich reduzieren. Vorher waren Bewirtschaftung und Belegungsplanung in der Verantwortung derjenigen Fachämter, die auch die Gebäude nutzen. Heute stellt das „Gebäudemanagement Freiburg“ die Räumlichkeiten der 470 Gebäude und alle nötigen Dienstleistungen wie Hausmeister, Reinigung, Reparaturausgaben oder auch die Versorgung mit Energie und Wasser in einem „Mieter-Vermieter-Modell“ zur Verfügung. Dazu gehört, dass die „Mieter“ regelmäßige Abrechnungen über Mieten und Nebenkosten erhalten. Dieses Modell funktioniert bisher rein virtuell – es müssen also keine realen Mieten gezahlt werden. Trotzdem tragen sowohl das Gebäudemanagement, das gezielt Maßnahmen gegen zu hohe Energieverbräuche ergreifen kann, als auch die Nutzer, die aufgrund des Feedbacks ihre Verbräuche senken, ganz entscheidend dazu bei, die Ausgaben besser zu steuern. Die Stadt plant, später auch reale Mieten einzuführen.

Die Grundlage bildet ein computergestütztes Gebäudemanagement-System (CAFM): Hier werden die Bestands- und Verbrauchsdaten aller Gebäude erfasst. Die Zahlen geben eine Übersicht über Angebot und Bedarf, aber auch über den Energieverbrauch der einzelnen Gebäude. So stehen Planungen für Neubau, Umbau oder Sanierung, Energiemanagement und Flächenverteilung auf einer soliden Datenbasis.

Die Stadt führt bei allen ihren Sanierungs- und Neubauvorhaben eine Kosten-Nutzen-Analyse durch. Zuerst wird ermittelt, wie groß der tatsächliche Platzbedarf ist und ob sich eher eine Sanierung oder ein Neubau lohnt. In die konkreten Planungen fließen nicht nur die Kosten für den Bau ein, sondern auch die Betriebskosten für die nächsten dreißig bis fünfzig Jahre. Dadurch lassen sich Baumaßnahmen mit guter Qualität und hohen energetischen Standards rechtfertigen, auch wenn sie kurzfristig kostspieliger sind. Politik und Verwaltung haben sich auf dieser Grundlage beinahe immer für die Sanierung der Gebäude entschieden.



Auch in Rheine hat die zentrale Gebäudewirtschaft einen guten Überblick über die Kosten. Die Zahlen zeigen dort: Längere Nutzungszeiten über den Tag oder die Woche führen in den städtischen Gebäuden zwar zu höheren Energie- und Betriebskosten, dafür werden aber insgesamt weniger Gebäude benötigt. Diese Erkenntnis mündete in ein neues Gebäudenutzungskonzept. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten lassen sich nun anderweitig nutzen oder tragen bei Verkäufen dazu bei, den städtischen Haushalt zu konsolidieren.

#### **Was erforderlich ist**

Viele Kommunen haben mit Einführung der Doppik sowie der Kosten- und Leistungsrechnung eine wichtige Grundlage für Kostentransparenz geschaffen. Gemeinden, die an der kameralistischen Buchhaltung festhalten, benötigen ergänzende Instrumente, mit denen auch sie Aussagen zu ihrem Ressourcenverbrauch (z. B. Abschreibungen auf das kommunale Vermögen) treffen können.

Eine Barriere für die Kostentransparenz ist, dass sich die Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Auch innerhalb der Länder sind die Vorgaben unterschiedlich ausgestaltet. Dies macht es schwierig, die Daten zu interpretieren und – für die Steuerung besonders wichtig – zu vergleichen. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen, die gemeinsame Suche nach Lösungen und weitere notwendige Harmonisierungsschritte sollten Hand in Hand gehen. Die Bundesländer stehen hier in der Verantwortung, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen.

Politik und Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger müssen die Daten zur kommunalen Mittelverwendung – aktuelle Ausgabenstruktur und langfristige Ausgabenplanung – nachvollziehen und nutzen können. Deshalb ist es unabdingbar, dass die Kämmerereien die entsprechenden Informationen adressatengerecht aufbereiten und kommunizieren.

Um die Kosten von Investitionen mit Blick auf deren langfristige Wirkungen transparent zu machen, bedarf es entsprechender Instrumente. Für die Verwaltungen sind diese Instrumente noch neu, und in Teilen müssen sie erst entwickelt werden. Die Finanz- und Steuerungsfachleute aus kommunaler Praxis, den Ländern, dem Bund und der Wissenschaft sollten hierzu in einen intensiveren Dialog eintreten, um Doppelarbeiten und Parallelentwicklungen zu vermeiden.

## 3.4 Prüfverfahren entwickeln und erproben

### Strategischer Eckpunkt

„Nachhaltigkeitsprüfungen sollen in Zukunft den haushälterischen Umgang mit finanziellen und natürlichen Ressourcen sicherstellen. Konkret heißt das für uns, dass wir die Nachhaltigkeit bei allen neuen und wesentlichen Maßnahmen prüfen wollen und über Verfahren und Ergebnisse in den Erfahrungsaustausch mit allen staatlichen Ebenen eintreten. Wir regen bei Bundes- und Landesinstitutionen in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden an, geeignete Instrumente zu entwickeln.“

### Worum es geht

Nachhaltigkeit bedeutet, bei Entscheidungen deren langfristige Tragfähigkeit zu berücksichtigen – bezogen auf ökologische, ökonomische und soziale Aspekte. Um Wirkungen von Entscheidungen in diesem Sinne abzuschätzen, bedarf es geeigneter Prüfverfahren.

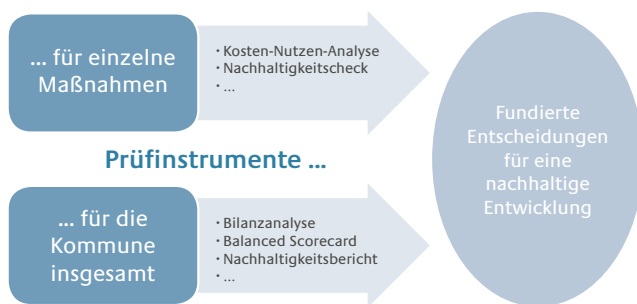
Ein wichtiger Bereich sind dabei die kommunalen Finanzen. Denn nur eine auf Dauer finanziell handlungsfähige Kommune kann Entwicklungen aktiv gestalten. Ein

Erfolg versprechendes Nachhaltigkeitsmanagement benötigt deshalb Instrumente, mit denen sich überprüfen lässt, wie sich einzelne Maßnahmen finanziell auswirken und wie sich die Kommune insgesamt finanziell entwickelt.

Prüfverfahren – beispielsweise Kosten-Nutzen-Analysen – sollten auch Effekte einbeziehen, die sich nicht ohne Weiteres in Euro und Cent ausdrücken

lassen. Wie wirken sich Entscheidungen beispielsweise auf die Luftqualität, auf die Lärmbelastung oder auf die Teilhabechancen von Bewohnerinnen und Bewohnern benachteiligter Stadtquartiere aus? Um solche Effekte bewerten und berücksichtigen zu können, brauchen Verwaltungen geeignete Kriterien, die durch die politischen Gremien bestätigt sind. Diese Kriterien können in „Nachhaltigkeitschecks“ einfließen – ein Instrument, mit dem sich ökologische, soziale und ökonomische Wirkungen quantitativ und qualitativ bewerten lassen. Die Kommunalpolitik erhält damit eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung von Projekten und Maßnahmen.

Jede Entscheidung, die Politik und Verwaltung einmal getroffen haben, muss in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Stimmen die Annahmen und Rahmenbedingungen, die der Entscheidung zugrunde lagen, immer noch? Wurden die Nachhaltigkeitsziele, die mit der Entscheidung verfolgt wurden, bereits erreicht, oder wird man sie in absehbarer Zukunft erreichen können? Die verwendeten Prüfinstrumente sollten deshalb konsequent in den sogenannten Steuerungskreislauf (Analysieren, Planen, Umsetzen, Überprüfen) eingebunden werden (vgl. Kapitel 2.4).



Im Bereich Finanzen gibt es bereits etablierte Prüfinstrumente, die es erlauben, die Situation der Kommune insgesamt zu beurteilen – vor allem im Hinblick auf die Realisierung von ökonomischen Nachhaltigkeitszielen. Dazu gehören mit der Umstellung auf die doppische Haushaltsführung vor allem die kommunalen Jahresabschlüsse, verbunden mit dem Instrumentarium der Bilanzanalyse zur Auswertung von Bilanzkennzahlen (vgl. Kapitel 3.3).

Für die Überprüfung anderer Zielbereiche eignen sich Nachhaltigkeitsindikatoren, verbunden mit einer regelmäßigen Berichterstattung in Form von Nachhaltigkeitsberichten (vgl. Kapitel 5.1 und 2.3).

Verantwortliche Führungskräfte und Aufsichtsbehörden untersuchen die kommunale Leistungserbringung in erster Linie hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einzelner Entscheidungen. Außerdem überprüfen die Finanzverantwortlichen, ob die Haushaltsansätze eingehalten werden. Diese Überprüfungen sind wichtig und notwendig. Damit sich Politik und Verwaltung aber zukünftig stärker an ihren langfristigen Zielen ausrichten können, benötigen sie weitere geeignete Messgrößen und Kennzahlen. Ein guter Ansatzpunkt hierfür sind die Controlling-Instrumente der Privatwirtschaft. Diese eignen sich zum Teil auch, um die kommunalen Aufgaben zu prüfen und zu steuern. Ein Beispiel hierfür ist die „Balanced Scorecard“. Mit ihr lassen sich operationale Kennzahlen gut auf strategische Ziele beziehen.

Ein Erfolgsfaktor für nachhaltige Entwicklung ist die Bereitschaft zu Dialog und gegenseitigem Lernen. Damit Kommunen oder einzelne Fachbereiche voneinander lernen können und damit die Herstellung von Querverbindungen und Vergleichen möglich ist, muss es einen „gemeinsamen Kern“ von Prüfverfahren oder Kennziffern geben. Bund und Länder können die Entwicklung eines solchen Kerns befördern, beispielsweise indem sie als Träger interkommunaler Wettbewerbe (z. B. zum Thema Klimaschutz) Vergleiche initiieren und den Rahmen für die Methodenentwicklung stecken. Ergänzend sollten Kommunen individuelle Prüfinstrumente einsetzen, die für die jeweilige Stadt, Gemeinde oder Entscheidungssituation angemessen sind.



*„Durch die Nachhaltigkeitsprüfung sind das Thema Nachhaltigkeit und die Ziele des Stadtentwicklungsplans im alltäglichen Handeln präsent. So können wir Nachhaltigkeit im Denken der Verwaltung und der Politik Schritt für Schritt noch stärker verankern.“*

Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg

#### **Was bereits getan wird**

Zwar haben Politik und Verwaltung bei der Erfüllung der kommunalen Aufgaben die Kosten immer im Blick; der Fokus liegt dabei aber – auch beim Einsatz der Doppik (vgl. Kapitel 3.3) – in vielen Fällen noch auf den Ausgaben und nicht auf dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch, wie z. B. dem „Vermögensverzehr“ oder den sozialen und ökologischen Nebeneffekten, die mit Projekten oder Maßnahmen einhergehen (vgl. Kapitel 3.3). Um Entscheidungen besser zu fundieren, setzen einige Städte deshalb auf Kosten-Nutzen-Analysen. Praktische Beispiele hierfür sind die Bewertung von Investitionen



in den städtischen Gebäudebestand (Freiburg, vgl. Beispiel) oder die Beurteilung von Maßnahmen zur Reduzierung von Lärmemissionen (Norderstedt, vgl. Beispiel). „Nachhaltigkeitschecks“, mit denen sich die Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt, auf Soziales und auf die Wirtschaft quantitativ und qualitativ bewerten lassen, kommen in Einzelfällen ebenfalls schon zur Anwendung (Heidelberg und Norderstedt, vgl. Beispiel).

Mithilfe von Rechenschaftsberichten, Nachhaltigkeitsberichten oder Umweltberichten kann die Zielerreichung für Teilbereiche der Verwaltung oder sogar für die gesamte Kommune in einem längeren Zeitraum dargestellt und überprüft werden. Hannover verfährt in der kommunalen Umweltpolitik seit zwei Jahrzehnten so. Die Kommune vergleicht dabei, wann immer möglich, die eigene Entwicklung mit jener in anderen Städten und zieht daraus Schlüsse für ihr weiteres umweltpolitisches Handeln. Das Datensystem zur Umweltentwicklung in Münster (Umweltkataster) ist ein anderes Beispiel dafür, wie Kommunen ausgewählte Nachhaltigkeitskriterien im Zeitverlauf im Auge behalten und die Daten als Grundlage für Entscheidungen nutzen.

#### Norderstedt: Kosten-Nutzen-Analyse, Nachhaltigkeitscheck und Prüfmatrix Lärmaktionsplan

**In Norderstedt setzen Politik und Verwaltung ökonomische Kennzahlen und Prüfmatrizen ein. Ein „Nachhaltigkeitscheck“ dient dazu, kommunale Vorhaben auf Nachhaltigkeit zu überprüfen.**

Die Stadt Norderstedt hat zur Unterstützung von Entscheidungen mehrfach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, um zu prüfen, ob ambitionierte Umwelplanungen die dafür anfallenden Kosten rechtfertigen. Als beispielsweise die Umstellung der Ampelanlagen auf energiesparende LED-Technik anstand, wählte die Stadt alle Standorte aus, die sich unter Berücksichtigung von Investitionskosten, Energie- und Wartungskosten mittelfristig amortisieren. Hilfreich war eine Kosten-Nutzen-Analyse auch für die Auswahl und politische Akzeptanz der Maßnahmen, die im Norderstedter Lärmaktionsplan vorgesehen sind: Die Stadt konnte anhand eines Modells zeigen, dass die Maßnahmen zur Lärminderung zwar Geld kosten, durch eine geringere Lärmbelastung der Wert der anliegenden Immobilien jedoch steigt und dadurch der Lärmaktionsplan auch wirtschaftlich sehr interessant ist.

Der Norderstedter Nachhaltigkeitscheck dient dazu, neue Maßnahmen auf Nachhaltigkeit zu überprüfen. Vor- und Nachteile werden benannt und gegeneinander abgewogen. Ein Projekt gilt nur dann als nachhaltig, wenn in den drei Dimensionen Ökologie, Soziales und Ökonomie

qualitativ die Vorteile überwiegen. Die Bewertung wird vom Antragsteller vorgenommen und vom Agenda-Büro der Stadt überprüft. Dann können nachhaltige Vorhaben mit dem Agenda-Logo des Landes werben. Zurzeit wird der Nachhaltigkeitscheck vorrangig für Projekte in der Verantwortung des Fachbereichs Umwelt genutzt.

Im Rahmen des Lärmaktionsplans hat die Stadt ein weiteres Prüfverfahren eingesetzt: Um die Umsetzung des Plans zu erleichtern, wurden sämtliche Maßnahmen tabellarisch aufgelistet. Diese Übersicht enthält Angaben zu der erwarteten Wirkung der Maßnahmen, den geschätzten Kosten, dem Umsetzungszeitraum und den verantwortlichen

AUSWIRKUNGEN AUF ÖKOLOGIE (Abfallaufkommen, Wasserverbrauch, Klimaschutz, Naturschutz, Flächenverbrauch, Lärm, verkehrliche Auswirkungen, Umweltbildung usw.)	
Ökologische Vorteile	Ökologische Nachteile
+	-
+	-
+	-
<b>BILANZ:</b>	
<input type="checkbox"/> Qualitativ überwiegen die ökologischen Vorteile, weil ...	
<input type="checkbox"/> Qualitativ überwiegen die ökologischen Nachteile, weil ...	
AUSWIRKUNGEN AUF SOZIALE GERECHTIGKEIT (Chancengleichheit für alle Einkommens- und Bevölkerungsgruppen, faires Beschaffungswesen, barrierefreie Ausgestaltung, Sicherung gegen Vandalismus usw.)	
Soziale Vorteile	Soziale Nachteile
+	-

Quelle: Nachhaltigkeitscheck Norderstedt, eigene Bearbeitung



Verwaltungsabteilungen. Anhand der Matrix dokumentiert der Fachbereich Umwelt jedes Jahr den jeweiligen Umsetzungsstand der Projekte und berichtet darüber in den Ausschüssen. So wird die Umsetzung des gesamten Lärmaktionsplans in kontrollierbare Teilschritte zerlegt. Politik und Öffentlichkeit können die Fortschritte genau verfolgen und gezielt nachfragen. Das Schleswig-Holsteiner Umweltministerium würdigte die Matrix als „Best Practice“ und empfiehlt sie anderen Kommunen zur Nachahmung.

Die Teilnahme an Zertifizierungsverfahren wie dem European Energy Award (vgl. Kapitel 5.1) ist eine weitere Möglichkeit, den Stand und die Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung regelmäßig zu überprüfen. Auf der Grundlage standardisierter Kriterien können die Kommunen den Erfolg ihrer Bemühungen bewerten, sich mit anderen Kommunen vergleichen und eigene Schwachstellen identifizieren. Auch manche Wettbewerbe, bei denen die Vorreiter kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten ausgezeichnet werden, setzen die Offenlegung von Maßnahmen und Umsetzungserfolgen voraus. Sie regen die teilnehmenden Kommunen an, sich untereinander – und besonders an den späteren Preisträgern – zu messen.

#### **Was erforderlich ist**

Viele Kommunen konzentrieren sich beim Einsatz ihrer Instrumente und Verfahren zur Prüfung nachhaltiger Entwicklung auf einzelne Aspekte, indem sie beispielsweise Umwelteffekte oder finanzielle Auswirkungen in den Mittelpunkt stellen. Umwelt- oder sozialbezogene Nachhaltigkeitsindikatoren mit der Finanzperspektive zu verknüpfen kann jedoch einen großen Mehrwert bringen. Zum einen wird sichergestellt, dass Maßnahmen auch zukünftige Generationen nicht über Gebühr finanziell belasten. Zum anderen wirken sich umwelt- oder sozialorientierte Projekte langfristig häufig ebenfalls positiv auf die öffentlichen Finanzen aus – und dies bestärkt die politischen Verantwortlichen in ihrer Entscheidung für solche Projekte. Die Kommunen sollten in ihren Entscheidungsverfahren auch jene Daten verstärkt nutzen, die sie im Rahmen der Doppik erhalten.

Wie gut sich die dargestellten Instrumente als Entscheidungshilfen eignen, hängt ganz wesentlich davon ab, inwieweit sich Kosten und Nutzen überhaupt beziffern lassen. Für viele Bereiche fehlen bislang einheitliche Bewertungsmaßstäbe, beispielsweise wenn es um die gesundheitlichen Wirkungen von Lärminderungsmaßnahmen, den Nutzen flächensparender Siedlungspolitik, die Folgen einer höheren Bildungsbeteiligung oder den Wert sozialer Integrationsleistungen im Quartier geht.

Zukünftig sollten die Kommunen die für sie geeigneten Messgrößen und Kennzahlen für die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigkeit stärker miteinander abstimmen. Nur so können die Prüfverfahren auch über eine einzelne Kommune hinaus für Vergleiche genutzt werden und den gewünschten Erfahrungsaustausch ermöglichen.

Bund, Länder und Kommunalforschung sollten in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden die notwendigen Prüfinstrumente erarbeiten und Leitfäden erstellen, mit denen Unterstützung in der Anwendung der Instrumente gegeben wird.





## 4. Partizipation als Voraussetzung nachhaltiger Stadtentwicklung

### Strategischer Eckpunkt

*„Nachhaltige Entwicklung kann und darf nicht von oben verordnet werden. Sie muss gelebt werden und kann nur vom Engagement der Zivilgesellschaft leben. Wir vertrauen auf die Kenntnisse, Erfahrungen und Ideen der Menschen in unseren Städten. Umgekehrt ermöglichen wir politische Teilhabe und schaffen so Vertrauen, wenn wir zeigen, dass uns dieses Wissen wichtig ist. Die parlamentarische Demokratie, aber auch kommunale und landesweite Bürger- und Volksbegehren sind für uns die Grundlage für partizipative Ansätze. Wir halten die kommunale Ebene als den Ort, wo Demokratie am unmittelbarsten erfahren und gelebt wird, für am besten geeignet, direktdemokratische Elemente zu erproben und dauerhaft zu implementieren. Wir ermöglichen Beteiligung deshalb nicht nur, sondern fordern die Mitwirkung und Verantwortungsübernahme auch ein. Eine echte Beteiligung fordert von der Öffentlichkeit Engagement. Die Beteiligten sollen Mitverantwortung für Umsetzung, Ergebnisse und Wirksamkeit übernehmen.“*

Eine nachhaltige Stadtentwicklung, die den Bedingungen vor Ort gerecht wird, kann nur gemeinsam von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen in der Region vorangebracht werden. Politik und Verwaltung können dabei die Eigeninitiative der Menschen gezielt fördern und bei politischen Entscheidungen zur Mitbestimmung einladen. In Leitbildern und Stadtvisionen lassen sich die Vorstellungen einer zukunftsfähigen Entwicklung konkretisieren.

*„Jeder Oberbürgermeister und jeder Stadtrat ist nur so stark wie die Menschen, die seine Entscheidungen mittragen. Bürgerbeteiligung von Anfang an hilft, Herausforderungen wirklich gemeinschaftlich anzugehen.“*

Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bonn



## 4.1 Eigeninitiative und Mitwirkung fördern – Mut zum Experiment

### Strategischer Eckpunkt

„Wir beteiligen die Bevölkerung bei wichtigen Themen der Stadtpolitik und bei allen großen Investitionen. Wir informieren dafür frühzeitig und umfassend und legen die Verfahrensweisen, Grundlagen, Ziele und Wirkungen von Entscheidungen offen. Wir gehen mit gutem Beispiel voran und gestalten Prozesse transparent, indem wir aktuell über die Prüfung von Vorschlägen informieren und hinterher eine Rückmeldung über die Ergebnisse der Beschlussfassungen geben. Wir achten bei der Beteiligung der Öffentlichkeit auf eine ausgewogene Zusammensetzung und auf angemessene Verfahren. Dabei benennen wir neben den Möglichkeiten auch die Grenzen von Partizipation klar und deutlich. [...] Die Ausgestaltung von Partizipation muss unterschiedliche Wege gehen. So unterschiedlich die kommunalen Verfassungen sind und so unterschiedlich die politische und gesellschaftliche Situation vor Ort ist, so vielfältig sind denkbare Ansätze, Aktionen und Ideen zur Nachhaltigkeit.“

„Eine solidarische Stadtgesellschaft kann nur entstehen, wenn die Verwaltungsspitze den direkten Dialog mit den Bürgern pflegt und wenn politische Entscheidungen das Ergebnis einer umfassenden gesellschaftlichen Auseinandersetzung sind.“

Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg

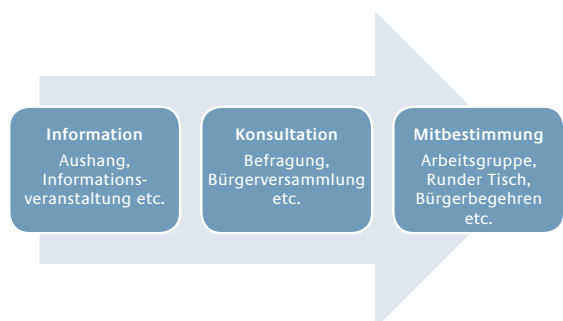


### Worum es geht

Für eine nachhaltige Stadtentwicklung müssen neue und innovative Lösungen gefunden werden – im Dialog von Verwaltung und Politik, Unternehmen, Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern. Politik und Verwaltung profitieren in diesem Dialog nicht nur von dem vielfältigen Wissen und Engagement der Beteiligten; Mitwirkung und Teilhabe tragen auch dazu bei, Widerstände gegen Vorhaben im Interesse der Stadtgesellschaft abzubauen und tragfähige Lösungen zu entwickeln.

Haben Bürgerinnen und Bürger frühzeitig an Planungsvorhaben teil, wächst ihr Verständnis für notwendige Abwägungsprozesse. Information, Kommunikation und Transparenz sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung – und letztlich für eine erfolgreiche nachhaltige Stadtentwicklung.

Die Initiative für Veränderungen in Richtung Nachhaltigkeit geht dabei oft nicht von Politik und Verwaltung aus, sondern von Akteuren aus der Gesellschaft. Ein Beispiel hierfür sind die Prozesse der Lokalen Agenda 21, in denen – meist angestoßen und getragen von bürgerschaftlichem Engagement – Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Politik und Verwaltung gemeinsam an Lösungen für eine zukunftsfähige Kommune arbeiten.



Partizipation bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger sich einbringen und Einfluss nehmen können. Politik und Verwaltung können dafür Gelegenheiten schaffen, indem sie beispielsweise zu Zukunftskonferenzen einladen (vgl. auch Kapitel 4.3) oder mit kleinen Gruppen oder Einzelpersonen in den Dialog treten. Je nach Anforderung, Zielgruppe und Thema kommen unterschiedliche Kommunikationsansätze und Methoden zur Anwendung.

Kommunen bieten Bürgerinnen und Bürgern damit auch die Chance, eigene Belange im Gemeinwesen selbst in die Hand zu nehmen – nicht als Ersatz für staatliche Leistungen, sondern als Erweiterung von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Städte und Gemeinden unterstützen die Entfaltung solcher Eigeninitiativen, wenn sie die Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen entsprechend fördern.

### Was bereits getan wird

#### *Bündelung von Expertenwissen und lokalem Know-how in Beiräten*

Einige Kommunen berufen Bürgerinnen und Bürger in Beiräte, um sie über Einzelaktionen hinaus in den kommunalen Nachhaltigkeitsprozess einzubinden. Als Bindeglied zwischen ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern, Expertinnen und Experten sowie der Stadtverwaltung und Stadtpolitik können Beiräte und ähnliche Foren wichtige Impulse setzen. Mit ihnen gewinnt die politische Teilhabe der Zivilgesellschaft an Stetigkeit. Ein Nachhaltigkeits- bzw. Agenda-Beirat bündelt in Freiburg und Augsburg das Wissen über nachhaltige Entwicklung, berät die Stadt bei Nachhaltigkeitsthemen und spiegelt die Diskussionen und Ergebnisse zurück in die Organisationen der jeweiligen Mitglieder. Hier kommen Persönlichkeiten und Institutionen der Stadtgesellschaft zusammen, die motiviert sind – und die andere motivieren können.

#### *Beteiligung an der Erstellung kommunaler Haushalte*

Im Rahmen von Bürgerhaushalten wirken interessierte Bürgerinnen und Bürger an Diskussionen und Entscheidungen über die kommunalen Haushalte mit. Bürgerhaushalte sind ein Weg, die lokale Demokratie zu fördern und breite Bevölkerungsschichten in die kommunalpolitische Debatte einzubinden. Das Wissen von Bürgerinnen und Bürgern über die Begebenheiten vor Ort kann dabei zu besonders tragfähigen Lösungen führen. Die Kommunen setzen internetgestützte Beteiligung ein, führen Vor-Ort-Veranstaltungen durch oder kombinieren beides, wie im Beispiel Münster.

### Münster: Beim Haushalt reden die Bürgerinnen und Bürger mit

**Mit intensiver Bürgerbeteiligung erarbeitete die Stadt Münster einen Bürgerhaushalt und entwickelte dabei gleichzeitig ein umfangreiches Beteiligungskonzept.**

Im April 2011 beschloss der Rat der Stadt Münster einstimmig, zukünftig interessierte Bürgerinnen und Bürger direkt an der Haushaltsplanung zu beteiligen. Zum Auftakt des



Vorhabens lud Oberbürgermeister Markus Lewe die Bürgerinnen und Bürger in den Festsaal des Rathauses zu Gesprächen, Information und Austausch ein. Gleichzeitig ging auch die Internetplattform für den Bürgerhaushalt in Betrieb, und die Stadt stellte den Münsteraner Haushalt und die Schritte der Beteiligung in einer Broschüre ausführlich vor. Die Beteiligung gliedert sich in verschiedene Phasen: In einer einmonatigen Vorschlagsphase sind Bürgerinnen und Bürger eingeladen, postalisch, per Telefon oder im Internet Ideen einzubringen. Diese können sie anschließend auf Bezirksversammlungen und im Internet bewerten. Die Verwaltung bereitet die Vorschläge mit den besten Bewertungen für den Stadtrat auf, der sie im Rahmen des regulären Haushaltsverfahrens diskutiert und beschließt. In der Rechenschaftsphase wird die Umsetzung im Internet und in Publikationen dokumentiert. Vorausgegangen waren Bürgerversammlungen zum städtischen Haushalt, bei denen die Verwaltung Interessierte um Mitwirkung bei der Entwicklung eines Bürgerhaushaltes gebeten hatte. Die Art und Weise der zukünftigen Beteiligung am städtischen Haushaltsverfahren war im Jahr 2010 in einer Arbeitsgruppe aus Verwaltung und Bürgerschaft gemeinsam erarbeitet worden. Dafür hatten die Beteiligten Erfahrungen aus anderen Städten herangezogen. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde von allen Beteiligten sehr positiv bewertet.

### *Kommunale Beteiligungskultur*

In vielen Kommunen stützt sich das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für Nachhaltigkeitsbelange auf langjährige Erfahrungen im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Städte und Gemeinden unterstützen diese Prozesse, wenn sie beispielsweise Agenda-Beauftragte berufen oder Agenda-Büros in den Verwaltungen gründen (vgl. Beispiel Leipzig).

Mit der Unterzeichnung der „Aalborg Charta“ haben sich bis heute mehr als 2500 europäische Städte und Gemeinden zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort bekannt. Rund 600 Kommunen verpflichteten sich zudem zu den „Aalborg Commitments“ und damit zu konkreten Prozessen und Maßnahmen in ihren Kommunen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Selbstverpflichtung ist, dass die Kommunen bei anstehenden Entscheidungen mehr direktdemokratische Mitwirkung ermöglichen und in den Verwaltungen Kapazitäten für Beteiligung und zukunftsbeständige Entwicklung schaffen wollen.

Auch bei der Stadtentwicklung spielt die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern inzwischen eine große Rolle. Die Kommunen beteiligen die Bevölkerung dabei häufig über die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren hinaus, indem sie unterschiedliche, den lokalen und regionalen Bedingungen angepasste „Planungskulturen“ erproben. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, etwa „Perspektive München“ oder das „Entwicklungs- und Handlungskonzept Rheine 2020“, werden durch intensive Partizipationsprozesse begleitet.

### **Leipzig: Bürgerbeteiligung ausdrücklich erwünscht**

**In Leipzig nehmen Bürgerinnen und Bürger unmittelbar an der Weiterentwicklung der Zukunftsthemen der Stadt teil. Die Stadt ermutigt die Menschen, sich einzubringen – unter anderem mithilfe eines eigens dafür eingerichteten Agenda-Büros und eines Agenda-Beauftragten in der Verwaltung sowie durch die Vorbereitung formalisierter Beteiligungsabläufe bei besonders wichtigen und/oder strategischen Projekten.**





Stadterneuerung und Stadtumbau sind undenkbar ohne eine Zusammenarbeit mit den direkt betroffenen Bewohnerinnen und Bewohnern sowie mit den Eigentümern von Immobilien. Die Stadt Leipzig arbeitet an einer Regelung, die die frühzeitige Bürgerbeteiligung in einer Reihe von Vorhaben sogar verbindlich vorschreibt und Vorgaben für die Verwaltung zu Umfang und Inhalten macht. Die Stadt hat ihre Erfahrungen und beispielhafte Projekte in einen „Werkzeugkasten“ einfließen lassen. Dieser bündelt die Informationen zu unterschiedlichen Formen der Beteiligung und soll die Umsetzung von Beteiligung in allen Projektschritten erleichtern.

Auch der Leipziger Agenda-Koordinierungskreis widmet sich der Bürgerbeteiligung an der Lokalen Agenda. An dem Kreis sind Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung, kommunalen Unternehmen, Unternehmen der freien Wirtschaft und bürgerschaftlichen Initiativen beteiligt. Unterstützt wird er vom Agenda-Beirat, zusammengesetzt aus hochkarätigen lokalen Fachleuten, und geleitet vom Oberbürgermeister.

Leipzig hat die Stärkung der Bürgergesellschaft – gleichrangig mit den Themen Umwelt- und Klimaschutz, Demografie und Wirtschaft – zu einem Schwerpunktthema des lokalen Agenda-Prozesses gemacht. Partizipation findet auf unterschiedlichste Weise statt: durch Beteiligungsverfahren bei der Stadtentwicklungsplanung und der Stadterneuerung, ad hoc beim Einsatz von Bürgerinnen und Bürgern in einzelnen Projekten oder durch Mitwirkung an der Lösung von lokalen Problemen.

Darüber hinaus fördert die Lokale Agenda 21 bürgerschaftliches Engagement durch eine Werbekampagne für freiwilliges Engagement. Sie vernetzt außerdem über sechzig Unternehmen und gemeinnützige Organisationen aus Leipzig in dem Projekt „Gute Geschäfte – ein Marktplatz für Leistungen, Beziehungen und Ideen“, um auf Augenhöhe neue gesellschaftliche Kooperationen in die Wege zu leiten.

Frühzeitige Beteiligung ist in mancher Kommune zu einem Markenzeichen geworden. Auch experimentieren immer mehr Kommunen mit innovativen Formen der Bürgeransprache, um mehr oder andere Zielgruppen als bisher zu erreichen. Freiburg und Ludwigsburg etwa haben die Bevölkerung zu Zukunftskonferenzen eingeladen und damit auch ein „institutionelles Lernen“ in Politik und Verwaltung angestoßen. So haben die guten Ergebnisse der Konferenzen in Ludwigsburg dazu geführt, dass die Politik den Mehrwert von Beteiligungsverfahren nun deutlich positiver einschätzt (vgl. Beispiel Kapitel 2.1). Die Stadt Konstanz organisiert seit einiger Zeit unter dem Motto „Ressourcenbewusste Stadtentwicklung – Mehr Stadtqualität durch konsequentes Weiterbauen“ eine dialogische Bürgerbeteiligung. Norderstedt beteiligte die Menschen online an seiner Lärminderungsplanung, in Friedrichshafen haben Bürgerinnen und Bürger per „E-Partizipation“ über die neue Verwendung einer Brachfläche mitentschieden, und Erfurt bündelt seine vielfältigen Beteiligungsangebote auf der Internetplattform „Forum Erfurt“ (vgl. Beispiel). Einen neuen Weg erprobt Nürnberg mit den Mobilien Bürgerversammlungen. Gemeinsam mit dem Oberbürgermeister werden Planungsgebiete mit dem Rad, zu Fuß oder mit der Straßenbahn besichtigt. Dabei diskutieren Verwaltungsmitglieder an Ort und Stelle mit Bürgerinnen und Bürgern über wesentliche Vorhaben. Mittlerweile nehmen an diesen Rundgängen bis zu 200 Personen teil.



### **Erfurt: Bürgerinnen und Bürger nehmen online Einfluss auf Kommunalpolitik**

**Die Stadt Erfurt macht auf dem „Forum Erfurt“ im Internet vielfältige Angebote zur Bürgerbeteiligung und zur Einflussnahme auf kommunale Entscheidungen. Mitmachen kann jeder – auch wenn er keiner Partei und keinem kommunalpolitischen Gremium angehört.**

Die Internetplattform „Forum Erfurt“ (<http://forum.erfurt.de>) steht den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt für einen Dialog mit der Kommunalverwaltung und untereinander zur Verfügung. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter machen die digitalen Beteiligungsmöglichkeiten von „Forum Erfurt“ in der realen Welt bekannt – etwa auf Bürgerversammlungen.

„Forum Erfurt“ wurde in Zusammenarbeit mit der Willy Brandt School of Public Policy der Universität Erfurt für den Bürgerbeteiligungshaushalt Erfurt entwickelt. Ziel war hierbei, den Studentinnen und Studenten den Praxisbezug in der Verwaltung zu vermitteln (Service-Learning) und zugleich den Ansatz einer „lernenden Verwaltung“ zu etablieren, Kompetenzen innerhalb der Stadtverwaltung weiterzuentwickeln und zugleich Geld zu sparen.

Inzwischen gibt es auf der Plattform weitere Themenforen, in denen die Erfurterinnen und Erfurter Stellung nehmen und Vorschläge machen können. Im Jahr 2010 ging es neben dem Bürgerbeteiligungshaushalt um ein neues Bildungskonzept im Rahmen des Projektes „Bildungsstadt Erfurt – Lernen vor Ort“, um den Verkehrsentwicklungsplan Innenstadt oder die Erarbeitung eines Energiekonzeptes für die Stadt.

Im Frühjahr 2011 hat Erfurt zudem ein Forum zur Bewerbung um die Bundesgartenschau 2021 eröffnet. Damit setzt die Stadt bei einem Thema von größter Relevanz für die weitere Stadtentwicklung des nächsten Jahrzehnts frühzeitig auf die Anregungen und Meinungen der Bürgerinnen und Bürger.



### **Was erforderlich ist**

In vielen Kommunen sind die Konzeption, Durchführung und Auswertung von Beteiligungsprozessen – vor allem bei Planungsverfahren – mittlerweile eine Selbstverständlichkeit. Dennoch gehören eingeschliffene Routinen und vermeintliche Selbstverständlichkeiten immer wieder auf den Prüfstand. Beteiligungsprozesse sind keine Selbstläufer. Fehlen in den Verwaltungen die nötigen Ressourcen oder Qualifikationen oder mangelt es an Handlungs- und Entscheidungsspielräumen für die Beteiligten, dann läuft Beteiligung ins Leere. Und in diesen Fällen gilt: Wer einmal abgeschreckt und enttäuscht wurde, macht kein zweites Mal mit. Partizipationsangebote stehen und fallen mit der Mitwirkungsbereitschaft. Deswegen ist es unerlässlich, ausreichend Ressourcen bereitzustellen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Verwaltung zu qualifizieren. Stimmen muss auch der Medien- und Methodenmix – bei der Öffentlichkeitsarbeit, bei der Ansprache und Motivation möglicher Beteiligter im Vorfeld wie auch bei den Verfahren der Beteiligung selbst.

Für alle Beteiligten bedeutet Partizipation, sich von vorhandenen Vorurteilen zu trennen und zu akzeptieren, dass es in der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Verwaltung und der Politik engagierte Menschen mit unterschiedlichen Vorstellungen gibt. Die Balance zu halten zwischen einer möglichst weitgehenden Partizipation Einzelner und dem verpflichtenden Ziel des Gemeinwohls kann schwierig sein. Mit einem Mehr

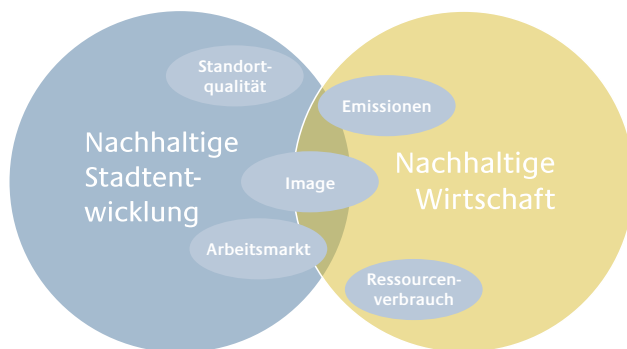
an Miteinander und an Verständnis für die Handlungsprinzipien, Verfahrenswege und Sachzwänge der jeweils anderen Seite lässt sich mancher Konflikt lösen oder zumindest abmildern.

Die Kommunen organisieren Beteiligungsprozesse weit über die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren hinaus und verfügen über einen großen Schatz an Erfahrungen. Bund und Länder sollten diese Erfahrungen häufiger aufgreifen und die bisherige Beschränkung ausschließlich auf formale Verfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren) aufgeben.

## 4.2 Unternehmen eine aktive Rolle geben

### Strategischer Eckpunkt

*„Partizipation und Dialog müssen auch das Zusammenwirken mit dem Gewerbe, dem Handel und der Wirtschaft prägen. Wir beziehen deshalb die in unseren Städten ansässigen Kammern, Unternehmensvereinigungen, -verbände sowie die einzelnen Unternehmen verstärkt in den Nachhaltigkeitsprozess ein. Konkret heißt das, dass wir in den wichtigen Feldern der nachhaltigen Stadtentwicklung den Dialog mit Eigentümern und relevanten Branchen weiterentwickeln, um deren Eigeninitiative zu mobilisieren. Auf diese Weise fördern wir die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen in zukunftsfähigen, zielführenden Projekten. Im Sinne unternehmerischer Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung (CSR) arbeiten wir zusammen mit den Unternehmen an Formen des nachhaltigen Wirtschaftens.“*



### Worum es geht

Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien werden im Idealfall mit der Wirtschaft entwickelt, denn Unternehmen in der Region sind unverzichtbare Partner, wenn es die Ziele einer Nachhaltigkeitsstrategie zu verwirklichen gilt. Betriebe und Unternehmen leisten mit ihren Arbeits- und Ausbildungsplätzen einen wichtigen Beitrag zur zukunftsfähigen

Entwicklung. Sie verbrauchen täglich Energie und Ressourcen, kaufen Güter und Dienstleistungen und führen Transporte durch. Die Unternehmen vor Ort prägen zudem mit ihrer Praxis die Lebensqualität in einer Stadt: Sind es „saubere“ Betriebe oder tragen sie zur Umweltbelastung bei? Welche Arbeitsplätze werden angeboten und wie sind diese zu erreichen? Welches Image ist mit den Unternehmen verbunden, werten sie die Region im Standortwettbewerb auf?

Städte und Gemeinden haben die Aufgabe, förderliche Rahmenbedingungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu schaffen. Sie bieten damit den Wirtschaftsunternehmen vor Ort Planungs- und Investitionssicherheit und bringen

Umweltschutz, gesellschaftliche und ökonomische Anforderungen der Wirtschaft in Balance. Reduzierte Umweltbelastungen durch öko-effizientes Wirtschaften werden immer mehr zum Wettbewerbsvorteil für Unternehmen, für die Wirtschaftsregion und letztlich auch für die Städte und Gemeinden. Nachhaltiges Wirtschaften und eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik hängen eng zusammen. Dazu gehört aufseiten der Kommune, dass diese eine der demografischen Entwicklung angepasste flächensparende Ansiedlungspolitik betreibt und bei der Entwicklung von Gewerbeflächen auf Nachhaltigkeitsaspekte achtet. „Nachhaltige Gewerbegebiete“ sind zukunftsfähig, weil sie Wasser, Energie, Boden und stoffliche Ressourcen nur in geringem Maße in Anspruch nehmen. Statt der Neuausweisung von Flächen sollten die Reaktivierung von Brachen und innerstädtischen Flächen, der Umbau vorhandener Industrie- und Gewerbeanlagen sowie – wo erforderlich – der Rückbau von Überkapazitäten im Fokus stehen. Ein positives Umwelt-Image einer Stadt ergänzt umgekehrt die „klassischen“ Standortfaktoren und bietet Unternehmen ein Umfeld, das zur Glaubwürdigkeit unternehmerischer Praxis beiträgt.

Auch die Unternehmen sind gefordert, ihre unternehmerische Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung (Corporate Social Responsibility, CSR) wahrzunehmen und sie strategisch in ihrem Kerngeschäft sowie in der Unternehmensentwicklung einzusetzen. CSR-Initiativen sind eigenverantwortliche Beiträge von Unternehmen für eine zukunftsfähige Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft. Schon aus Eigeninteresse, auch in Zukunft Geschäfte machen zu können, befassen sich immer mehr Unternehmen mit Nachhaltigkeitsthemen. Sie erwirtschaften damit einen Wettbewerbsvorteil, etwa wenn es um Investitionen und Zulieferbeziehungen geht.

Angemessene Rahmenbedingungen vonseiten der Kommunen, vermehrte Anstrengungen zu einem nachhaltigen Wirtschaften in den Unternehmen sowie Dialoge und gemeinsame Aktivitäten – so können Kommunen und Unternehmen eine nachhaltige Entwicklung vor Ort voranbringen.



*„Unternehmen, die sich nachhaltig für mehr Umweltschutz einsetzen, sind ein Gewinn für den Standort Stadt. Programme wie ÖKOPROFIT dienen dem Interesse der Umwelt und fördern den produktiven Austausch zwischen allen Beteiligten.“*

Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster

### Was bereits getan wird

#### *Dialoge und Netzwerke*

In den Städten und Gemeinden existieren langjährige Partnerschaften mit den Unternehmen vor Ort. Zugleich ist eine Vielzahl von Kommunen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 mit der lokalen Wirtschaft in den Nachhaltigkeitsdialog eingetreten. Auch im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategien arbeiten Kommunen mit lokalen Unternehmen und Interessenverbänden der Wirtschaft zusammen. Sie sprechen bestimmte Unternehmenszweige, etwa Einzelhandel, Handwerk und Gastgewerbe, gezielt an und beziehen sie in Nachhaltigkeitsprojekte oder -kampagnen ein.

So führt die Stadt Bonn gemeinsam mit der Bauwirtschaft Veranstaltungen zum nachhaltigen Bauen durch. Darüber hinaus begleitet die Stadt das „CSR-Frühstück in Unternehmen“ und ist Mitglied in der UNO-Initiative „Global Compact“. Die Stadt unterstützt und fördert gemeinsam mit Bonner Unternehmen die Prinzipien des Global Compact in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung.

Die Stadt Hannover beteiligte die 20 größten energieverbrauchenden lokalen Unternehmen an einer Klimaschutzaktion. Heraus kam nicht nur eine Selbstverpflichtung der teilnehmenden Firmen, diese wurden auch Partner der Klimaallianz 2020, eines Programms zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen für das Gebiet der Landeshauptstadt. Auf dem Weg zu Zielvorgaben wurden gemeinsam mit den Unternehmen unter Federführung von Stadt und Stadtwerken Hannover AG sektorale Programme für die Bereiche Industrie, Büros, Wohngebäude und Haushalte erarbeitet.

Ein weiteres Beispiel für die Beteiligung von Unternehmen ist das „Netzwerk Wind“ in Rheine. Nach einem Landeswettbewerb initiierte die Stadt einen Austausch zwischen den in der Region ansässigen Windkraftfirmen. Dieser mündete in den Verein „Wind West“, dem mittlerweile rund 50 Unternehmen angehören. Das Freiburger Beispiel des „Regional Cluster Green City Freiburg“ und die „BioMetropole Nürnberg“ sind Beispiele für auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Netzwerke (siehe Beispiele).



#### Ravensburg macht Sinn®

Helfen und gewinnen – unter diesem Motto startete die Initiative Ravensburg 2008 das Stadtmarketingprojekt Ravensburg macht Sinn®. Die Initiative Ravensburg ist ein Zusammenschluss des Wirtschaftsforums Pro Ravensburg, eines Verbands lokaler Unternehmen, und der städtischen Wirtschaftsförderung mit der gemeinsamen Aufgabe, Stadtmarketing zu betreiben. Ravensburg macht Sinn® unterstützt soziale Projekte für Kinder und Jugendliche in Stadt und Region.

Ab einem Einkauf von 30 Euro verschenken die bislang 60 teilnehmenden Fachgeschäfte ein Ravensburg-macht-Sinn®-Kärtchen. Mit der Ausgabe der Kärtchen werden Projekte für Kinder und Jugendliche in Ravensburg und der Region finanziell unterstützt. Darüber hinaus bietet jedes Kärtchen die Chance auf einen Sofortgewinn – vom Cappuccino über Turmbesteigungen bis zum Einkaufsgutschein. Die Stadt Ravensburg verdoppelt die Summe, die die teilnehmenden Unternehmen selbst einbringen. Jedes Jahr kommen damit rund 15.000 Euro an Fördergeldern zusammen.

Welche Projekte gefördert werden, entscheidet ein unabhängiger Beirat aus Politik, Bürgerschaft und Wirtschaft, dem Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp vorsitzt. Eine Fördervoraussetzung ist, dass die Projekte bisher keine oder nur geringe öffentliche Unterstützung erhielten. Zu den bisher Geförderten zählen eine integrative Zirkusgruppe, Musik- und Sportprojekte, die schulische Patenschaft für eine Streuobstwiese, ein Jugendcafé und eine Ausstellung des Bundes für Umwelt und Naturschutz. Ravensburg macht Sinn® wurde mit dem Stadtmarketing-Preis Baden-Württemberg 2009 ausgezeichnet.

### *Preise und Stiftungen*

Unternehmen liefern einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung kommunaler Nachhaltigkeitsinitiativen, indem sie Preise ausloben oder entsprechende Stiftungen gründen. Die Stadt Leipzig vergibt beispielsweise den Agenda-Preis, gemeinsam gestiftet von Unternehmen und der Bürgerstiftung.

Manche Städte schreiben Wettbewerbe für Unternehmen aus, um deren Engagement für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und anzuerkennen, wie Leipzig unter dem Motto „Unser Unternehmen sattelt um – und ist klimabewusst mobil“ im Herbst 2010. Prämiert wurden Unternehmen, die sich besonders für eine „klimabewusste“ Mobilität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsetzen. Die Stadt Freiburg lobte den Umweltpreis 2011 für Unternehmen und Umweltgruppen aus. Wesentliche Auswahlkriterien für die Preisverleihung sind Innovationsgehalt, Marktfähigkeit und wirtschaftliche Bedeutung des Wettbewerbsbeitrags.

### *Kommunale Initiative ÖKOPROFIT*

Ein besonderes Kooperationsprojekt zwischen Kommunen und Betrieben ist ÖKOPROFIT. Der Name steht für „ÖKOlogisches PROjekt Für Integrierte Umwelt-Technik“. Es trägt dazu bei, die Umwelt zu entlasten und gleichzeitig Kosten für Unternehmen zu senken. Zudem werden Kooperationen aufgebaut und gestärkt. Häufig initiieren, koordinieren und finanzieren das jeweilige Umweltamt und die kommunale Wirtschaftsförderung das Programm gemeinsam. Anders als Umweltmanagement-Ansätze, die auf den Einzelbetrieb ausgerichtet sind, zielt ÖKOPROFIT darauf ab, ein lokales Netzwerk zum Umweltschutz zu bilden. Durch Workshops, Beratungen und Qualifizierungen werden Betriebe unterstützt, die ein betriebliches Umweltmanagement einführen oder verbessern wollen. Teilnehmende Betriebe werden nach etwa einjähriger Projektdauer anhand eines Kriterienkatalogs geprüft und von der Stadt für ihre Leistungen ausgezeichnet. ÖKOPROFIT wurde 1991 vom Umweltamt der Stadt Graz (Österreich) entwickelt und kommt seitdem in vielen Ländern erfolgreich zum Einsatz. Im Rahmen der Münchner Agenda 21 wurde das Projekt 1998/1999 zum ersten Mal in einer deutschen Kommune umgesetzt. Das Münchner Projekt hatte Signalwirkung. Mittlerweile haben Kommunen in 15 Bundesländern und an über 80 Standorten ÖKOPROFIT-Einsteigerprojekte durchgeführt, von kleineren Gemeinden über Landkreise bis hin zu Großstädten wie Augsburg, Bonn und Erfurt.

### **Cluster Green City Freiburg**

Die regionale Clusterinitiative Green City Freiburg ist ein langfristig angelegtes Konzept zur branchen- und netzwerkorientierten Wirtschaftsförderung. Der Ansatz verknüpft Ziele einer nachhaltigen Standortentwicklung mit den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Umweltbildung.

Der Cluster Green City Freiburg basiert auf harten Fakten: Mit rund 2000 Betrieben und ca. 12.000 Beschäftigten





trägt die Umwelt- und Solarwirtschaft jährlich rund 650 Mio. Euro zur regionalen Wertschöpfung bei. Leitung und Management des Clusters übernimmt die städtische Gesellschaft „Freiburg Wirtschaft Touristik und Messe GmbH (FWTM)“. Zu den Aufgaben der Cluster-geschäftsstelle gehören neben der Durchführung von Veranstaltungen die Vermittlung von Informationen und Kooperationspartnern sowie die internationale Vermarktung der regionalen Kompetenzen. Gleichzeitig unterstützt das Clustermanagement den Fachbesucherservice und fördert die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung, Wissenstransfer und Umweltbildung. Hierbei geht es vor allem um Umwelttechnik: Die Exzellenz-Universität Freiburg und das Fraunhofer-Institut ISE setzen in diesem Bereich Schwerpunkte.

Besondere Bedeutung kommt in Freiburg der Solartechnik zu. In dem Cluster sind jedoch nicht nur Betriebe aus dem Bereich der erneuerbaren Energien vertreten. Aufgrund ihres ausgeprägten Querschnittscharakters bietet die Umwelt- und Solarwirtschaft für ein breites Spektrum von kleinen, mittleren und großen Unternehmen, Selbstständigen und Freiberuflern – vom produzierenden Gewerbe bis zum Dienstleistungsbereich – sehr gute Marktchancen und Perspektiven. Die im ersten baden-württembergischen Clusterwettbewerb ausgezeichnete Clusterinitiative wird gefördert von der Europäischen Union und dem Land Baden-Württemberg.



#### BioMetropole Nürnberg

Unter dem Motto „BioMetropole Nürnberg“ führt die Stadt Nürnberg vielfältige Aktivitäten zusammen, die gemeinsam für eine ökologische Wirtschaftsentwicklung und -förderung stehen. Derzeitige Schwerpunkte sind die gezielte Förderung ökologisch ausgerichteter Unternehmen in der Region und die europaweite Profilierung des Standorts Nürnberg als Kompetenzzentrum für die „Bio-Branche“.

Zu Beginn konzentrierten sich die Aktivitäten im Rahmen der „BioMetropole“ auf die Perspektive der Verbraucher. Die Verpflegung in städtischen Kantinen, Schulen und Kitas sowie das Catering öffentlicher Veranstaltungen sollten vermehrt ökologische Lebensmittel enthalten. Rasch zeigte sich jedoch, dass angesichts steigender Nachfrage die Anbieter selbst mehr Unterstützung benötigten. Das Projekt wurde daraufhin in Zusammenarbeit mit der Messe Nürnberg erweitert: Die „BioMetropole“ fördert und vernetzt nun rund 800 ökologisch ausgerichtete Betriebe unter anderem aus der Lebensmittel-, Naturkosmetik- und Textilbranche. Dabei geht es auch um

regionale Produktion. Die Bio-Branche kann in der Region ein deutliches Wachstum verzeichnen, und in Stadt und Region entstehen neue Arbeitsplätze. Die IHK begleitet das Programm, das auch Anlass für die Gründung einer „Bio Innung e.V.“ gab.

Zu den wichtigsten Aktivitäten des städtischen Umweltreferates im Rahmen der „BioMetropole Nürnberg“ gehören „Bio erleben“, eine jährliche Großveranstaltung für Verbraucher, die „BioBrotBox“-Aktion in den Schulen sowie Workshops und Beratung zur Verwendung ökologischer Produkte in Großküchen. Ergänzt wird dies durch Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung der Anbieter und die Durchführung von Marktanalysen. Alle Aktivitäten werden überwiegend aus externen Fördermitteln und über Sponsoring finanziert.

#### Was erforderlich ist

Die Zusammenarbeit von Kommunen und lokalen Unternehmen im Rahmen kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien ist noch weiter ausbaufähig. Für die Kommunen bedeutet dies, noch stärker auf die Unternehmen zuzugehen und diese in die kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten intensiver einzubeziehen, beispielsweise indem



gemeinsam messbare Nachhaltigkeitsziele vereinbart werden. Unternehmen beteiligen sich bisher häufig bei Themen, die sie direkt betreffen, wie Flächenmanagement oder Gewerbesteuer. Diese Themenpalette gilt es zu erweitern. Nur mit aktiver Mitwirkung der lokalen Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger werden alle Dimensionen der Nachhaltigkeit vorangebracht und kann die Überzeugung wachsen, dass sich Nachhaltigkeit langfristig für alle lohnt.

Unternehmen sollten ihre Unternehmenspolitik – sofern sie dies nicht schon tun – stärker auf diese Ziele umstellen und sich intensiver mit ihrem eigenen Beitrag zur kommunalen Nachhaltigkeit befassen. Nachhaltigkeit als zukünftig zentraler strategischer Wettbewerbsvorteil für die Wirtschaft bedeutet, sektorale Grenzen zu überwinden. Unterschiedliche Branchen und Tätigkeitsfelder, verschiedene Ressorts in Management und Administration sowie unterschiedliche Fachdisziplinen und Handlungsebenen müssen zusammengeführt, Netzwerke aufgebaut und Bündnisse mit den Kommunen ausgebaut werden. Unternehmen können durch gute Beispiele, etwa Maßnahmen zur Energieeffizienz und Ressourcenproduktivität, wichtige Impulse setzen. Bund und Länder sollten Projekte, Auszeichnungen und Fördermittel stärker daran koppeln, dass Unternehmen ihre Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung wahrnehmen und mit ihrer Geschäftspraxis zur Zukunftsfähigkeit in den Regionen beitragen.

### 4.3 Stadtvisionen – gemeinsame Entwicklung konkretisieren

#### Strategischer Eckpunkt

*„Für eine nachhaltige Entwicklung sind alle Politikbereiche wichtig. Der Blick auf das Morgen verlangt ein Denken, das über Ressortpolitik hinausgeht und Wirtschaft, Ökologie und Soziales in einer Vision für das Morgen zusammenbringt. [...] Wir entwickeln gemeinsam mit der Bevölkerung sowie den vor Ort tätigen Unternehmen und Verbänden ein Zukunftsbild unserer Stadt und konkretisieren dieses fortlaufend.“*

#### Worum es geht

Stadtvisionen und Leitbilder können Orientierung für die kommunale Politik bieten und ein hohes Maß an Motivation und Engagement freisetzen. Visionen können ihre Strahlkraft und Bindungswirkung am besten entfalten, wenn sie gemeinsam von Politik und Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verbänden entwickelt werden. Je nach lokaler Ausgangssituation, Herausforderung, Möglichkeiten vor Ort und individuellen Vorstellungen der Beteiligten werden ganz unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. So kann eine Stadtvision Vorstellungen zur klimagerechten oder energieeffizienten



Stadt, zu einer autofreien Zukunft der Mobilität, zur Versorgung mit Lebensmitteln aus der Region oder regionalen Wirtschaftskreisläufen, zum zukünftigen Miteinander in der Stadtgesellschaft oder zur Ausgestaltung der lokalen Demokratie enthalten. Mit klaren Visionen, konkreten Leitbildern, vereinbarten Zielen und zukunftsgerichteten Strategien geben sich Politik, Verwaltung, Unternehmen und die Bürgerschaft einen gemeinsamen Entwicklungshorizont. Sie können ihre Planungen und Entscheidungen so von vornherein an gemeinsamen Leitplanken orientieren, anstatt nur auf Probleme zu reagieren.



*„Mensch, Natur und Wirtschaft im Einklang: Gemeinsam mit allen Bürgerinnen und Bürgern entwickeln Politik und Verwaltung Ideen für eine nachhaltige Zukunft der Stadt.“*

Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen

Stadtvisionen und Leitbilder zu entwickeln erfordert einen längeren Diskussionsprozess in mehreren Schritten, der meist von Politik und Verwaltung angestoßen, getragen und unterstützt wird. Eine empfehlenswerte Methode, um den Austausch aller Beteiligten über Visionen nachhaltiger Entwicklung in der Stadt und Region zu organisieren, sind sogenannte Zukunftskonferenzen. Auf der Grundlage klarer Regeln finden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer gemeinsamen Idee städtischer Zukunft und einem gemeinsamen Verständnis von nachhaltiger Entwicklung. Die „bunte“ Zusammensetzung der Ideengeber aus allen gesellschaftlichen Gruppen, der Wirtschaft, aus Verbänden sowie aus Politik und Verwaltung schafft die Voraussetzung dafür, dass die Belange von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft in dieser Vision angemessen berücksichtigt sind.

#### **Was bereits getan wird**

Anlässlich der „Aalborg+10“-Konferenz im Jahr 2004 bekräftigten die dort aktiven Kommunen ihre gemeinsame Vision einer zukunftsbeständigen Entwicklung, die erstmalig 1992 beim „Rio-Erdgipfel“ formuliert wurde. Die Vision integrativer, prosperierender, kreativer und zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden soll allen Einwohnerinnen und Einwohnern eine hohe Lebensqualität bieten und Möglichkeiten verschaffen, aktiv am urbanen Leben mitzuwirken.

Visionen und Leitbilder sind ein unverzichtbarer Bestandteil von langfristigen ausgerichteten Stadtentwicklungskonzepten. In diesen Konzepten integrieren die Kommunen Nachhaltigkeitsaspekte, fassen sie in Zukunftsbilder und legen Leitprojekte fest. Konzepte wie „Erfurt 2020“, PERSPEKTIVE MÜNCHEN (siehe Beispiel) und das „Entwicklungs- und Handlungskonzept Rheine 2020“ zeigen den strategischen Handlungsrahmen für die wirtschaftliche, soziale, räumliche und regionale Entwicklung der Stadt auf. In vielen Städten begleiten Bürgerinnen und Bürger sowie andere Akteure die Entwicklung und Fortschreibung von langfristig orientierten Stadtentwicklungs- oder Klimaschutzkonzepten in Zukunftsdialogen.

### **PERSPEKTIVE MÜNCHEN: Die Zukunft unserer Stadt**

**Die Stadtentwicklungskonzeption PERSPEKTIVE MÜNCHEN (PM) wurde mit intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet und greift den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung auf.**

Wie soll München in zehn, zwanzig oder gar dreißig Jahren aussehen? Welchen Einfluss haben wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklungen auf das Leben in München? Die Stadtentwicklungskonzeption PERSPEKTIVE MÜNCHEN setzt an diesen Fragen an und bietet Ausblicke auf die wirtschaftliche, soziale, räumliche und regionale Entwicklung der Stadt. PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist eine „Stadtentwicklungsplanung im Prozess“.

Mit ihr reagiert die Stadt auf die sich immer rascher verändernden sozio-ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen. Verlässlichkeit und Verbindlichkeit in der langfristigen Zielorientierung der Stadtentwicklung lassen sich auf diese Weise mit flexiblem, an den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft orientiertem Handeln verbinden. Der strategische Charakter der PERSPEKTIVE MÜNCHEN zeigt sich auch in der Verknüpfung mit dem neuen Steuerungsmodell der Stadtverwaltung.

PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist zwei Grundsätzen verpflichtet: Zum einen der Nachhaltigkeit – das heißt, nicht heute auf Kosten kommender Generationen gut zu leben, sondern die Qualität der Stadt auch für die Zukunft zu sichern. Zum anderen der Urbanität – dem, was im positiven Sinn als typisch städtisch gilt, also soziale und kulturelle Vielfalt, Toleranz, wirtschaftliche Chancen und Kreativität, die aus Dichte und Mischung entstehen kann.

Die Stadtentwicklungskonzeption ist Grundlage für einen fruchtbaren Dialog der zahlreichen privaten und öffentlichen Akteure der Stadtentwicklung. Nur kontinuierliche Information schafft Transparenz und Vertrauen. Prägendes Merkmal der PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist daher eine kontinuierliche, breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit. So werden das Interesse aller Bürgerinnen und Bürger und der engagierte Dialog über die Zukunft Münchens gefördert. Ausstellungen, Broschüren, Diskussions- und Vortragsveranstaltungen oder Busrundfahrten mit der Stadtbaurätin sind ebenso wie das Internet wichtige „Medien“ für diesen Dialog. Das Herzstück bildet dabei der „Plan Treff“ – die Informationsstelle und das Forum für alle Fragen und Themen der Stadtentwicklung.



Die partizipative Entwicklung von Stadtvisionen ist Ausgangspunkt der meisten Prozesse zur Lokalen Agenda 21 (vgl. Kapitel 1). Viele Kommunen knüpfen hieran an und integrieren die Agenda-Visionen in Leitbilder der Stadtentwicklung. Augsburg (vgl. Beispiel), Leipzig und Lörrach gehören zu den Kommunen, die seit vielen Jahren umfassende Agenda-Prozesse betreiben und in diesem Rahmen Visionen entwickeln.

### **Augsburg: Wegweiser für die Zukunft**

**Die Lokale Agenda 21 Augsburg steht für aktives Bürgerengagement und eine enge Kooperation zwischen Politik, Verwaltung, Stadtgesellschaft und lokaler Wirtschaft mit dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung.**

Seit 15 Jahren engagieren sich Augsburgerinnen und Augsburger im Rahmen der Lokalen Agenda 21 für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt. Mit dabei sind unter anderem Umwelt- und Eine-Welt-Gruppen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen, kirchliche Gruppen,



Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft sowie der Stadtverwaltung. Das „Handlungsprogramm Nachhaltigkeit“ aus dem Jahr 2004 ist die Synthese aus in Runden Tischen gemeinsam mit der Bürgerschaft erarbeiteten Vorschlägen, einer Stellungnahme der Verwaltung sowie dem politischen Willen des Augsburger Stadtrates. Es legt Ziele und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung fest. Die Verantwortlichen aus Ämtern und Dienststellen bilanzieren und bewerten

gemeinsam mit Akteuren der Stadtgesellschaft und unter Beteiligung der Öffentlichkeit das Erreichte und entwickeln neue Projekte. Nachhaltigkeitsindikatoren zeigen an, ob Augsburg auf dem richtigen Weg ist.

In den thematischen Agenda-Foren arbeiten Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Unternehmen zusammen. Sie führen konkrete Projekte durch, kooperieren mit Fachstellen der Stadtverwaltung und können über den Agenda-Beirat Anträge an den Stadtrat stellen. Beispielsweise widmen sich die Mitglieder des Fachforums Nachhaltige Stadtentwicklung den Themen Sozial und ökologisch bauen, Stärkung der Stadtteile, Wohnkonzepte der Zukunft, Natur in der Stadt sowie Konversionsflächen. Sie haben bereits einen Kriterienkatalog für nachhaltige Bauleitplanung erstellt. Die Stadt Augsburg zeichnet zudem Engagement für Nachhaltigkeit und Klimaschutz mit dem Augsburger Zukunftspreis aus, der mit 5000 Euro dotiert ist. Ausgezeichnet werden unter anderem Aktivitäten in den Bereichen Soziales Engagement, Besseres Zusammenleben, Ökologisch verträgliche Mobilität, Nachhaltiges Wirtschaften oder Energieeffizientes Bauen und Sanieren.

Einige Städte setzen auf Zukunftskonferenzen, um langfristige Visionen und Ziele für ihre Stadt oder Region zu entwickeln. Dabei werden Bürgerinnen und Bürger, Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen, Politik und Verwaltung eingeladen, gemeinsam „über den Tellerrand“ der kommunalen Tagespolitik zu schauen und ein Bild für die Zukunft ihrer Stadt zu entwerfen. Konstanz und Ludwigsburg wählten diesen Weg, um zusammen mit allen Interessierten ein Leitbild als Grundlage für das kommunale Nachhaltigkeitsmanagement zu entwickeln.

#### **Was erforderlich ist**

Stadtvisionen sollten nicht glauben machen, mit ihnen ließen sich alle Probleme lösen. Sie sollten jedoch die grundlegenden Herausforderungen der jeweiligen Stadt reflektieren. Eine Stadtvision ist kein „Wolkenkuckucksheim“, sondern muss in weiterführenden Konzepten „geerdet“ werden und den Orientierungsrahmen für die Ausrichtung von Politik und Verwaltung bilden (vgl. auch Kapitel 2.1).

Stadtvisionen gemeinsam zu erarbeiten bedeutet, die Interessen unterschiedlicher Gruppen in eine gemeinsame Vorstellung von Zukunft zu überführen. Nur wenn es dabei gelingt, eine gemeinsame Sprache zu finden und Zielkonflikte offenzulegen, kann eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie Erfolg haben.

Zukunftskonferenzen können dazu beitragen, Konfliktsituationen sichtbar zu machen und aufzulösen. Dazu bedarf es ausreichender Ressourcen in der Verwaltung, um das Verfahren – auch in seinen Konsequenzen – durchzuführen. Bei der Auswahl der Teilnehmenden sollte die Stadt auf Ausgewogenheit achten.



## 5. Monitoring und Abstimmung der Nachhaltigkeitsaktivitäten

Kommunen, Länder und Bund sind gleichermaßen gefordert, ihre Erfolge, Schwachstellen und Konflikte in Sachen Nachhaltigkeit anhand geeigneter Kenngrößen zu beurteilen. Sie sollten ihre Bewertungskriterien und -maßstäbe besser abstimmen, um zu einer gemeinsamen Sicht auf Ziele, Fortschritte und Handlungsnotwendigkeiten zu gelangen. Der Austausch – auch im internationalen Maßstab – ermöglicht es Kommunen, voneinander zu lernen und in einen konstruktiven Wettbewerb um die besten Lösungen einzutreten. Nicht zuletzt wird eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie nur im regionalen Zusammenhang erfolgreich sein, was von Politik und Verwaltung eine intensive Kooperation zwischen Stadt und Region erfordert.



*„Wenn es um nachhaltige Entwicklung geht, ist Abschreiben und Kopieren zwischen Städten nicht verboten, sondern sehr erwünscht und produktiv. Wir wollen und müssen durch und mit den Erfahrungen anderer wachsen.“*

Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg

### 5.1 Monitoring der Nachhaltigkeit einrichten

#### Strategischer Eckpunkt

*„Wir stellen uns der Aufgabe, die Nachhaltigkeit der Stadtentwicklung anhand von Kenngrößen zu belegen und im Rahmen eines auf Dauer angelegten Monitorings die Hemmnisse, Konflikte und Fortschritte konkret fassbar zu machen. Wir sind bereit, dabei jene Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und (sofern vorhanden) der Länderstrategien in unseren kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien aufzugreifen, für die eine kommunale Bilanz sinnvoll ist und die keinen übermäßigen bürokratischen Aufwand erzeugen. Bund und Länder sollen die Kommunen wirksamer an der Fortentwicklung ihrer Ziele und Indikatoren beteiligen.“*



Quelle: Stottele, T. / Hapke, C. 2010: Nachhaltigkeitsbericht 2009 der Stadt Friedrichshafen. Lokale Agenda 21, Nachhaltigkeitsindikatoren 1990–2007/2008, S. 26





*„Wir wollen wissen, wo wir stehen. Wir müssen uns messen und messen lassen, wenn wir unsere Ziele konsequent und tatkräftig verfolgen – aus Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung und aus Sympathie für die Menschen.“*

Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg

### Worum es geht

Eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik ist nur dann glaubwürdig, wenn sie regelmäßig auf ihren Erfolg hin überprüft wird und wenn die Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht werden. Ein wiederkehrendes Monitoring zeigt, wie sich die Situation mit Blick auf Umweltfragen, soziale Entwicklungen oder in anderen Bereichen der Stadtgesellschaft zum jeweiligen Zeitpunkt darstellt: Wo ist die Lage kritisch, wo kann man bereits zufrieden sein? Wie haben sich die Dinge im Zeitverlauf verändert? Worauf sind die Veränderungen zurückzuführen?

Nachhaltigkeitsberichte helfen Politik und Verwaltung dabei, Erfolge und Defizite zu erkennen und die Entwicklungen besser zu steuern. Die Berichte dienen der Kontrolle, indem sie zeigen, wie weit die Kommune von den selbst gesteckten Zielen noch entfernt ist. Die Kommunikation der Ergebnisse nach innen und außen kann zudem alle Akteure der nachhaltigen Stadtentwicklung motivieren, die Ziele noch engagierter zu verfolgen.

### Was bereits getan wird

Inzwischen liegt eine Vielzahl von Beispielen kommunaler Nachhaltigkeitsberichte vor. Einige der Berichte konzentrieren sich auf einzelne Themenfelder, z. B. der Bonner Biodiversitätsbericht, der Rechenschaftsbericht zum Lärmaktionsplan in Norderstedt oder die Berichte der Kommunen, die am European Energy Award (eea) teilnehmen. Der European Energy Award ist ein Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren, mit dem die Energie- und Klimaschutzaktivitäten von Kommunen erfasst werden. Bonn, Düsseldorf, Lörrach und Münster gehören zu den mit Gold ausgezeichneten Städten.

Indikator	Bewertung	Trend	Begründung
D Bürgerbeteiligung und Demokratie (Kapitel 3.6)	2003 2005 2009		
D1 Ehrenamtliches Engagement Anzahl der ehrenamtlich geleisteten Stunden im Umwelt- und Naturschutz		→	Zahl der ehrenamtlichen Stunden gleichbleibend hoch
D2 Teilhabe am Nachhaltigkeitsprozess Anzahl der ehrenamtlich geleisteten Stunden im Rahmen der Lokalen Agenda 21 je 1000 Einwohner		→	Nach wie vor hohe Beteiligung, insbesondere in den Teillorten
D3 Beteiligung an den Kommunalwahlen Wahlbeteiligung bei Wahlen zum Kommunalparlament		↘	Wahlbeteiligung unter 50% und weiter abnehmend
D4 Teilhabe von Frauen an der Kommunalpolitik Anteil der Frauen im Kommunalparlament		→	Noch stellen die Frauen erst ein knappes Drittel der Gemeinderäte, obwohl sie mehr als die Hälfte der Bevölkerung bilden; ihr Anteil hat bei den Wahlen 2008 nicht weiter zugenommen.

Definition des Nachhaltigkeitsstatus und des Handlungsbedarfs für die bewerteten Indikatoren				
Erfüllungsgrad nachhaltiger Ziele				
	gering		mittel	hoch
Zusätzlicher Handlungsbedarf	besonders dringend		hoch	eher gering

### Friedrichshafen: Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte

Die Stadt Friedrichshafen hat im Jahr 2004 ihren ersten Umwelt- und Nachhaltigkeitsbericht für das Stadtgebiet veröffentlicht. Darin legt die Stadt den Stand und die Entwicklung in Sachen Nachhaltigkeit für den Zeitraum 1990 bis 2001/2002 dar. Der Bericht wurde 2005 und 2009 fortgeschrieben. Insgesamt geben 44 Indikatoren Einblick in Zustand und Entwicklung von Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Friedrichshafen.

Quelle: Stottele, T. / Hapke, C. 2010: Nachhaltigkeitsbericht 2009 der Stadt Friedrichshafen. Lokale Agenda 21, Nachhaltigkeitsindikatoren 1990–2007/2008, S. 152 ff., eigene Bearbeitung und Kürzung



In der zusammenfassenden Auswertung bewertet die Stadt den erreichten Fortschritt und gibt einen Ausblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden Entwicklungstrends. Abweichungen gegenüber früheren Trendprognosen werden genauer analysiert. Aus Sicht von Stadtspitze und Gemeinderat erfordert eine zukunftsfähige Stadtentwicklung Instrumente zur Erfolgskontrolle. Gerade für langfristig angelegte Vorhaben und Ziele ist es demnach unverzichtbar, den jeweils erreichten Stand regelmäßig darzulegen und die ergriffenen Maßnahmen zu bilanzieren.

Breiter angelegte Nachhaltigkeitsberichte stellen verschiedene Bereiche nachhaltiger Entwicklung in einen größeren Zusammenhang. Heidelberg, Friedrichshafen (vgl. Beispiele), Augsburg, Konstanz, Leipzig, Nürnberg und Ludwigsburg haben Berichte erstellt, die ein breites Spektrum an Handlungsfeldern abdecken. Teilweise liegen die Berichte schon zum wiederholten Mal vor, sodass Entwicklungen im Zeitverlauf dokumentiert sind.

„Ampel“-Darstellungen (wie z.B. in Heidelberg oder Friedrichshafen) helfen, positive oder kritische Situationen schnell und übersichtlich zu erkennen und Entwicklungstendenzen zu beurteilen. Wenn an Beispielen dargestellt wird, wo und wie die Ziele erreicht wurden (z.B. in Augsburg) oder wenn Verantwortlichkeiten und konkrete Projektentwicklungen benannt werden, kann dies die Erfolgreichen und Engagierten motivieren und einen Ansporn für die „Nachzügler“ schaffen.

### Heidelberg: Nachhaltigkeitsberichte und Monitoring der Stadtentwicklung

Mit dem Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015 (STEP), Heidelbergs Lokaler Agenda, besitzt die Stadt klare, von einer großen Mehrheit getragene Ziele und Leitlinien für das kommunalpolitische Handeln. Der Gemeinderat hat mitbeschlossen, dass regelmäßig über Umsetzungserfolge des STEP Bericht erstattet werden soll. Er kontrolliert die Zielerreichung und nutzt den Bericht als Grundlage für zukünftige politische Akzentsetzungen.

Der Heidelberger Nachhaltigkeitsbericht liegt inzwischen in der dritten Ausgabe vor. Er zeigt anhand von über 100 Indikatoren auf, wie die aktuelle Situation insgesamt zehn Zielbereichen einzuschätzen ist und in welchen Bereichen besonderer Handlungsbedarf besteht – einfach interpretierbar durch ein „Ampel“-System bei den Indikatoren und eine jeweils zusammenfassende Bewertung, die mit einem „Zustandszeiger“ versehen ist. Das Spektrum der Themenbereiche ist breit und reicht von Städtebau über Wohnen, Arbeiten, Umwelt und Mobilität bis hin zu Kultur und regionaler Kooperation. Tiefer gehende Analysen zu einzelnen Themenbereichen ergänzen den Nachhaltigkeitsbericht, wie z.B. der CO<sub>2</sub>-Umsetzungsbericht, der Bericht zur Sozialen Lage oder das Integrationsmonitoring.

#### Zielbereich 5 Umwelt

Ziel	Indikator	2000	2003	2006	Differenz 03/06	Bewertung 03/06
UM 1, 2, 4 Umweltsituation verbessern	Gesamtstädtische CO <sub>2</sub> -Emissionen in t/a (ohne Verkehr)	965.000	972.712	945.818	-26.894	+
Dauerhafter Schutz von Wasser, Boden, Luft, Natur, Landschaft und Klima	CO <sub>2</sub> -Emissionen durch städtische Liegenschaften in t/a	28.950 (1999)	24.442 (2002)	22.520	-1.922	++
Klima- und Immissionschutz vorantreiben		.	.	.	.	.
	Personen, die einem Lärmindex L <sub>90</sub> von mehr als 65 db (A) ausgesetzt sind		Nicht vergleichbar mit neuem EU-Lärmindex	10.400		

Quelle: Stadt Heidelberg 2008: Heidelberger Nachhaltigkeitsbericht 2007, S. 17 ff., eigene Bearbeitung und Kürzung

### Was erforderlich ist

So sinnvoll es ist, Nachhaltigkeitsindikatoren auf die jeweiligen Leitbilder und Herausforderungen einer Stadt zu beziehen, so notwendig ist es, sich auf im Wesentlichen gleiche oder zumindest vergleichbare Kernindikatoren zu verständigen – zwischen den Kommunen untereinander ebenso wie zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Für die kommunale Ebene liegen verschiedene Vorschläge für einheitliche Indikatorensysteme vor (z.B. Indikatorenkataloge „Lokale Agenda 21“, „Zukunftsfähige Kommunen“, „Städte der Zukunft“). Dennoch sind bisher kaum Aussagen im Städtevergleich möglich, die den Wettbewerb um gute Konzepte befördern. Zum einen nehmen die Städte auf jeweils andere Vorschläge Bezug, zum anderen ergänzen oder verändern sie die Indikatorensysteme oft individuell. In einem Teilbereich hat sich die Stadt Hannover mit der Broschüre „Hannovers Umwelt im Städtevergleich“ der Herausforderung gestellt, einen „belastbaren“ Vergleich herzustellen.

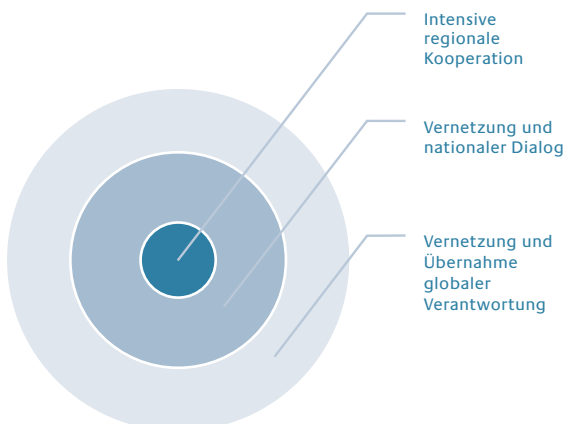
Die Indikatoren, die im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes verwendet werden, sind für die kommunale Ebene nur zum Teil geeignet. Wenn Bund, Länder und Kommunen ihre Bewertungskriterien und -maßstäbe harmonisierten, wäre dies ein großer Schritt, um Erfolge, Hemmnisse und Konflikte bei Nachhaltigkeitsaktivitäten besser beurteilen zu können. Auch Indikatoren, die auf europäischer oder internationaler Ebene verbreitet sind, sollten verstärkt Verwendung finden. Dabei gilt es auch, die Datenverfügbarkeit zu prüfen und, wenn nötig, amtliche Statistiken anzupassen, etwa mit Blick auf den Gebietszuschnitt – vorausgesetzt, der bürokratische Aufwand bleibt begrenzt.

## 5.2 Kommunal abgestimmt handeln

### Strategischer Eckpunkt

*„Wir laden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wie auch die Menschen in unseren Städten ein, unsere Ideen zu unterstützen. Wir freuen uns über möglichst viele Mitstreiterinnen und Mitstreiter, die uns dabei unterstützen, unsere Initiative in Zusammenarbeit mit dem Nachhaltigkeitsrat noch wirkungsvoller zu machen. Wir haben Hochachtung vor den vielfältigen Initiativen zur Nachhaltigkeit, wie dem Engagement zur Lokalen Agenda 21 oder den intensiven internationalen Dialogen und Netzwerken [...]. Wir wollen an diese*

*Aktivitäten anknüpfen und der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland einen neuen Impuls geben. Dabei haben wir durchaus unterschiedliche Schwerpunkte und verfolgen verschiedene Ansätze. Es gibt keine Blaupausen und keine einfachen Erfolgsrezepte zur nachhaltigen Entwicklung. Was uns aber zusammenbringt, ist unsere persönliche Übernahme von Verantwortung.“*





*„Nachhaltig kann die Entwicklung in einer Großstadt nur sein, wenn sie mit dem Umland abgestimmt ist – besonders gilt das für unseren Anspruch, eine klimaneutrale Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu erreichen.“*

Oberbürgermeister Stephan Weil, Hannover

### **Worum es geht**

Für das Gelingen einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist nicht nur das Miteinander von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen essenziell, sondern auch die Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden untereinander – in der Region, in Deutschland und international.

Jede Stadt ist vielfältig mit dem Umland verflochten. Verkehr, Versorgung und soziale Netzwerke enden nicht an der Stadtgrenze. Entscheidungsträger sollten sich den Herausforderungen nachhaltiger Politik deshalb im regionalen Zusammenhang stellen. Politik und Verwaltung werden handlungsfähiger, wenn sie ihre Kräfte städteübergreifend bündeln.

Regionale Kooperation ist das eine. Genauso wichtig ist es, dass Verantwortliche aus den Städten in Deutschland, Europa und weltweit ihre Anliegen für eine nachhaltige Entwicklung gemeinsam zum Ausdruck bringen. In kommunalen Netzwerken zeigen die Vertreterinnen und Vertreter der Städte das Engagement und die Möglichkeiten der kommunalen „Familie“ und übernehmen Verantwortung. Netzwerke bieten den beteiligten Städten und Gemeinden außerdem Gelegenheit, ihre Methoden und Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen. Gute Beispiele geben Impulse für die eigene Politik und das Verwaltungshandeln. Im konstruktiven Wettbewerb können sich Städte aneinander messen und messen lassen. Dabei ist klar: Jede Stadt muss ihren eigenen, individuellen Weg finden.

### **Was bereits getan wird**

National und international beteiligen sich Städte an Netzwerken, in denen die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Mittelpunkt steht. Nicht selten stellen die Städte in diesen Allianzen deutliche Forderungen an die eigenen nationalen Regierungen. Einige der vielfältigen Aktivitäten sind nachfolgend dargestellt.

#### *Gemeinsame Ziele und Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung*

1994 haben europäische Kommunen sich auf die Nachhaltigkeitsprinzipien der „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ („Aalborg Charta“) verständigt, die auf den Ergebnissen der Rio-Konferenz 1992 basieren. Damit setzten die Beteiligten eine Entwicklung in Gang, die mit den auf der Konferenz „Aalborg+10“ verabschiedeten „Aalborg Commitments“ ihren vorläufigen Abschluss fand. Mit Unterzeichnung der Aalborg Commitments verpflichteten sich Städte und Gemeinden, zu zehn Nachhaltigkeitsthemen unter Beteiligung der Bürgerschaft lokale Ziele zu entwickeln (vgl. auch Kapitel 4.3), Prioritäten zu setzen und über das Erreichen der Ziele regelmäßig zu berichten. Freiburg und Heidelberg sind Unterzeichner und haben jeweils eigene Handlungsschwerpunkte gesetzt.

Hannover hat sein integriertes Stadtentwicklungsprogramm „Hannover plus Zehn“ (2005) eng an die Aalborg Commitments angelehnt.

„Sustainable Cities and Towns Campaign“ will Städte und Gemeinden dabei praktisch unterstützen, die Aalborg Commitments umzusetzen. Die Stadt Hannover war an der Gründung der Kampagne beteiligt und fungiert als Träger, neun Netzwerke wie ICLEI oder das Klima-Bündnis (vgl. unten) unterstützen die Initiative als Partner. Der weltweite Zusammenschluss von Kommunen und kommunalen Interessenverbänden „ICLEI – Local Governments for Sustainability“ setzt sich seit Langem für nachhaltige Stadtentwicklung ein. Seine vier zentralen Initiativen sind „Resilient Communities and Cities“, „Just and Peaceful Communities“, „Viable Local Economies“ und „Eco-efficient Cities“. Unter den deutschen Mitgliedern von ICLEI sind viele der Städte, die sich an dieser Publikation beteiligen.

Das 2008 abgeschlossene Gemeinschaftsprojekt „Managing Urban Europe“ mit 25 Städten und Regionen (mit ICLEI in der Steuerungsgruppe), an dem auch Ludwigsburg als Partnerkommune beteiligt war, entstand aus der Idee heraus, ein integriertes Managementsystem für die kommunale Umweltpolitik zu entwickeln. Schritt für Schritt wurden weitere soziale und ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte einbezogen. Die Methoden werden im Projekt „CHAMP – Kommunale Nachhaltigkeit wird Wirklichkeit“ weiterentwickelt und verbreitet.

Einzelne Kommunen (z. B. Hannover und Bonn; vgl. Beispiel) positionieren sich als Orte der Diskussion und des Dialogs für die nachhaltige Entwicklung.



### **Bonn: Internationaler Diskurs- und Lernort für Nachhaltigkeit**

**Bonn ist die deutsche Stadt der Vereinten Nationen mit dem Arbeitsschwerpunkt einer weltweit nachhaltigen Entwicklung, Ort von UNO-Vertragsstaatenkonferenzen und internationalen Nachhaltigkeitskonferenzen. Bonn hat sich zum Diskurs- und zunehmend auch Lernort für globale Zukunftsthemen entwickelt. Die Stadt übernimmt dabei in vielen Prozessen eine aktive Rolle, insbesondere in der Zusammenarbeit mit anderen Städten und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft.**

Bonn versteht sich als Standort, an dem eine weltweit nachhaltige Entwicklung aktiv vorangebracht und an dem internationales Wissen dazu gebündelt, verknüpft und ausgetauscht wird. Ansässige Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, und Unternehmen, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft füllen diesen Anspruch mit Leben. Beispiele für erfolgreiches zivilgesellschaftliches Engagement sind unter anderem das Bonn Sustainability Portal mit seinen Vernetzungs- und Informationsangeboten sowie die Stiftung Bonner Klimabotschafter, die als Bürgerstiftung Klima-Projekte und gute Ideen vor Ort fördert. Die Stadt Bonn engagiert sich über ihre fachliche Arbeit vor Ort im Rahmen ihres Aktionsprogramms Klimaschutz auch international in Städtenetzwerken und Projektpartnerschaften. Auch bringt sie sich lokal wie international in nachhaltigkeitsorientierte Allianzen und Initiativen ein. Dazu gehört auch, die eigenen Beschäftigten aktiv einzubinden. Zu diesem Zweck gibt es einen verwal- tungsinternen Arbeitskreis Nachhaltigkeit. Außerdem hat die Stadt in Zusammenarbeit mit ICLEI – Local Governments for Sustainability im Rahmen eines Pilotprojekts didaktische Materialien und Seminarkonzepte zur „Nachhaltigkeit in der Kommune“ entwickelt und eingesetzt. Im Rahmen des EU-geförderten Projekts „SPICE – School Partnership for the Improvement of Conservation of Energy“ arbeiteten zwei Schulen aus den Partnerstädten Bonn und Buhara

drei Jahre lang zusammen. Schülerinnen und Schüler erstellten unter anderem gemeinsam Unterrichtsmaterialien zu Energieeffizienz und Klimaschutz, und es wurden Solaranlagen auf beiden Schuldächern installiert. Anlässlich einer Projektvorstellung auf der EXPO 2010 in der „Urban Best Practice Area“ tauschten sich die Jugendlichen aus Bonn und Buchara auch mit Altersgenossen aus Bonns chinesischer Partnerstadt Chengdu aus.

#### *Themenbezogene Zusammenarbeit*

Verschiedene Städtenetzwerke bearbeiten nicht die gesamte Bandbreite der kommunalen Nachhaltigkeit, sondern konzentrieren sich auf ausgewählte Themen. Hier eine kleine Auswahl:

Die Stadt Düsseldorf arbeitet zusammen mit 19 weiteren Städten und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit an dem Projekt „Technologiematrix Deutschland – Technologieoptionen für klimaverträgliche Großstädte 2050“. Diese Zusammenstellung soll die Voraussetzung dafür schaffen, dass alle deutschen Großstädte beim Erstellen langfristiger Klimaschutzstrategien auf einer gemeinsamen technologischen Basis aufbauen und besser miteinander kooperieren.

Das „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder e.V.“ ist ein europäisches Netzwerk von Städten, Gemeinden und Landkreisen, die sich verpflichten, das Weltklima zu schützen. 450 deutsche Kommunen – sie repräsentieren 45 Prozent der Einwohner Deutschlands – beteiligen sich.

„Energy Cities“ – Mitglieder sind unter anderem Freiburg, Heidelberg und München – setzen sich intensiv damit auseinander, wie eine zukunftsfähige Energieerzeugung und -nutzung aussehen kann.

„Covenant of Mayors“ ist eine europäische Initiative von Städten und Regionen, die sich für den Klimaschutz engagieren und die die europäischen CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele deutlich übertreffen wollen.

Das Städtenetzwerk „Città del Bio“, zu dem Nürnberg zählt, zielt insbesondere auf die Stärkung des Bio-Landbaus und der regionalen Produktion ab (vgl. auch das Beispiel BioMetropole Nürnberg in Kapitel 4.2).

Die Stadt Bonn ist an einem internationalen Netzwerk beteiligt, das sich für die biologische Vielfalt (Biodiversität) in Städten einsetzt und dafür den „Singapore Index on Cities' Biodiversity (CBI)“ entwickelt hat.

#### *Regionale Kooperation*

Beispiele regionaler Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung finden sich zahlreich. Die Zusammenarbeit kann sich auf eine gemeinsame Berichterstattung zur Nachhaltigkeit beziehen, etwa im Falle des gemeinsamen „Atlas der Nachhaltigkeit“ von Leipzig und Halle, oder auf die Einrichtung gemeinsamer Organisationseinheiten, wie bei der gemeinsamen Klimaschutzleitstelle von Stadt und Landkreis Lüneburg (vgl. Beispiel). Das Projekt BioMetropole Nürnberg (vgl. Kapitel 4.2) setzt auf den Ausbau regionaler Wirtschaftskreisläufe und zeigt die Möglichkeiten und Vorteile einer stärkeren Vernetzung von Stadt und Umland in einer Metropolregion auf. Auch grenzüberschreitende Kooperationen können die nachhaltige Entwicklung einer Region voranbringen, wie die Zusammenarbeit der Stadt Rheine mit Partnerstädten in den Niederlanden im Netzwerk „Wind West“ (vgl. auch Kapitel 4.2), die Kooperation in der

nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in der Region Freiburg (REFINA-Projekt „Komreg“) oder die Kooperation im Agglomerationsraum Konstanz (vgl. Beispiel).



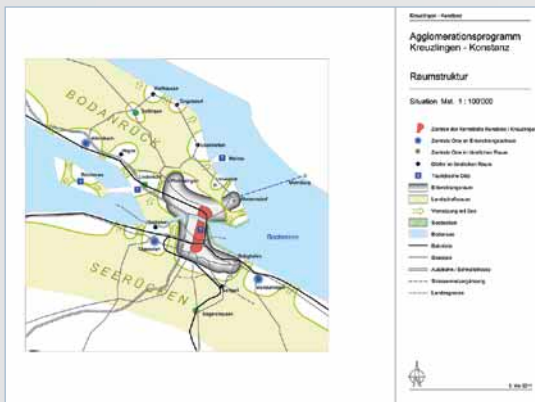
### Lüneburg: Klimaschutzleitstelle

Hansestadt und Landkreis Lüneburg richteten im Jahr 2008 gemeinsam eine Klimaschutzleitstelle (KSL) ein. Ihre Aufgabe ist es, die Mitgliedsgemeinden zu informieren und zu beraten, Projekte zu begleiten und umzusetzen sowie Kontakte zu regionalen und überregionalen Netzwerken zu pflegen.

Als eines von 44 Projekten in regionaler Kooperation wird die Klimaschutzleitstelle von Kreis und Stadt gemeinsam getragen, beide stellen je eine Mitarbeiterin. Die Leitstelle ermöglicht es, dass über die Verwaltungsgrenzen hinweg bei allen Klimaschutzaktivitäten – ob vonseiten der Politik und Verwaltung oder der Unternehmen – die Entwicklung der gesamten Region im Blick ist.

Die Aufgaben der Klimaschutzleitstelle sind vielfältig: Sie informiert und berät Verwaltung, Politik, private Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, sie setzt Klimaschutzprojekte um und vernetzt Akteure in der Region. Die Leitstelle unterstützt auch bei der Teilnahme an Wettbewerben sowie beim Beantragen von Fördermitteln in den Bereichen Energieversorgung und Energieeffizienz, Mobilität, Öffentlichkeitsarbeit, Kooperation und Klimafolgenmanagement. Eines der aktuellen Projekte ist die Leitstudie zur „100%-Erneuerbare-Energie-Region“ in Zusammenarbeit mit der Leuphana Universität Lüneburg. Im sozialen Projekt „Serviceteam Stromsparen“ unterstützt die Leitstelle die Energieberatung für einkommensschwache Haushalte durch kostenlose Energiechecks.

Aufgrund der großen Erfolge der Klimaschutzleitstelle als Impulsgeberin und Vermittlerin ist geplant, ihren Aufgabenbereich auszuweiten.



### Konstanz: Grenzüberschreitende Verknüpfung von Stadt- und Regionalentwicklung

Die Stadt Konstanz arbeitet bei der Planung, der Versorgung und im Rahmen von Pilotprojekten zur Reduzierung des Energieverbrauchs eng mit Nachbargemeinden in Deutschland und der Schweiz zusammen. Damit wird die nachhaltige Entwicklung der Region gestärkt, und man lernt von den unterschiedlichen Nachhaltigkeitsstrategien der Nachbarländer.

Die Stadt Konstanz plant gemeinde- und ländergrenzenübergreifend die Bodennutzung, um mehr Effizienz

und einen sparsameren Umgang mit Flächen zu erreichen. Die Stadtentwicklungspläne von Konstanz und Kreuzlingen (Schweiz) sind eng miteinander verzahnt und abgestimmt. Gegenwärtig erstellen die beiden Städte grenzüberschreitend zusammen mit acht umliegenden Gemeinden das „Agglomerationsprogramm Kreuzlingen/Konstanz“. Damit verständigen sich die Gemeinden über eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung mit dem Schwerpunkt der Innenentwicklung.

In einem weiteren Kooperationsvorhaben nutzen Kreuzlingen und Konstanz zusammen mit weiteren Gemeinden eine gemeinsame Kläranlage. Diese gemeinsame Abwasserreinigung zielt auf eine effiziente und nachhaltige Abwasserwirtschaft.



Durch den vielfältigen Austausch in der Region ist auch die Idee zu dem EU-geförderten Vorhaben „Städte gestalten Zukunft“ entstanden. Darin sind verschiedene Projekte wie z. B. die „Regionalstudie 2000-Watt-Gesellschaft Bodensee“ eingebettet, in der es um eine Steigerung der Energieeffizienz und eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien zur Senkung der Treibhausgasemissionen in der Bodenseeregion geht. Die sieben teilnehmenden Städte aus den drei Bodenseeanrainern haben dabei in der Schweiz bereits praktizierte Ansätze aufgegriffen. Sie untersuchen, welche Chancen und Risiken sich für die Region ergeben, wenn der Energiebedarf jedes Bewohners einer durchschnittlichen Leistung von nur 2000 Watt entsprechen soll, und zeigen die Handlungsspielräume für die interkommunale Zusammenarbeit auf.

### Was erforderlich ist

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Schlüsselfaktor für erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien. Die Zusammenarbeit ist aber kein „Selbstläufer“, sie muss von den Verantwortlichen in den Städten aktiv vorangetrieben werden. Dafür ist Vertrauen wichtig – vor allem angesichts von Konkurrenzen unter den Kommunen im Standortwettbewerb. Lokale Egoismen werden bei der regionalen Kooperation eine geringere Rolle spielen, wenn es gelingt, dass alle Partner profitieren („Win-win-Situationen“).

Ein politischer Wechsel stellt Kooperationen hin und wieder infrage. Dagegen hilft ein breiter politischer Konsens über die Ziele und Wege der Zusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung der Region. Werden entsprechende Vorgaben mit intensiver Beteiligung der Bürgerschaft entwickelt, wird es neu gewählten Mandatsträgern eher schwerfallen „zurückzusteuern“.

So sinnvoll die Zusammenarbeit in nationalen oder internationalen Netzwerken ist, so vielfältig ist auch die Zahl der Initiativen. Zu den aufgeführten Netzwerken kommt eine Vielzahl von einschlägigen Wettbewerben (z. B. „Green City“) und Zertifizierungen (z. B. „European Energy Award“) hinzu. Jede Kommune muss deshalb eigene Schwerpunkte setzen und intensiv abwägen, wo sie ihre Ressourcen bestmöglich einsetzen kann und will.

Bund und Länder sollten kommunale Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung stärker als bisher unterstützen. Hierfür bieten sich verschiedene Möglichkeiten an: Förderprogramme von Bund und Ländern sollten so ausgestaltet werden, dass interkommunale Zusammenarbeit und die Kooperation zwischen Kommunen, Ländern und Bund eine größere Rolle spielen. Die Mitarbeit in Netzwerken auf nationaler und internationaler Ebene sollten Bund und Länder organisatorisch – und in Einzelfällen auch finanziell – unterstützen.

Einrichtungen auf Ebene der Bundesländer können zudem Unterstützung leisten, indem sie die landesweiten Aktivitäten zur Nachhaltigkeit koordinieren. Beispielsweise ist das Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) in Baden-Württemberg bei der Entwicklung von kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren aktiv. Anlässlich der „Strategischen Eckpunkte“ der Oberbürgermeister des Dialogs „Nachhaltige Stadt“ hat sich das LUBW mit den Kommunen im Bundesland in Verbindung gesetzt, um zu prüfen, wie diese in ihren Bestrebungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung unterstützt werden können.

# 6. Notwendige Stellschrauben und Rahmenbedingungen

## Strategischer Eckpunkt

*„Den Bund und die Länder fordern wir auf, den politischen Rahmen für eine zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen zu stärken und gemeinsam mit uns eine nachhaltige Entwicklung in der Bundesrepublik zu befördern. Dazu gehört, die Schieflage der Kommunal Finanzen aufgrund von Aufgabenverlagerungen ohne ausreichende Gegenfinanzierung durch ein faires Gemeindefinanzierungssystem zu korrigieren, das die Einnahme- und die Ausgabeseite der Kommunen neu justiert. Gleichzeitig fordern wir im Sinne einer erfolgreichen Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Finanzpolitik eine stärkere partnerschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung der politischen Ebenen auf Augenhöhe.“*

Wenn sich Kommunen erfolgreich für eine zukunftsfähige Entwicklung vor Ort einsetzen, ist eine wichtige Voraussetzung für den Weg zu einem nachhaltigen Deutschland erfüllt. Städte und Gemeinden haben den Anspruch, den Menschen gute Lebensbedingungen und der Wirtschaft ein funktionierendes Umfeld zu bieten, im Einklang ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange.

Städte und Gemeinden können diesem Anspruch aber nur gerecht werden, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Kommunen brauchen ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem, das ihnen mehr Freiräume für eigenverantwortliches Handeln verschafft. Sie benötigen einen entsprechend ausgestalteten rechtlichen Rahmen, der nachhaltige Stadtentwicklung konsequent unterstützt und fördert. Um eine nachhaltige Entwicklung voranzubringen, bedarf es zudem einer besseren Abstimmung von den Kommunen bis zur EU.

## 6.1 Gemeindefinanzsystem zukunftsfähig machen

### Strategischer Eckpunkt

*„Die Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen verlangt massive Anstrengungen vonseiten der Kommunen. Sie erfordert jedoch auch eine strukturelle Entlastung. Wir erwarten, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung der Kommunen schaffen. [...] Zu einer nachhaltigen Entwicklung in Kommunen gehören die Prinzipien Konnexität und Subsidiarität sowie die Sicherung angemessener Anteile an den staatlichen Steuereinnahmen.“ Bund und Länder „sollen gesetzliche Regulierungen, Fiskalpolitik und Förderprogramme stärker als bisher nach dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung unseres Landes und unserer Städte sowie generationengerechter Finanzen gestalten.“*

Um die kommunalen Leistungen – und damit so große gesellschaftliche Aufgaben wie Armutsbekämpfung, Integration, Umwelt- und Klimaschutz – dauerhaft zu finanzieren, sind alle staatlichen Akteure gefordert: indem sie die öffentlichen Haushalte

konsolidieren, das Gemeindefinanzsystem anpassen und die staatliche Finanzierung und Förderung auf nachhaltige Entwicklung hin umorientieren.

Zunächst müssen die Kommunen selbst ihren Beitrag zu ausgeglichenen, generationengerechten Haushalten leisten, indem sie etwa Wirkungsanalysen und Aufgabenkritik durchführen, ihre Auf- und Ausgaben langfristig planen und für größere Kostentransparenz sorgen (vgl. Kapitel 3). Immer mehr Städten gelingt es aber trotz größter Konsolidierungsanstrengungen nicht mehr, ihre Ausgaben mit den Einnahmen zur Deckung zu bringen. Ursachen sind sogenannte strukturelle Defizite. Diese sind zum einen darin begründet, dass Bund und Länder den Städten und Gemeinden Aufgaben übertragen, ohne diese ausreichend zu finanzieren. Die Kommunen haben auf die Entwicklungen dieser Aufgabenfelder oft kaum Einfluss. Zum anderen werden die Kommunalhaushalte durch die stark angestiegenen Sozialausgaben belastet. Nicht nur dadurch haben viele strukturschwache Kommunen inzwischen eine so große Schuldenlast aufgehäuft, dass sie allein durch die Zins- und Tilgungsverpflichtungen kaum mehr handlungsfähig sind.

Daher ist es notwendig, dass Bund und Länder die sogenannten Konnexitätsregeln („Wer bestellt, zahlt“) besser umsetzen, die bisherigen Aufgabenübertragungen an die Städte und Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung kritisch prüfen und einen größeren Teil der Soziallasten übernehmen. Die finanzielle Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung im Alter ist dafür ein erster positiver Schritt. Bund und Länder dürften neue Aufgaben nur dann auf die Kommunen übertragen, wenn deren Finanzierung dauerhaft sichergestellt ist. Die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister haben bereits in ihren „Strategischen Eckpunkten“ vom Oktober 2010 zwei alternative Neuregelungen vorgeschlagen: Entweder lösen Kommunen, Länder und Bund die Finanzierungsfrage bei der Aufgabenübertragung einvernehmlich, oder der „Besteller“ zahlt vollständig.



*„Wenn wir unsere Städte zukunftsfähig gestalten wollen, dann ist es das Geringste, dass wir zumindest für die Erfüllung unserer Pflichtaufgaben sowie jener freiwilligen Leistungen, ohne die Deutschland seinen Charakter als Kultur- und Sozialstaat einbüßen würde, ausreichende Finanzmittel erhalten.“*

Oberbürgermeister Christian Ude, München



Zu einem zukunftsfähigen Gemeindefinanzsystem gehört auch eine wirtschaftskraftbezogene Steuer, die im Wesentlichen bei den Kommunen verbleibt (derzeit die Gewerbesteuer) und auf die die Kommunen einen unterschiedlich hohen Faktor („Hebesatz“) anwenden können. Mit einer Grundsteuerreform wäre es möglich, neben höheren Einnahmen für die Kommunen auch erhebliche Anreize für einen sparsamen Umgang mit Flächen zu schaffen, z. B. durch eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer.

Für Städte und Gemeinden, die durch hohe Schuldenlast aus eigener Kraft nicht mehr konsolidierungsfähig sind, sollten die Länder, wie teilweise schon geschehen, Schuldenentlastungsprogramme auflegen.

Leistungen der Daseinsvorsorge und die entsprechende Infrastruktur zukunftsfest zu finanzieren, erfordert nicht nur „aufgeräumte“ Kommunalfinanzen. Genauso wichtig ist es, dass Bund und Länder Finanzierungen und Förderprogramme stärker an der Leitidee einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dazu sollten die Finanz- und Fördermittelgeber die Bereitstellung und Vergabe von Mitteln stärker an Kriterien der Qualitätssicherung und der Nachhaltigkeit koppeln, beispielsweise an das Vorliegen einer lokalen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch sollten interkommunale Zusammenarbeit und eine besondere Qualität in der Kooperation zwischen Kommunen, Bund und Ländern sowie auf internationaler Ebene bei der Mittelvergabe mehr Gewicht erhalten.

In einer Vielzahl von Bereichen ermöglichen Finanzierung und Förderung seitens des Bundes und der Länder gleichermaßen ökonomische, ökologische und soziale Fortschritte. Ein Beispiel hierfür ist das Konjunkturpaket II, durch das Investitionen mit langfristig positiven Wirkungen in den Städten und Gemeinden mit dem Erhalt oder der Schaffung von Arbeitsplätzen verknüpft werden konnten. Weitere Beispiele sind die Altlastenbeseitigung zur Förderung der Innenentwicklung, soziale Wohnraumförderung, energetische Sanierung der Wohnungsbestände, Ausbau der Nahverkehrsinfrastruktur und einer umwelt- und sozial gerechten Nahmobilität, Lärmsanierung, Stärkung der Innenstädte und benachteiligter Quartiere sowie Bildung für eine nachhaltige Entwicklung.

Bund und Länder sollten diese Finanzierungshilfen und Förderprogramme fortführen und, wo nötig, erweitern und ergänzen. Städte und Gemeinden benötigen für eine nachhaltige Entwicklung langfristige Planungssicherheit. Wenn der Bund bei der Klimaschutzinitiative oder bei der Städtebauförderung – insbesondere im Programm Soziale Stadt – die Fördermittel kürzt, ist dies ein Signal, das in die falsche Richtung weist.

## 6.2 Rechtliche Rahmenbedingungen anpassen

### Strategischer Eckpunkt

*„Den Bund und die Länder fordern wir auf, den politischen Rahmen für eine zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen zu stärken [...]. Wir sind bereit, uns die Strategien der Länder und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie als Richtschnur zu eigen zu machen. Wir erwarten aber umgekehrt, dass die Bundesregierung und die Länder ihre Politik stärker als bisher an dieser Richtschnur ausrichten. Sie sollen gesetzliche Regulierungen [...] stärker als bisher nach dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung unseres Landes und unserer Städte sowie generationengerechter Finanzen gestalten.“*

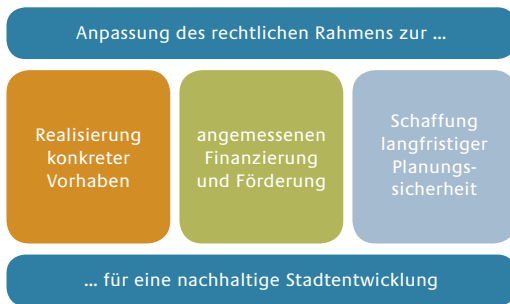
Städte und Gemeinden stoßen mit ambitionierten Vorhaben für eine nachhaltige Entwicklung zuweilen an Grenzen, die sich nicht auf kommunaler Ebene überwinden lassen. Beengende, unzureichende oder in die falsche Richtung weisende rechtliche und politische Rahmenbedingungen erschweren eine konsequente kommunale Nachhaltigkeitspolitik. Hier sind EU, Bund und Länder gefordert, einen Rahmen zu schaffen, der eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden stärker unterstützt und voranbringt.

Zum Ersten sollte der Rechtsrahmen so angepasst werden, dass kommunale Vorhaben, die nachweislich ökologische, soziale und ökonomische Fortschritte bewirken, ohne Hindernisse umgesetzt werden können. Städte und Gemeinden könnten beispielsweise Projekte eines umwelt- und sozial gerechten Nahverkehrs weitaus konsequenter als bisher voranbringen. Dazu müsste der Bund rigide Regelungen des Straßenverkehrsrechts, des Eisenbahnrechts sowie des Personenbeförderungsgesetzes und der entsprechenden Verordnungen, die nur auf den einzelnen Bereich zielen, zugunsten eines besseren Miteinanders der Verkehrsarten anpassen. Ein anderes Beispiel: Wenn der Bund den energetischen Sanierungsbedarf baurechtlich in den Katalog der sogenannten städtebaulichen Missstände aufnähme, würde er damit die Entwicklung hin zu energieeffizienten, klimagerechten Städten fördern. Im Bereich der Ver- und Entsorgung ist eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen mit Blick auf Finanzierung, Leistungsqualität und Wettbewerbssituation anpassungsbedürftig. Bei der öffentlichen Beschaffung wünschen sich die Kommunen größere Rechtssicherheit und ein einfacheres Verfahren, um bei der Vergabe soziale und ökologische Kriterien stärker gewichten zu können.

Die Kommunen spielen mit ihren Stadtwerken bei der Energieversorgung eine wichtige Rolle. Sie setzen bereits seit Längerem auf dezentrale Energieversorgung und Energieerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen und wollen ihre Anstrengungen in diese Richtung künftig noch forcieren. Bei der nächsten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes wäre es wichtig, die Leistungsfähigkeit und die Möglichkeiten der kommunalen Energieversorger stärker zu berücksichtigen – dies betrifft etwa die Rahmenbedingungen beim Netzausbau und Einspeisemanagement oder die Einspeisevergütungen.

Zum Zweiten sollten EU, Bund und Länder den Rechtsrahmen so anpassen, dass die Kommunen über ausreichende Finanzmittel verfügen, um ihre Aufgaben im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu erfüllen (vgl. auch Kapitel 6.1). So kommen im Verkehrsbereich ab 2013 auf die Städte neue Herausforderungen und Unwägbarkeiten zu, wenn die Beschlüsse von Bund und Ländern zur Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs umgesetzt werden (z.B. Wegfall der Zweckbindung der den Ländern im Rahmen der Föderalismusreform vom Bund zur Verfügung gestellten Entflechtungsmittel für den Gemeindeverkehr ab 2014). Eine umwelt- und sozial gerechte Nahmobilität wäre dann nicht mehr gewährleistet. Die nötigen Finanzmittel – Entflechtungsmittel und Gelder aus dem Bundesprogramm zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sowie Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz – sollten den Kommunen mindestens in der bisherigen Höhe erhalten bleiben. Die Gelder sollten

auch flexibler eingesetzt werden können. Flankierend sollten Bund und Länder den gesetzlichen Rahmen ändern, um der öffentlichen Hand alternative Einnahmequellen zu erschließen, etwa durch eine Nahverkehrsabgabe und die Erweiterung der Lkw-Maut auf das gesamte Straßennetz. Die Regelungen sollten dem Grundsatz folgen, dass diejenigen, die Kosten verursachen, für diese auch aufkommen und dass die Städte und Gemeinden nicht auf den Kosten „sitzen bleiben“ („Verursacherprinzip“).



Bund und Länder sollten zum Dritten als Gesetzgeber für langfristige Planungs- und Investitionssicherheit bei den Kommunen sorgen. Soziale oder umweltbezogene Leistungen und Projekte können ihre Wirkungen nur mit einer klaren zeitlichen Perspektive entfalten. Investitionen benötigen verlässliche ökonomische Rahmenbedingungen. Beispielsweise ist es wichtig, im Mietwohnungsbau die Bereitschaft zu fördern, in die energetische Sanierung zu investieren. Wohnungsmarktakeure planen und investieren langfristig. Deshalb müs-

sen gesetzliche Rahmenbedingungen und geltende Standards, die sich zur Förderung von Nachhaltigkeit bewährt haben – etwa mit Blick auf die degressive Abschreibung in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf oder bei der sozialen Wohnraumförderung – erhalten bleiben.

Ebenfalls wichtig für ausreichende Planungssicherheit in den Kommunen ist es, dass der Bund EU-Richtlinien zügig in nationales Recht umsetzt und dabei Rechtsunsicherheiten und Regelungswidersprüche vermeidet. Zugleich sollten sich Bund und Länder auf EU-Ebene für Rahmenbedingungen stark machen, die nachhaltiges Handeln in den Kommunen befördern.

Bund und Länder können eine nachhaltige Stadtentwicklung außerdem fördern, indem sie durch entsprechende gesetzliche Regelungen die Kommunen in ihrer Funktion als Aufgabenträger stärken – sofern sie gleichzeitig für eine ausreichende Finanzierung dieser Aufgaben sorgen (vgl. Kapitel 6.1). Dies gilt beispielsweise für den Nahverkehr. Umwelt- und sozial gerechte Nahmobilität ist eher gewährleistet, wenn der Gesetzgeber unterschiedliche Finanzierungsstränge in den Händen der kommunalen Aufgabenträger zusammenführt. Bund und Länder sollten auch verhindern, dass besonders rentable Linien aus lokalen oder regionalen Gesamtnetzen herausgelöst und an Private übertragen werden. Letzteres lässt sich verallgemeinern: Die Bundesregierung sollte mit dem entsprechenden rechtlichen Rahmen dafür sorgen und sich in der EU dafür einsetzen, dass stark marktfähige Leistungen der Daseinsvorsorge bei den Kommunen verbleiben. Andernfalls werden kommunale Unternehmen in ihrer Möglichkeit geschwächt, mit den erwirtschafteten Gewinnen andere – defizitäre – Leistungen der Daseinsvorsorge, für die Bund und Länder keine ausreichenden Finanzmittel zur Verfügung stellen, „querzufinanzieren“.

Städte und Gemeinden benötigen auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung ein erhebliches Maß an Gestaltungsfreiheit, Kreativität und Mut zum Experiment. Die



Gesetzgeber können die Kommunen unterstützen, wenn sie gewisse Ausnahmetatbestände etwa für Pilot- oder Modellvorhaben zulassen. Experimentierklauseln – bisher vor allem verankert im Gemeindehaushaltsrecht, aber auch im Sozialgesetzbuch II (Stichwort Optionskommunen) oder bei der Städtebauförderung (Übernahme des Eigenanteils durch private Investoren) – könnten Kommunen in die Lage versetzen und ermutigen, innovative und Erfolg versprechende Lösungen zu erproben. Die Länder sollten den Städten und Gemeinden über Öffnungsklauseln bei bundesgesetzlichen Regelungen ein Handeln ermöglichen, das an die jeweilige Situation vor Ort angepasst ist.

Die Gesetzgebung von Bund und Ländern wirkt sich in nahezu allen Fällen bis auf die kommunale Ebene aus. Damit beeinflussen Bund und Länder die Mittel und Wege, die Politik und Verwaltung in den Städten haben, um das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen. Auch aus diesem Grund erneuern die Kommunen immer wieder ihre Grundforderung, die Gesetzgeber sollten sie intensiver in die Erarbeitung von Rechtsnormen und Förderprogrammen einbeziehen. Für die Städte und Gemeinden ist dabei entscheidend, frühzeitig – das heißt bereits in der Entwurfsphase – und über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus beteiligt zu werden. Zudem sollten Bund und Länder ihre Gesetzgebung stärker an einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten, entsprechende Prüfverfahren einführen und diese dort, wo sie bereits existieren, konsequenter anwenden. Bund und Länder sollten sich unter Einbeziehung der Kommunen auf konkrete, standardisierte Prüfkriterien verständigen. Die Kommunen stehen ebenfalls vor der Aufgabe, ihre Maßnahmen und Entscheidungen mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung zu prüfen. Der Dialog zwischen den staatlichen Ebenen kann die Entwicklung geeigneter Verfahren voranbringen.

## 6.3 Nachhaltigkeitsaktivitäten mit Ländern, Bund und in der EU abstimmen

### Strategischer Eckpunkt

*„Die Kraft zu einer nachhaltigen Entwicklung kann nur zustande kommen, wenn alle staatlichen Ebenen an einem Strang ziehen. Deshalb wollen wir eine stärkere Abstimmung zwischen den Kommunen, den Ländern, dem Bund und der Europäischen Union. [...] Dies ist aber nicht durch formale administrative Vorgaben möglich, sondern nur durch den aktiven Willen aller Beteiligten zur Kooperation und zum Austausch über wirksame und erfolgreiche Strategien. [...] Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die entsprechende Strategie der EU sind für uns eine Orientierung bei der Ausrichtung der städtischen Handlungskonzepte. Eine stärkere Einbindung der Kommunen bei der Entwicklung der Strategien ist nötig. Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes politisches Gut, dessen Bedeutung die nationale Nachhaltigkeitspolitik stärker berücksichtigen sollte. [...] Wir regen an, den Erfahrungsaustausch und die gegenseitige Information zu verbessern. Nachhaltigkeit erfordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Beteiligten.“*

Nachhaltigkeitspolitik ist besonders erfolgreich, wenn alle staatlichen Ebenen an einem Strang ziehen. EU, Bund und Länder sind nicht nur durch eigenes Handeln, sondern vor allem in ihrer Rolle als Gesetzgeber und „Rahmensetzer“ gefordert. Die Kommunen wiederum sind diejenigen, die mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Nachhaltigkeit vor Ort voranbringen. Die

Städte und Gemeinden bieten vielfältiges Know-how für nachhaltige Entwicklung und verfügen über einen großen Schatz an Erfahrungen.

Wenn Verantwortliche von Bund, Ländern und Kommunen – und soweit möglich auch der EU – in einen Dialog auf Augenhöhe eintreten, können sie ihre Ideen, Vorstellungen, Erwartungen und Handlungsmöglichkeiten zusammenführen und dadurch letztlich mehr erreichen – gerade wegen der jeweils unterschiedlichen Rollen und Möglichkeiten. Dabei sollte es nicht beim unverbindlichen Austausch von Ideen und Erwartungen bleiben. Es ist wichtig, dass alle Partner im Nachhaltigkeitsdialog verbindliche Abstimmungen und Vereinbarungen anstreben. Neben den Handlungsmöglichkeiten sollten sie dabei auch ihre jeweiligen Handlungsgrenzen thematisieren – um sie bestenfalls gemeinsam zu überwinden.

Bund und Länder sollten solche Institutionen besonders stärken, in denen sich die Ressorts, die verschiedenen staatlichen Ebenen und gegebenenfalls auch Partner aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft über Ziele, Leitlinien und Aktivitäten der Nachhaltigkeitspolitik austauschen.

Verbesserte Abstimmungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sind in allen staatlichen Aufgabenfeldern möglich und nötig. Beispielsweise erfordert ein nachhaltiges Gesundheitswesen, das auf Prävention, Eigenverantwortung und ein verbessertes Risikomanagement setzt, Anpassungen des gesundheitspolitischen Rahmens auf Bundesebene und die entsprechende Umsetzung auf kommunaler Ebene. Um nachhaltigen Konsum in den Städten und Gemeinden zu forcieren sowie Bio-Landbau und regionale Produktion zu stärken, bedarf es einer veränderten Landwirtschaftspolitik. Damit Kommunen den Fairen Handel und Bio-Landbau besser unterstützen können, sollte sich der Bund zudem dafür einsetzen, die derzeitige Vielfalt von Siegeln auf wenige zuverlässige Siegel zu reduzieren. Dies würde Kundinnen und Kunden die Orientierung erleichtern. Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) sollte auf allen Ebenen des Bildungssystems sowie in der informellen Bildung verankert werden, um ein lebenslanges Lernen für Nachhaltigkeit zu ermöglichen. Staatliche Förderprogramme und Regelungen können hier flankieren und mithelfen, das Thema im schulischen, außerschulischen und universitären Bereich zu verankern. Auch in der Entwicklungspolitik können vor allem der Bund, aber auch die Länder mit entspre-



chenden Rahmensetzungen die Möglichkeiten für Städte und Gemeinden erweitern, durch kommunale Entwicklungszusammenarbeit mehr Verantwortung im globalen Maßstab zu übernehmen.

Auch bei größeren Infrastrukturprojekten bietet eine stärkere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen große Potenziale. Projekte und Maßnahmen von Bund und Ländern – beispielsweise große Verkehrsprojekte – stoßen auf kommunaler Ebene immer wieder auf großen Widerstand. Um die Akzeptanz solcher Vorhaben zu steigern und Planungen schon von Beginn an zu optimieren, wäre eine frühzeitige informelle Bürgerbeteiligung wichtig. Bund und Länder können bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben aus den Erfahrungen lernen, die Städte und Gemeinden mit kooperativen und dialogischen Bürgerbeteiligungsverfahren gemacht haben.

Beim Management einer nachhaltigen Entwicklung gehen Bund, Länder und Kommunen oft noch unterschiedliche Wege. Das große Ziel ist das Gleiche, die Konzepte zur Beurteilung von Hemmnissen, Konflikten und Fortschritten bei der nachhaltigen Entwicklung unterscheiden sich jedoch. Sich über gemeinsame Instrumente der Steuerung, über die Verwendung von Indikatoren oder über notwendige Datengrundlagen („Harmonisierung“) zu verständigen, liegt im Interesse aller Beteiligten. Dies betrifft beispielsweise die Verwendung von Finanzkennziffern, Checklisten, Leitfäden oder Prüfverfahren.

*„Kommunen sind besonders gut in der Lage, die Grundidee nachhaltigen Handelns umzusetzen: global zu denken und vor Ort zu handeln.“*

Oberbürgermeisterin Gudrun Heute-Bluhm, Lörrach



Bei Überlegungen zu einer Harmonisierung sollten auch europäische und internationale Mess- und Steuerungsmethoden eine größere Rolle spielen. Gegebenenfalls muss hierfür die amtliche nationale Statistik angepasst werden. Eine Harmonisierung würde nicht nur nationale Vergleiche ermöglichen, sondern Bund, Länder und Kommunen könnten sich dann auch im internationalen Maßstab messen und voneinander lernen.

Auch in ihrer Förderpolitik sollten Bund und Länder der Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen mehr Bedeutung beimessen. Die Mitarbeit von Städten und Gemeinden in Netzwerken auf nationaler und internationaler Ebene könnten Bund und Länder organisatorisch – und in Einzelfällen auch finanziell – unterstützen.

Erfolgreiche Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen erfordert neben dem Willen aller Beteiligten zur Kooperation eine Verbindlichkeit von Vereinbarungen und das gemeinsame Verständnis, dass Nachhaltigkeitspolitik „Chefsache“ ist.

# Aufruf: Gemeinsam für eine nachhaltige Entwicklung

Wir, die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister von Augsburg, Bonn, Düsseldorf, Erfurt, Freiburg, Friedrichshafen, Hannover, Heidelberg, Konstanz, Leipzig, Lörrach, Ludwigsburg, Lüneburg, München, Münster, Norderstedt, Nürnberg, Ravensburg, Rheine und Tübingen, sind überzeugt: Nachhaltige Entwicklung erfordert gemeinsames und abgestimmtes Handeln auf allen Ebenen und in der ganzen Gesellschaft.

Die Kommunen bieten vielfältiges Know-how für nachhaltige Entwicklung und verfügen über einen großen Schatz an Erfahrungen. In dieser Publikation haben wir einige dieser Erfahrungen sichtbar gemacht. Wir haben jedoch auch die Grenzen aufgezeigt, vor denen wir in der kommunalen Praxis stehen. Wir wissen, dass wir noch viel mehr erreichen könnten. Wenn wir in Deutschland deutliche Fortschritte in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung machen wollen, müssen wir zu einer neuen Art des Dialoges zwischen den staatlichen Ebenen kommen, zu einem Dialog auf Augenhöhe über die Gestaltung von nachhaltiger Entwicklung. Wir möchten unsere Kenntnisse, unsere Ideen, unsere Vorstellungen und unsere Forderungen einbringen.

Wir erwarten vom Gesetzgeber in Bund und Land sowie auf europäischer Ebene Rahmenbedingungen, die eine nachhaltige Entwicklung in den Kommunen voranbringen. Es geht dabei beispielsweise um Rahmenbedingungen für umweltgerechte Verkehrskonzepte, um ein angemessenes baurechtliches Instrumentarium zur Schaffung energieeffizienter klimagerechter Städte, um Voraussetzungen für eine dezentrale Ver- und Entsorgung sowie um Rechtssicherheit und Vereinfachungen einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

Insbesondere fordern wir bessere Rahmenbedingungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Städte und ihre Stadtwerke sind „geborene“ Partner für die Energieversorgung der Zukunft, die deutlich dezentraler strukturiert sein wird. Die Stärken der Städte und der kommunalen Unternehmen sollten in den Energiekonzepten der Bundesregierung stärker Berücksichtigung finden – zum Zwecke einer verlässlichen, umweltverträglichen und bezahlbaren Energieversorgung.

Wir wünschen uns größere Spielräume und mehr Möglichkeiten für Pilot- und Initialprojekte. Bestehende Öffnungsklauseln bei bundesgesetzlichen Regelungen sollten seitens der Länder genutzt werden, um den Kommunen ein Handeln zu ermöglichen, das an die jeweilige Situation vor Ort angepasst ist.

Für eine nachhaltige Stadtentwicklung benötigen wir einen verlässlichen Handlungsrahmen. Dazu gehört auch, dass der Bund EU-Richtlinien zeitnah in nationales Recht umsetzt und sich auf der Ebene der EU für Rahmenbedingungen stark macht, die nachhaltiges Handeln auch in den Kommunen befördern und diesen den notwendigen Spielraum zur Gestaltung der Aufgaben der Daseinsvorsorge geben.

Wir fordern grundsätzlich, dass Bund und Länder die Kommunen besser in die Erarbeitung von gesetzlichen Vorgaben und Programmen einbeziehen – von Anfang an und über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus. Wir wünschen uns, dass die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzgebungsverfahren konsequenter anwendet sowie konkrete, standardisierte Prüfkriterien vereinbart und einsetzt. Alle anderen Gesetz- und Verordnungsgeber sollten ebenso verfahren.

Wir erwarten, dass sich die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Planungsebenen verbessert. Dies gilt besonders für Projekte und Maßnahmen von Bund und Ländern, die auf kommunaler Ebene wirksam werden, etwa beim Straßenbau im Hinblick auf den Schutz vor Immissionen. Wir wünschen uns, dass bei solchen Projekten verstärkt auf eine frühzeitige informelle Bürgerbeteiligung gesetzt wird, die über die formalen Vorgaben hinausgeht. Bund und Länder sollten bei der Planung und Umsetzung öffentlicher Vorhaben gute Erfahrungen der Kommunen mit kooperativen und dialogischen Bürgerbeteiligungsverfahren häufiger aufgreifen.

Wir regen dringend an, dass Bund und Länder die Bereitstellung und Vergabe von Fördermitteln aus ihren verschiedenen Programmen stärker an Kriterien der Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit koppeln, z. B. an das Vorhandensein einer lokalen Nachhaltigkeitsstrategie oder integrierten Stadtentwicklungsplanung. Dies gilt besonders für den Nahverkehr und den Wohnungsbau. Auch sollten interkommunale Zusammenarbeit oder besondere Qualität in der Kooperation zwischen Kommunen, Bund und Ländern bei der Vergabe eine größere Rolle spielen.

Das Konjunkturpaket II war aus unserer Sicht ein hervorragendes Beispiel dafür, wie beschäftigungspolitische Effekte mit nachhaltigen Investitionen und langfristig positiven Effekten in Städten und Gemeinden verbunden werden können. Wir wünschen uns, dass sich zukünftige Überlegungen zur Verbesserung der Infrastruktur an diesem Maßstab ausrichten. Wir erwarten allerdings auch eine größere Planungssicherheit bei erfolgreichen Programmen. Aus unserer Sicht bedeutet dies, dass der Bund die Kürzungen bei der Klimaschutzinitiative und bei der Städtebauförderung – insbesondere im Programm Soziale Stadt – zurücknimmt.

Wir fordern von Bund und Ländern, die Konnexitätsregeln besser durchzusetzen und das System der Kommunalfinanzen zu reformieren, um strukturelle Haushaltsdefizite in den Städten und Gemeinden auszugleichen. Eine angemessene kommunale Finanzausstattung ist unverzichtbar, um im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung agieren zu können. Wir leisten selbst unseren Beitrag zu ausgeglichenen, generationengerechten Haushalten, etwa durch Wirkungsanalysen, langfristige Auf- und Ausgabenplanung, Aufgabenkritik und die Herstellung größerer Kostentransparenz.

Um gemeinsam mit Bund und Ländern eine nachhaltigere Entwicklung zu befördern, regen wir an, in bestimmten Politikfeldern auf Bundesebene neue Schwerpunkte zu setzen. Dies betrifft beispielsweise die Gesundheitspolitik und die Landwirtschaftspolitik. Ein nachhaltiges Gesundheitswesen, das elementar auf Prävention und Engagement setzt, und die Forcierung nachhaltigen Konsums auf kommunaler Ebene können nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit gesamtstaatlichen Reformansätzen im Einklang stehen. Die Außen- und Entwicklungspolitik sollte den Städten und Gemeinden die Übernahme von mehr Verantwortung im globalen Maßstab ermöglichen.

Wir stellen uns der Aufgabe, unsere Aktivitäten zur Nachhaltigkeit regelmäßig durch ein aussagekräftiges Monitoring zu überprüfen. Wir regen an, dass Bund, Länder und Kommunen ihre Konzepte zur Beurteilung von Hemmnissen, Konflikten und Fortschritten harmonisieren. Dabei gilt es auch, die Datenverfügbarkeit zu prüfen und, wenn nötig, amtliche Statistiken anzupassen, etwa mit Blick auf den Gebietszuschnitt. Stärker als bisher sollten aus unserer Sicht europäische und internationale Indikatoren Berücksichtigung finden.

So wie wir unsere Verantwortung darin sehen, unser Handeln in den Städten und Gemeinden konsequent am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung auszurichten, so wünschen wir uns eine größere Verbindlichkeit auch bei Bund und Ländern. Nachhaltigkeit muss „Chefsache“ sein – nicht nur in den Kommunen. Wir haben kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsmanko.

Wir, als gewählte Vertreterinnen und Vertreter unserer Bürgerinnen und Bürger, wollen dazu beitragen, die nationalen Nachhaltigkeitsziele eher und besser zu erreichen. Wir wollen ein neues Kapitel der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland aufschlagen. Wir rufen die Verantwortlichen auf allen Ebenen auf, diesen Weg gemeinsam mit uns zu gehen.

Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Erfurt

Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen

Oberbürgermeister Dirk Elbers, Düsseldorf

Oberbürgermeister Horst Frank, Konstanz

Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg

Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt

Oberbürgermeisterin Gudrun Heute-Bluhm, Lörrach

Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig

Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine

Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster

Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Lüneburg

Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg

Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bonn

Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen

Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg

Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg

Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg

Oberbürgermeister Christian Ude, München

Oberbürgermeister Stephan Weil, Hannover

Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg



## Zum Weiterlesen

### Veröffentlichungen

#### **Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen**

Erarbeitet im Rahmen des Dialogs „Nachhaltige Stadt“ von 16 Oberbürgermeistern mit Unterstützung vom Rat für Nachhaltige Entwicklung, Oktober 2010.

#### **Gemeinsam Fahrt aufnehmen. Kommunale Politik- und Nachhaltigkeitsprozesse integrieren**

Erarbeitet von Dr. Hannah Büttner und Dr. Danuta Kneipp, im Auftrag von Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, hrsg. von der IFOK GmbH, Berlin/München, August 2010.

#### **Praxisleitfäden zum kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement**

Leitfäden zu den Themen „Bestandsaufnahme“, „Zielsetzung“, „Ratsbeschluss“, „Umsetzung und Monitoring“, „Evaluation und Berichterstattung“ und „Organisationsstruktur“, entstanden im Rahmen des deutschen Moduls des Projekts Managing Urban Europe, hrsg. von ICLEI – Local Governments for Sustainability, European Secretariat GmbH, 2009.

### Erklärungen und Positionspapiere

#### **Aalborg Commitments**

Selbstverpflichtung von Städten und Gemeinden zu zehn Nachhaltigkeitsthemen ([www.aalborgplus10.dk](http://www.aalborgplus10.dk)).

#### **Nachhaltiger und sozial gerechter Stadtbau – ein Gebot der Stunde**

Positionspapier des Bau- und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetages zu den Konsequenzen der demografischen und ökonomischen Entwicklung sowie den Anforderungen an eine klimagerechte integrierte Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, vom Hauptausschuss gebilligt, Februar 2011 ([www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de) > Pressecke > Beschlüsse).

#### **Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung**

Positionspapier aus der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages, vom Präsidium gebilligt, März 2011 ([www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de) > Pressecke > Beschlüsse).

#### **Vertikale Integration von Bund, Ländern und Kommunen als Schlüsselement zur Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung**

Positionspapier des Initiativkreises Vertikale Integration für eine nachhaltige Entwicklung (VINE), November 2010 ([www.netzwerk21kongress.de](http://www.netzwerk21kongress.de) > Netzwerk21Kongress Archiv).

### Links

#### **Sustainability Management Instruments**

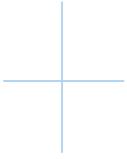
Zusammenstellung von Instrumenten des Nachhaltigkeitsmanagements, erarbeitet von ICLEI – Local Governments for Sustainability ([www.iclei.org](http://www.iclei.org) > management instruments).

#### **Managing Urban Europe**

Integriertes Managementsystem für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, erarbeitet mit 25 Städten und Regionen ([www.mue25.net](http://www.mue25.net)).

#### **Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW)**

Zusammenstellung von Arbeitsmaterialien und Erfahrungsberichten zu kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten wie nachhaltiger Beschaffung, Energie- und Umweltmanagementsystemen, Bürgerengagement und -beteiligung und kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren (<http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de> > Themen > Agenda 21 > Themen > Kommunale Nachhaltigkeitsbausteine).



Rat für Nachhaltige Entwicklung  
[www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de)  
[info@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:info@nachhaltigkeitsrat.de)

